

El desarrollo en

MO RE LOS

**Territorio, economía
y sociedad en tiempos
de transformación
nacional**

Javier Delgadillo Macías
Francisco Rodríguez Hernández
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Dra. Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

Dr. Fernando Lozano Ascencio
Director del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)

COMITÉ EDITORIAL

CRIM

Dr. Fernando Lozano Ascencio
PRESIDENTE

Dra. Sonia Frías Martínez
Secretaria Académica del CRIM

Dr. Guillermo Aníbal Peimbert Frías
Secretario Técnico del CRIM
SECRETARIO

Dr. Fernando Garcés Poó
*Jefe del Departamento de Publicaciones y Comunicación
de las Ciencias y las Humanidades del CRIM*

Dr. Roberto Castro Pérez
Investigador del CRIM

Dr. Óscar Carlos Figueroa Castro
Investigador del CRIM

Dra. Naxhelli Ruiz Rivera
Investigadora del Instituto de Geografía, UNAM

Dra. Rosalva Aída Hernández Castillo
*Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones
y Estudios Superiores en Antropología Social*

Lic. José Luis Güemes Díaz
Jefe de la Oficina Jurídica del Campus Morelos de la UNAM

El desarrollo en Morelos

Territorio, economía y sociedad en tiempos de transformación nacional

Javier Delgadillo Macías
Francisco Rodríguez Hernández
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

Cuernavaca, 2023

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Delgadillo Macías, Javier, editor. | Rodríguez Hernández, Francisco, editor.

Título: El desarrollo en Morelos : territorio, economía y sociedad en tiempos de transformación nacional / Javier Delgadillo Macías, Francisco Rodríguez Hernández (coordinadores).

Descripción: Primera edición. | Cuernavaca : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2023.

Identificadores: LIBRUNAM 2181518 (impreso) | LIBRUNAM 2181546 (libro electrónico) | ISBN 9786073073622 (impreso) | ISBN 9786073073639 (libro electrónico).

Temas: Planificación regional -- Morelos. | Urbanización -- Morelos. | Desarrollo de la comunidad -- Morelos. | Morelos -- Condiciones económicas. | Morelos -- Vida social y costumbres.

Clasificación: LCC HT395.M62.M673 2023 (impreso) | LCC HT395.M62 (libro electrónico) | DDC 307.120972—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación con base en el sistema de revisión por pares a doble ciego, por académicos externos al CRIM, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento Editorial del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como por el artículo 46 de las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM.

Diseño de forros: Percy Valeria Cinta Dávila

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda

Primera edición: 28 de febrero de 2023

D. R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Av. Universidad s/n, Circuito 2, colonia Chamilpa,
C. P. 62210, Cuernavaca, Morelos
www.crim.unam.mx

ISBN: 978-607-30-7362-2

Esta edición y sus características son propiedad
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

PRIMERA SECCIÓN
ELEMENTOS PARA LA PLANEACIÓN
URBANA Y LA GESTIÓN TERRITORIAL

1

El patrón reciente del fenómeno urbano en México, 1990-2015. La región Centro y los retos de la política territorial*

Adrián Guillermo Aguilar
Instituto de Geografía, UNAM

INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene por objetivo analizar los patrones recientes del fenómeno urbano en México en el período 1990-2015 y mostrar las tendencias más sobresalientes del nuevo patrón de ocupación del territorio. Tomando como referencia este patrón de expansión, posteriormente se analiza el caso de la región Centro (RC) del país, donde, de manera similar, aunque a mayor detalle, se examina el nuevo orden territorial de la expansión urbana.

Es decir, el proceso de urbanización en los últimos años ha adquirido modalidades que no se presentaban de manera tan notoria a finales del siglo pasado, como el proceso de metropolización, las conurbaciones, la multiplicación de las ciudades chicas, o las transiciones urbano-rurales; todo lo cual ha convertido a la RC en la más urbanizada del país y ha desencadenado una urbanización masiva, con una enorme dinámica de conversión rural-urbana en los territorios no urbanizados, y concentraciones muy marcadas de población y actividad productiva en las metrópolis más grandes.

Sin embargo, a pesar de que en la RC se ha experimentado una desconcentración gradual del proceso urbano y este se ha extendido a la mayor parte de su

* El autor agradece la colaboración de la licenciada Josefina Hernández Lozano en la búsqueda de información, estructuración de bases de datos y elaboración de cuadros, gráficas y mapas.

territorio, hay dos condiciones que destacan en este análisis: primero, la gran metrópoli de la ciudad-región, Ciudad de México, sigue siendo dominante para la presencia de ciertas actividades económicas muy especializadas y vinculadas a los circuitos de la globalización y a la inversión extranjera, como es el caso del sector servicios y, específicamente, los servicios al productor; segundo, es muy claro que existen zonas rurales y pequeñas ciudades que están fuera de la lógica de la urbanización, y, por lo tanto, de los beneficios de este tipo de economía; sin duda, hay territorios excluidos de esta dinámica con presencia de zonas muy pobres.

En la última sección de este capítulo se hace referencia a la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2016 (LGAHOTDU) y sus principales objetivos, y tomando como base los rasgos más destacados del nuevo orden territorial de la expansión urbana en México, se hace énfasis en ocho principales retos que, a nuestro juicio, enfrenta la política territorial para avanzar en la resolución de problemas que tradicionalmente han aquejado a esta política en nuestro país.

EL FENÓMENO URBANO EN MÉXICO, 1990-2015

En el año 2015, México se encuentra en un proceso avanzado de urbanización, con aproximadamente 77% de su población residiendo en ciudades (véase INEGI, Encuesta Intercensal 2015). Como varios de los países en América Latina, México ha transitado por fases de urbanización acelerada, particularmente desde mediados del siglo pasado cuando las tasas de urbanización alcanzan alrededor de 5%. Sin embargo, desde entonces el ritmo de crecimiento ha disminuido a tal grado que en el período 2000-2015,¹ la tasa de crecimiento de la población urbana es de 1.3% anual.

Una forma de apreciar este alto grado de urbanización es a través del número de ciudades y del número de habitantes; por un lado, en 1980 el número de ciudades era de 227, y para 2015 se incrementó a 401; por el lado del número de

¹ Los datos estadísticos se obtuvieron mediante cálculos propios con cifras del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

población, en ese mismo año de 1980 la población urbana registró 44.3 millones de habitantes, y para 2015 esta población se había incrementado a 92 millones de habitantes.

Estos datos esclarecen varios aspectos importantes: primero, en términos territoriales, en estas últimas décadas la multiplicación de ciudades en todas las regiones del país ha sido impresionante; segundo, desde el punto de vista del rango-tamaño se han incrementado los centros urbanos en todas las categorías, pero sobresalen las ciudades chicas y las aglomeraciones metropolitanas; si tomamos en cuenta la densidad poblacional, las concentraciones urbanas de población y de ciudades se destacan en ciertas regiones donde la demanda de vivienda y servicios es evidente; y si visualizamos el futuro inmediato, es incuestionable que los centros urbanos son y serán los protagonistas no solo de la actividad económica, sino también de los problemas ambientales, sociales, y de expansión urbana de mayores magnitudes.

El presente análisis se centra en las últimas dos décadas del siglo pasado y las primeras del actual; en los años 80 ocurre una grave crisis económica con una tasa de crecimiento del PIB de 1.6%; en los noventa se aplica una política neoliberal que logra una recuperación económica relativa e inestable, pues el PIB creció 3.5% anual de 1990 a 2005 (Garza, 2010, p. 33). Pero es importante enfatizar que se producen efectos territoriales muy importantes que aceleraron la descentralización del proceso de urbanización a lo largo de todo el país.

El nuevo modelo económico de apertura comercial tuvo como consecuencia una reestructuración territorial que alteró la distribución de la población y de las actividades productivas en el país según las preferencias del capital privado, y algunas ventajas competitivas como el aprovechamiento de mano de obra más barata en zonas rurales y ciudades medias o pequeñas (Aguilar y Graizbord, 2014, p. 790).

Naturalmente, la cercanía a Estados Unidos y el mejoramiento de la infraestructura carretera en esa dirección para el intercambio comercial tuvo una gran influencia. Lo anterior profundizó las diferencias regionales y urbano-rurales, pero desarrolló otras zonas a partir del impulso a ciertas actividades económicas lo que, a su vez, reorientó los flujos migratorios y la movilidad entre zonas urbanas y rurales, y entre zonas metropolitanas y centros urbanos de menores tamaños.

El surgimiento de nuevos polos de desarrollo donde la población encontró nuevas oportunidades laborales estuvo vinculado, sobre todo, al impulso industrial en centros urbanos de dimensiones medias, mayormente en zonas estratégicas del centro del país como San Luis Potosí y Aguascalientes, y en ciudades norteafricanas como Saltillo y Hermosillo, con un sector automotriz importante; con la llegada de la industria maquiladora en las ciudades a lo largo de la frontera norte; también se pueden mencionar las zonas de explotación petrolera del Golfo de México en los estados de Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas; y en el sector terciario, con el notable impulso a la actividad turística de centros integralmente planeados como Cancún y el corredor turístico en el Caribe Mexicano; varios puntos entre Oaxaca y Nayarit (Huatulco, Ixtapa-Zihuatanejo y Puerto Vallarta) en las costas del Pacífico, así como los desarrollos hacia el sur en la Península de Baja California (Aguilar, 2014, p. 195).

Los procesos mencionados dinamizaron nuevos territorios, sobre todo los más alejados de las metrópolis más grandes, e impulsaron centros urbanos de tamaño medio y pequeño en diferentes regiones del país. Lo anterior le dio un nuevo perfil al fenómeno urbano, en comparación al modelo predominante hasta los años 80. A continuación se destacan los rasgos más sobresalientes del nuevo modelo urbano desde principios del presente siglo.²

Se reforzó el perfil urbano del país

En los últimos treinta años, México incrementó su nivel de urbanización de una manera impresionante junto a los países de mayor desarrollo en América Latina. Mientras que en 1970 su grado de urbanización era de 58.7%, para 2015 la población viviendo en centros urbanos ya era de 77%. Es decir, la población urbana pasó de 28.3 millones de personas en 1970 a 57.9 millones en 1990; y alcanzó 92 millones en 2015. Un incremento de casi 64 millones en cuarenta y cinco años (véase cuadro 1).

² Los principales procesos que se describen en esta sección se elaboraron con base en Aguilar (2019).

Naturalmente que este proceso se reflejó ampliamente en el número de centros urbanos en el territorio nacional. Mientras que en 1970 el número de ciudades era de 174; para 1990 se incrementó a 312, y en 2010 se registraron 401 (Sun, 2018, p. 17). A pesar del aumento sistemático de centros urbanos, hay que destacar que después de una fase de crecimiento acelerado de la población urbana en décadas anteriores a 1980, con una tasa de 4.6% en el período 1970-1980, el ritmo de crecimiento reciente ha sido más moderado: de 2000 a 2015 la tasa de crecimiento anual promedio fue de 1.6 por ciento.

Cuadro 1
México: población urbana, número de ciudades y grado de urbanización, 1970-2015

	1970	1990	2010	2015
Población urbana	28 308 556	57 959 721	86 286 769	92 044 539
Ciudades	174	312	384	401
Grado de urbanización	58.7	71.3	76.8	77.0

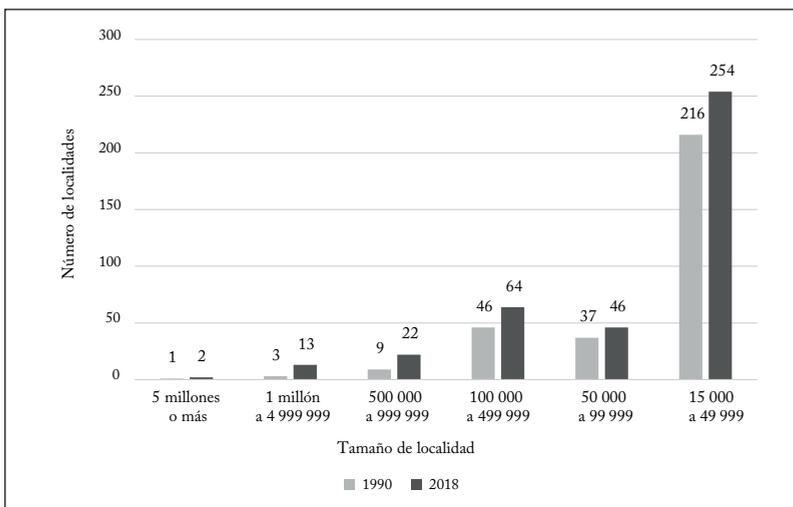
Fuente: Cálculos propios con base en Censos de Población 1970, 1990, 2010; Encuesta Intercensal 2015. Conapo, Sistema Urbano Nacional 2012 y 2018.

Un sistema urbano más balanceado con subsistemas destacados

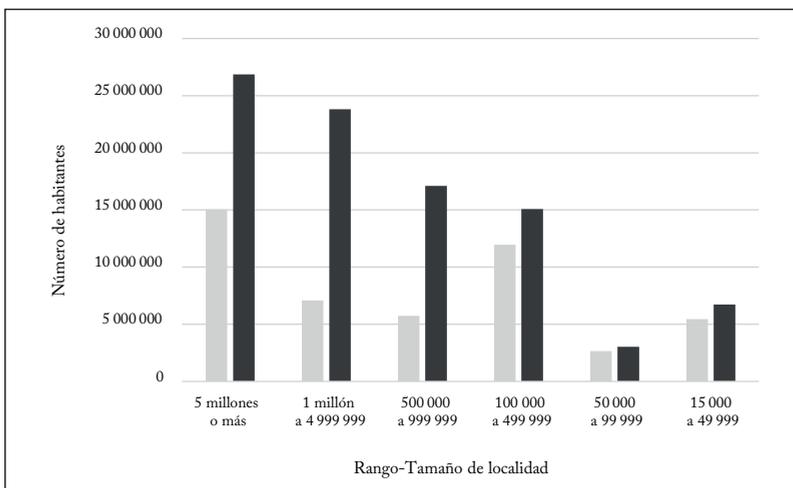
La desconcentración urbana a partir de las metrópolis más grandes ha dado lugar a un sistema urbano más balanceado. A la vez que las ciudades más grandes perdieron poder concentrador al disminuir los flujos migratorios hacia ellas, las ciudades medias y pequeñas se multiplicaron en las más bajas jerarquías urbanas e iniciaron una fase de mayor crecimiento.

Si observamos este proceso desde la perspectiva del rango-tamaño, se tiene que en el periodo 1990-2018 la mayor cantidad de habitantes se incorporó en el rango de ciudades millonarias, cuyo número pasó de 4 en 1990 a 15 en 2018 (con un incremento de 19 millones); y después en el rango de las ciudades intermedias, cuyo número aumentó de 55 en 1990 a 86 en 2018 (con un incremento de 14 millones). En este proceso podemos afirmar que se nota la influencia de la relocalización productiva, los flujos de inversión extranjera fuera de las regiones más urbanizadas, y los crecientes flujos de la migración urbana-urbana (véanse gráficas 1 y 2).

Gráfica 1
México: evolución del Sistema Urbano Nacional
según número de localidades, 1990-2018



Gráfica 2
México: evolución del Sistema Urbano Nacional
según número de habitantes, 1990-2018



Fuente: Cálculos propios con base en Censos de Población 1970, 1990, 2010; Encuesta Intercensal 2015. Conapo, Sistema Urbano Nacional 2012, 2019.

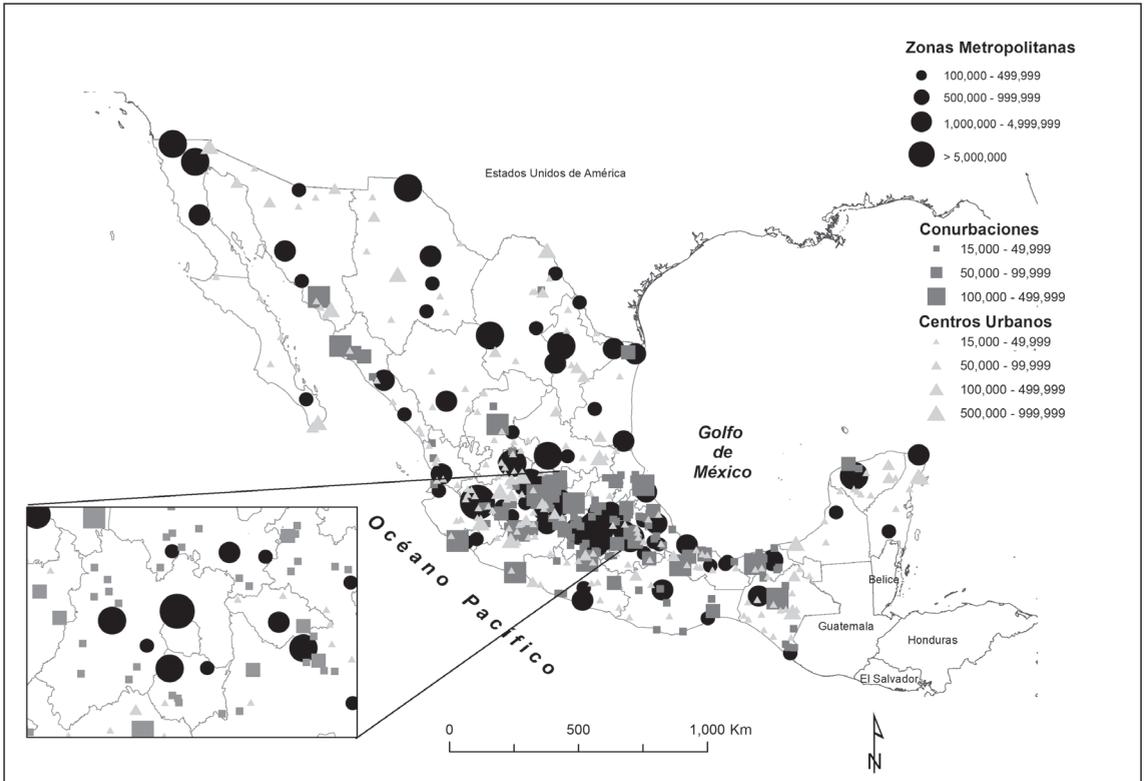
Ambas categorías de ciudades (millonarias e intermedias) se han convertido, sin lugar a dudas, en sólidas alternativas a las grandes metrópolis, pues no solo han ayudado a atenuar su alta concentración poblacional, sino que se han vuelto centros económicos muy dinámicos y de fuerte atracción de población migrante.

En el mapa 1 se aprecia la distribución de todos los centros urbanos en el territorio nacional, y aunque es notoria su concentración, por ejemplo, en la región Centro, también destaca la presencia de ciudades en todas las regiones del país, tanto de zonas metropolitanas, como de conurbaciones y ciudades chicas. Es en este sentido que se afirma que el sistema urbano se nota más balanceado tanto por tamaño de ciudades como en la distribución territorial de esas ciudades.

La multiplicación de centros urbanos en el territorio ha tenido como consecuencia la consolidación de subsistemas urbanos a nivel urbano-regional. En algunas regiones la proximidad entre ciudades de varios tamaños ha incentivado los vínculos entre ellas gracias a los flujos de población, financieros y de mercancías, entre los más importantes. Es decir, la perspectiva en red ha permitido apreciar a ciudades individuales en conjunto y no como unidades individuales; estos grupos de centros urbanos nos indican las interacciones de ida y vuelta, la vinculación de sus mercados, y la presencia de bienes y servicios complementarios.

De esta manera, análisis específicos han identificado redes o subsistemas de ciudades que organizan su territorio más inmediato al encontrarse muy vinculados por sus estrechas y cotidianas relaciones. El estudio de Garrocho (2012) nos da una pauta en este sentido: identifica los subsistemas más destacados a nivel nacional aplicando un modelo de interacción espacial. Para definir los subsistemas utiliza para cada ciudad las variables de población total, población ocupada, y costos de transporte. Un aspecto muy importante de este ejercicio fue definir la llamada población vinculante a cada red de ciudades, es decir, la población que se articula a las ciudades principales mediante la oferta de bienes y servicios (Garrocho, 2012, p. 162). Por ejemplo, las cinco redes más importantes del país, excluyendo a la ZM de Ciudad de México por el efecto eclipsante de su población, se aprecian en el cuadro 2. Ahí mismo se incluyen las redes urbanas identificadas en la región Centro, que es un territorio altamente urbanizado.

Mapa 1
México: Sistema Urbano Nacional 2018



Fuente: Cálculos propios con base en Conapo, Sistema Urbano Nacional 2012, 2019.

La desaceleración de las ciudades más grandes

Uno de los efectos más destacados del nuevo modelo de crecimiento urbano en México ha sido la desaceleración de las grandes metrópolis. Este proceso se ha dado paulatinamente desde las últimas dos décadas del siglo pasado, cuando inició la desconcentración del proceso urbano hacia ciudades de menor tamaño en diferentes regiones del país. Hay que recalcar que este fenómeno también ha

Cuadro 2
México: redes de ciudades de la región Centro, 2010

Subredes	Población total 2008	%	Población vinculada 2005	%	Rango población total 2005	Rango población acumulada 2005
ZM Puebla-Tlaxcala	11 096 875	13.11	10 596 069	22.66	2	2
ZM de Toluca	31 446 97	3.72	15 111 645	3.23	5	6
ZM de Querétaro	1 648 732	1.95	697 964	1.49	10	10
ZM de Cuernavaca	1 424 106	1.68	621 735	1.33	11	12
ZM de Pachuca	468 037	0.55	29 345	0.06	36	52
ZM de Tehuacán	320 608	0.38	41 199	0.09	41	46
ZM de Tula	284 940	0.34	100 249	0.21	44	30
Teziutlán	153 618	0.18	66 326	0.14	54	36
San Juan del Río	147 842	0.17	26 858	0.06	55	57
Huachuichingo	75 747	0.09	20 994	0.04	67	63
Zacatepec-Santa Rosa Treinta	14 984	0.09	37 269	0.08	68	48

* Sin la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Fuente: Modificado de Garrocho (2012, pp. 168-169, cuadro 4.4).

sucedido en los países más grandes de América Latina con metrópolis como São Paulo, Buenos Aires o Santiago de Chile (Chávez Galindo et al., 2016, pp. 9-11).

Las cuatro ciudades más grandes del país, las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, tuvieron una disminución en su ritmo de crecimiento. El caso más notable, por su tamaño, fue Ciudad de México, que en el periodo 1970-1980 creció a una tasa de 4.7%, mientras que en el lapso de 2000-2010 lo hizo al 0.9%; aun así, hay que remarcar que en ese lapso su población se incrementó en más de 6 millones de personas. Con las otras tres metrópolis sucedió algo similar, sus tasas de crecimiento disminuyeron hasta debajo del 2.0%, a excepción de Monterrey en el último lapso (véase cuadro 3).

Cabe señalar que estas tasas de crecimiento son un promedio para todas las aglomeraciones urbanas; aunque varias alcaldías o municipios crecen a tasas muy bajas e incluso negativas al interior de cada metrópoli, algunas unidades periféricas lo hacen a tasas por arriba del promedio como resultado de las altas expansiones de las periferias urbanas.

Cuadro 3
México: crecimiento de las metrópolis más grandes del país, 1990-2015

Zona metropolitana	Población				Tasa de crecimiento (%)		
	1990	2000	2010	2015	1990-2000	2000-2010	2010-2015
Valle de México	15 563 795	18 396 677	20 116 842	20 892 724	1.89	0.90	0.76
Guadalajara	3 003 868	3 699 136	4 434 878	4 887 383	2.10	1.83	1.96
Monterrey	2 671 715	3 381 005	4 106 054	4 689 601	2.38	1.96	2.69
Puebla-Tlaxcala	1 776 884	2 269 995	2 728 790	2 941 988	2.48	1.86	1.52

Fuente: Conapo, Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012; Delimitación de zonas metropolitanas 2015.

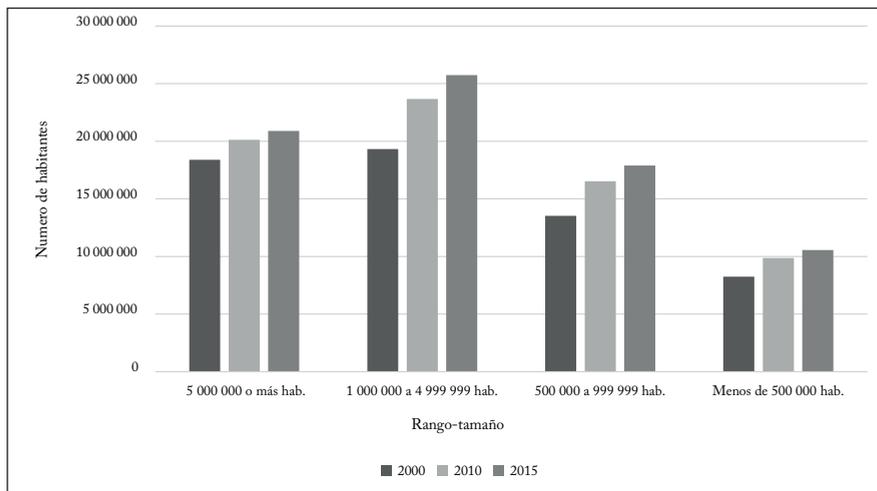
Un marcado proceso de metropolización

Desde los años 80, de manera notable, se ha incrementado el número de zonas metropolitanas en el país. En 1980 se delimitaron 26 zonas metropolitanas en las cuales se concentraban 26.1 millones de habitantes; para 2015 ya se identificaban 74 ZM con un total de 75.1 millones de personas, el equivalente a 62.8% de la población total del país (Sedatu, Conapo e INEGI, 2018, p. 56).

Las zonas metropolitanas están integradas por unidades político-administrativas que, en la mayoría de los casos, rodean a la ciudad central con edificaciones contiguas y continuas. En este conglomerado urbano, generalmente, la zona periférica incluye unidades con zonas urbanas y rurales, pero funcionalmente muy vinculadas a la ciudad central desde el punto de vista de lugar de residencia y de trabajo. Es necesario destacar que el mayor número de zonas metropolitanas (38) se encuentran en el rango de menos de 500 000 habitantes; le siguen 23 en el rango de 500 000 a menos de un millón de habitantes; para finalmente encontrar 13 ZM de más de un millón de habitantes. Pero hay que enfatizar que estas últimas representan el 65% de toda la población metropolitana, lo cual las ha convertido en motores económicos del país por su aglomeración de actividades productivas, de mercados de consumo, y economías de escala (véase gráfica 3 y cuadro 4).

Es necesario hacer hincapié en la principal implicación del proceso de metropolización en México: la periurbanización. Las zonas periféricas de las más grandes ciudades suelen crecer más rápidamente que el resto de la ciudad y, por lo mismo, tienen la más intensa dinámica de transformación socioespacial a través

Gráfica 3
México: zonas metropolitanas. Población total por rango-tamaño, 2000-2015



Fuente: Cálculos propios con base en Conapo (2018), Delimitación de zonas urbanas 2015.

Cuadro 4
México: evolución de las zonas metropolitanas, 1960-2015

Características	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015	Dif. 1960-2015
Zonas metropolitanas	12	26	37	56	56	59	74	62
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	361	417	35.3
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32	18
Población total (millones)	9.0	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8	75.0	66
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56.0	56.8	62.8	37.2

Nota: Los datos no son estrictamente comparables.

Fuente: Para 1960, Unikel et al. (1978); para 1980, Negrete y Salazar (1986); para 1990, Sobrino (1993); para 2000, Sedesol, Conapo e INEGI (2004); para 2005, Sedesol, Conapo e INEGI (2007); para 2010, Sistema Urbano Nacional 2012, y para 2018, Conapo (2018b), Sistema Urbano Nacional.

de rápidos cambios de uso del suelo, integración de espacios rurales y actividades económicas de base urbana, surgiendo así desarrollos formales e informales como los conjuntos habitacionales de interés social, asentamientos irregulares, centros comerciales y desarrollos residenciales.

La urbanización de la pobreza

Pero la concentración de población en zonas urbanas no significa un mejoramiento de condiciones de vida para todos sus habitantes. Uno de los problemas sociales que más se ha agravado en las últimas décadas es el incremento de población pobre en los centros urbanos. Esta población ha aumentado por la falta de empleo, o el acceso a empleos precarios con muy bajos salarios en los cuales la población no tiene capacidad e compra de una canasta básica alimentaria. Hay estudios que señalan que, cada vez mas se están incorporando nuevos pobres a las filas de la pobreza urbana-metropolitana, y los pobres urbanos preexistentes pueden haber intensificado sus condiciones de pobreza (López-Guerrero, Aguilar, Hernández Lozano y Flores Espinoza, 2016, p. 478).

Los datos de fuentes oficiales señalaban que en los primeros años de la actual década el porcentaje de pobres en todos los centros urbanos, en promedio, estaba por arriba de 40% de la población urbana; y la situación era más grave en las ciudades más grandes y en diversas zonas metropolitanas. De esta manera, en 2012 la pobreza en los centros urbanos afectaba a 36.6 millones de personas; lo cual significaba que del total de pobres en el país (53.3 millones) poco más de 65% se localizaban en zonas urbanas y de esos, 5.7 millones correspondían a población en pobreza extrema. De hecho, los datos mostraban una tendencia al aumento de la pobreza urbana porque de 2010 a 2012 el número de pobres pasó de 35.6 a 36.6 millones (Coneval, 2015, pp. 20-21) (véase cuadro 5).

Si la información anterior la desagregamos por rango-tamaño de los centros urbanos, encontramos que en ese mismo año, 2012, del total de pobres urbanos, la mitad de ellos (18.8 millones) residía en ciudades mayores a 100 000 habitantes; 8.1 millones habitaban en centros urbanos chicos de 15 000 a 99 000 habitantes; y 10.5 millones en una localidad entre 2 500 habitantes y 14 999 habitantes. Estos

Cuadro 5
México: población en situación de pobreza y vulnerable,
según lugar de residencia, 1910-2012

	Rural						Urbana					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Población en situación de pobreza	64.9	61.6	17.2	16.7	3.2	2.9	40.4	40.6	35.6	36.6	2.3	2.1
Moderada	38.5	40.1	10.2	10.9	2.6	2.4	33.7	34.3	29.6	30.9	2.0	1.9
Extrema	26.5	21.5	7.0	5.8	3.9	3.7	6.7	6.3	5.9	5.7	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.9	31.9	7.7	8.7	2.3	2.2	27.8	27.6	24.5	24.8	1.8	1.7
Población vulnerable por ingresos	1.0	1.3	0.3	0.3	0.0	0.0	7.4	7.6	6.5	6.9	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	5.2	5.3	1.4	1.4	0.0	0.0	24.4	24.2	21.5	21.8	0.0	0.0

Fuente: Modificado de Coneval (2015, p. 20, cuadro 2.1).

datos nos muestran que una tercera parte de la población pobre del país residía en las grandes ciudades. En este proceso de concentración de pobreza en las ciudades, sobresale su presencia en las zonas metropolitanas del país. Como ejemplo de los casos extremos podemos señalar que, en las metrópolis más grandes (de uno a cinco millones) sobresale el caso de Puebla-Tlaxcala y Toluca con una concentración de 49.0% y 45.4 % de pobres; y en el rango de 500 000 a menos de un millón de habitantes destacan Poza Rica y Acapulco con más de 50% de población pobre; en general, en este rango las ciudades del sur registraron porcentajes más altos de pobreza (de 40 a 60%) que las metrópolis del norte del país (menores a 40%) (Coneval, 2014, pp. 21, 39-42).

Como dato adicional nos podemos referir a la pobreza por ingresos en el ámbito urbano, donde las crisis económicas han afectado mayormente debido a la gran cantidad de población viviendo en centros urbanos. En la gráfica se observa que la población con *pobreza alimentaria* alcanzó su porcentaje más alto en 1996 con 27.0% y a partir de esa fecha inició una tendencia descendente hasta llegar 7.6% en 2006, como efecto de la crisis económica de esa época que afectó severamente el ingreso, para después aumentar hasta 12.9% en 2012. Por su parte, la

pobreza de capacidades en las áreas urbanas presentó un comportamiento bastante similar a la alimentaria; para 1996 tenía un porcentaje de 36.8, para después disminuir a 13.8 en 2006, y posteriormente incrementarse a 20.7 en 2012 (véanse gráficas 4a y 4b).

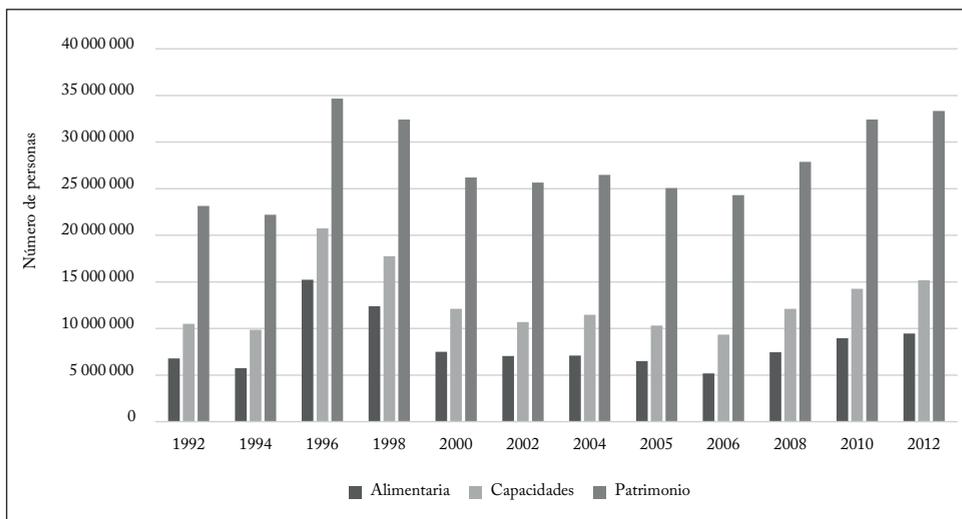
Por último, la *pobreza patrimonial* en el ámbito urbano es la que presentó los porcentajes mas altos de población; en 1996, seis de cada 10 habitantes urbanos eran pobres de patrimonio (61.5%), a partir de entonces hay una disminución y en 2006 el porcentaje era de 35.8; pero después de esa fecha este tipo de pobreza vuelve a aumentar y para 2012 ya había llegado a 45.5%. Lo anterior es muestra del deterioro del ingreso de la población urbana que ha provocado severas limitaciones para que esta población pueda adquirir una canasta alimentaria, y para efectuar gastos en salud, educación y solventar gastos de vivienda (Coneval, 2015, pp. 67-69).

LA REGIÓN CENTRO Y EL NUEVO ORDEN TERRITORIAL DE LA EXPANSIÓN URBANA

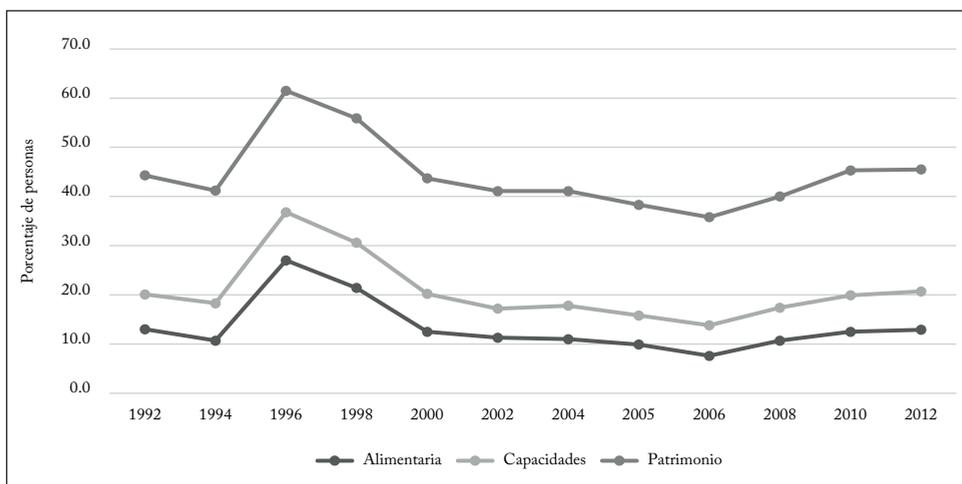
A la región Centro (RC) de México no solo se le considera el ámbito territorial de influencia directa de Ciudad de México, sino, además, es la región del país con mayor grado de urbanización. La RC está integrada por siete estados: Ciudad de México, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Aunque su extensión territorial no es muy grande, pues solo abarca 5% del territorio nacional, sí hay que considerar que en 2015 tenía una concentración poblacional de 39.3 millones de personas, o sea 33% de la población nacional (INEGI, Encuesta Intercensal 2015).

Pero desde el punto de vista del proceso de urbanización en el país, su rasgo más destacado es que su población urbana total representa 84% del total regional, es decir, se trata quizá del territorio más urbanizado del país. Desde el punto de vista del nuevo modelo de expansión urbana, es el ejemplo más representativo de lo que ha sido un fenómeno de nuevos rasgos territoriales, cambios en la concentración urbana y reorientación de los flujos migratorios.

Gráfica 4a
México: número de personas en pobreza por ingreso, 1992-2012



Gráfica 4b
México: porcentaje de personas en pobreza por ingreso, 1992-2012



Fuente: Cálculos propios con base en Coneval (2012), *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas de México*.

Es importante recordar que en los últimos cuarenta años la RC ha transitado por cuatro etapas de un proceso de concentración-desconcentración de población urbana. En la primera fase, que podemos denominar de *fuerte concentración en la ciudad principal*, Ciudad de México era el centro indiscutible de la región todavía durante la década de 1970; posteriormente esta región pasó a la fase denominada de *reversión de la polaridad*, finales de los setenta y los ochenta, que es cuando inicia la desconcentración hacia las ciudades medias más cercanas, como Toluca, Pachuca, o Cuernavaca; en la tercera etapa es clara la disminución del crecimiento de la gran metrópoli, y se refuerza el perfil urbano con el incremento de ciudades medias y chicas a finales del siglo pasado; en la siguiente fase avanza la urbanización hacia la consolidación de zonas metropolitanas del año 2000 en adelante; para, finalmente, encontrarnos en un periodo donde se consolida la formación de subsistemas urbano-rurales por cercanía entre centros urbanos, la presencia de una red mejorada de transporte, y mayores interacciones y flujos (véase cuadro 6).

Cuadro 6
Región Centro: fases históricas de concentración y desconcentración urbana

-
- I. Primero un periodo de fuerte concentración urbana en la ciudad principal hasta los años 1970.
 - II. Posteriormente un proceso de reversión de la polaridad hacia las ciudades más cercanas, finales de los 1970.
 - III. Reforzamiento del perfil urbano con un incremento en el número de ciudades en jerarquías menores, ciudades medias y chicas, 1980 y 1990.
 - IV. Se desacelera el crecimiento de las grandes ciudades y avanza la urbanización hacia una intensa expansión metropolitana, 2000 en adelante.
 - V. Se consolidan subsistemas urbanos y rurales, según cercanía, red de transporte e interacciones.
-

Fuente: Elaboración propia.

El fenómeno actual en la RC, pone en evidencia varios de estos procesos territoriales recientes para perfilar el nuevo modelo de expansión urbana tal como lo analizaremos con sus rasgos más destacados a continuación.

Consolidación de la base urbana de la RC

Al igual que en el nivel nacional, la RC ha experimentado en las últimas décadas un incremento en el número de centros urbanos de distintos tamaños y, en consecuencia, hay un mayor porcentaje de población residiendo en ciudades. La gran diferencia estriba en que en esta región se localiza la metrópoli más grande del país, lo cual, evidentemente, ha tenido una enorme influencia en estimular el crecimiento de ciudades medias y chicas, no solo por su cercanía, sino también por constituir opciones a la desconcentración de su crecimiento, entre otras razones por las deseconomías urbanas que han venido presentando.

Cuadro 7
Región Centro: número de ciudades por rango-tamaño, 1990-2010

	Rango	1990	1995	2000	2005	2010
Megaciudad	15 000 000 a 20 000 000	1	1	1	1	1
Grandes ciudades	1 000 000 a 5 000 000	2	2	2	2	3
Ciudades medias	100 000 a 999 999	8	9	10	11	10
Centros urbanos	15 000 a 99 999	36	38	43	44	49
		47	50	56	58	63

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Conapo (2018b), Sistema Urbano Nacional.

Quizá el fenómeno más destacado es el incremento en el número de zonas metropolitanas en la RC. Mientras que en 1990 existían ocho ZM en esta región, para 2015 ya se registraron 13. Este fenómeno muestra cómo, haciendo a un lado el número de ciudades, la expansión de la urbanización en el territorio se ha convertido en un proceso muy difícil de detener ante al amplio número de centros urbanos grandes y medios, y el intercambio y flujos que se han desarrollados entre ellas.

Si analizamos el ritmo de crecimiento de las ciudades por rango-tamaño, observamos la caída del crecimiento de las dos más grandes ciudades de la RC, Ciudad de México y Puebla, que registran crecimientos menores a 1% en el periodo 2000-2010. Por otro lado, las ciudades medias incrementaron su crecimiento, sobre todo en los años noventa, para después disminuirlo y presentar

crecimientos promedio en el contexto regional; más notable es el muy alto crecimiento de las ciudades chicas cuya tasa fue de 3% en el último periodo.

Pero también hay que enfatizar que el efecto de la urbanización periférica y la alta influencia de este proceso en las zonas rurales, las localidades rural-urbanas también han registrado crecimientos altos, casi iguales a los de las ciudades chicas. Estas dos realidades son las que más se han multiplicado y que reflejan bien las expansiones urbanas difusas y dispersas en las orillas de las ciudades.

Las nuevas formas urbanas de expansión

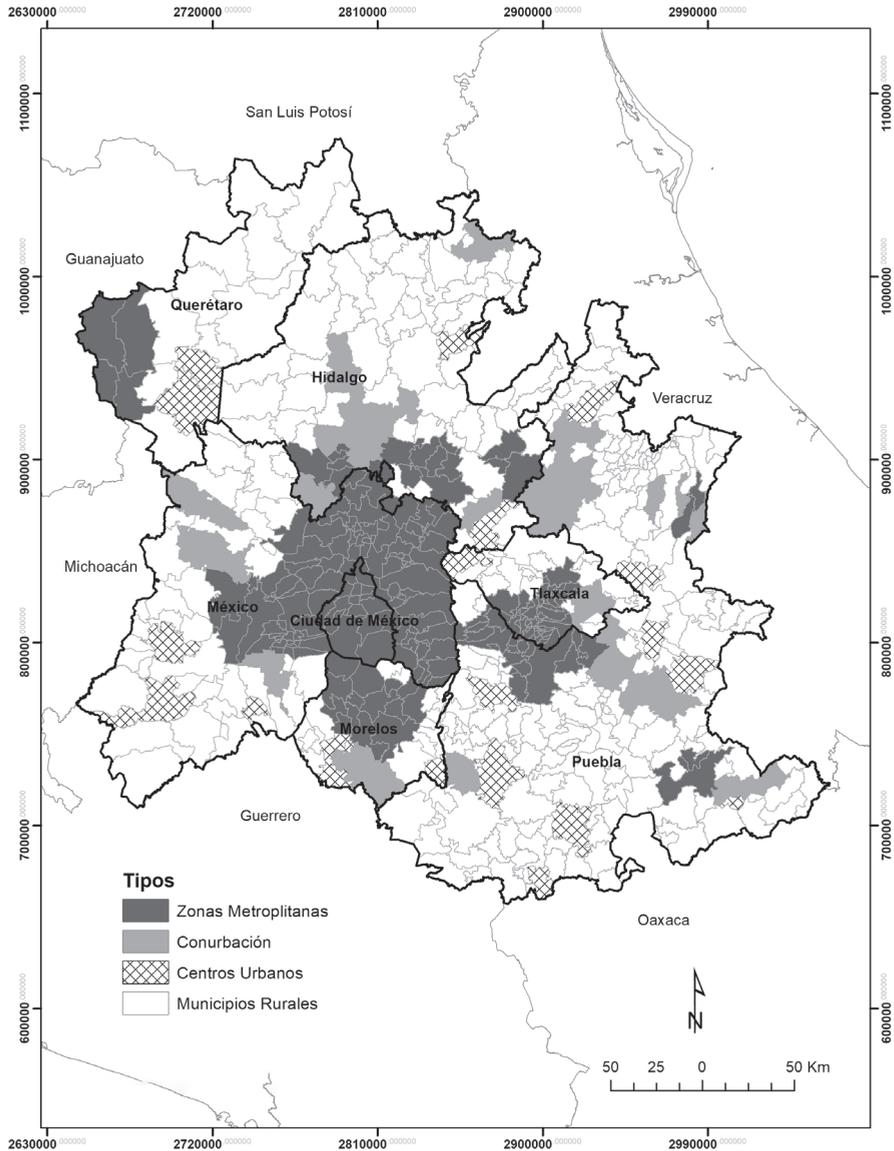
A principio del presente siglo la dinámica urbana parece perfilar muy bien el nuevo orden territorial en la RC a partir de la expansión urbana. Para mostrar este nuevo orden recurrimos a los datos de Conapo (2018b, p. 27) que define tres tipos de manifestaciones urbanas: zonas metropolitanas, conurbaciones y centros urbanos.

En el mapa 2 se presentan estos tres tipos y su análisis nos muestra tendencias muy interesantes. Primero, el proceso de metropolización en la zona central es muy destacado particularmente alrededor de Ciudad de México, donde ya se han fusionado al menos siete ZM; lo que evidencia la influencia territorial y funcional de la gran metrópoli, ya que la mayor parte de las ZM se encuentran alrededor de ella. Por lo tanto, el territorio con características metropolitanas es bastante amplio y por lo mismo los procesos de urbanización difusa y de periurbanización están muy extendidos.

Segundo, la expansión urbana a partir de conurbaciones se ha vuelto una manifestación cada vez más común. Hay que recordar que la conurbación se define como:

agrupaciones de localidades geoestadísticas entre las que existe continuidad física o del amanzanamiento. La continuidad física entre dos o más localidades constituye un conglomerado, en tanto que los centros urbanos son localidades individuales. (Conapo, 2018b, p. 7, 26)

Mapa 2
Región Centro: tipos de territorios urbanos, 2015



Fuente: Conapo (2018b), Sistema Urbano Nacional.

Por lo tanto, este concepto se refiere a ciudades pequeñas que, dada su propia dinámica de expansión, llegan a fusionar sus manchas urbanas. Si observamos el mapa 2 apreciamos cómo la mayoría de estas manifestaciones se localizan sobre todo en las orillas de las zonas metropolitanas; por ejemplo: al norte de la ZM de Toluca en dirección a Atlacomulco, al norte de la ZM de Tula, y al sur de la ZM de Cuernavaca. Dicho de otra manera, estas expansiones tienden a ampliar los territorios metropolitanos y, seguramente, en el corto plazo formarán parte de las zonas metropolitanas.

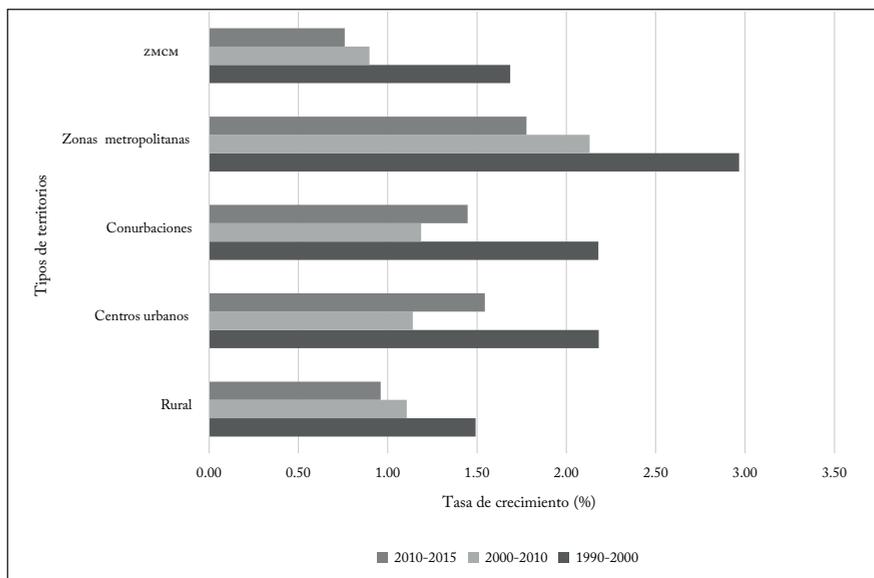
Tercero, el caso de los centros urbanos parece similar al anterior. Se trata, en su mayor proporción, de ciudades chicas cercanas a zonas metropolitanas y a conurbaciones que en algunos casos están conformando verdaderos corredores urbanos en algunas zonas; en el menor de los casos, son ciudades relativamente lejanas y autónomas de la influencia metropolitana. En cuanto a la estructuración de corredores, este proceso se puede observar primero: a partir de la ZM de Puebla-Tlaxcala y en dirección a Tehuacán, se aprecian varias conurbaciones y centros urbanos; segundo: el corredor que se forma en la ZM del Valle de México, desde Texcoco en dirección a Tulancingo y continua por la carretera hacia Poza Rica, Veracruz; y el último que sobresale es el que se está estructurando desde la ZM de Toluca en dirección a Atlacomulco, hasta llegar a San Juan del Río.

De estos tres tipos de territorios hay que resaltar que las ZM son las que registran el más alto crecimiento (1.8% en el periodo 2010-2015), seguidas de los centros urbanos y las conurbaciones con 1.6 y 1.4% respectivamente (véase gráfica 5).

Procesos de periurbanización y multiplicación de la condición urbana

La ampliación de la influencia urbana sobre el territorio y, particularmente, sobre los espacios rurales cercanos a las ciudades se ha traducido en procesos de dos tipos: suburbanización y periurbanización. La diferencia entre estos dos procesos es que el primero, la suburbanización, se refiere a una expansión urbana compacta que avanza de manera continua y contigua; en cambio la periurbanización se relaciona a una urbanización dispersa y discontinua que va dejando espacios

Gráfica 5
Región Centro: crecimiento demográfico por tipos de territorios urbanos



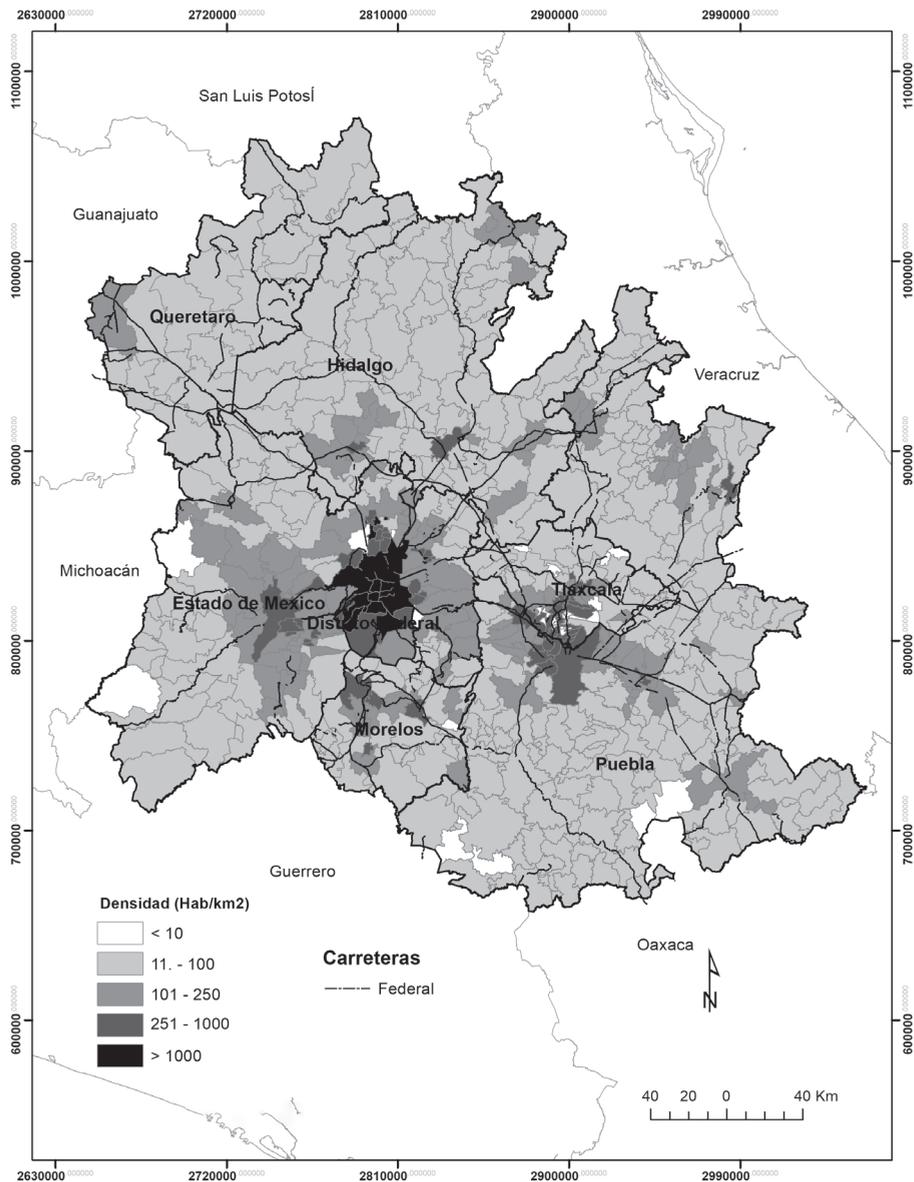
Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de los Censos de Población 1990, 2000, 2010 y 2015.

rurales intermedios y que, incluso, va penetrando y transformando a los pequeños pueblos hacia una condición urbana.

De esta manera estos procesos multiplican la condición urbana de los territorios contiguos, incrementan las densidades y los incorporan a una dinámica urbana o metropolitana. Debido al incremento de las relaciones funcionales entre territorios urbanos y urbano-rurales, se incrementan las densidades de población y los flujos de personas y mercancías. Una muestra de lo anterior se puede apreciar en los mapas 3 y 4, los cuales incluye las densidades de población en toda la RC a nivel municipal; los datos muestran muy bien cómo los territorios que en 1970 eran rurales y cercanos a las ciudades, gradualmente se fueron delineando como nuevos espacios urbanos y urbano-rurales, para que en 2015 se noten muy bien las manchas de urbanización en toda la zona central de la región.

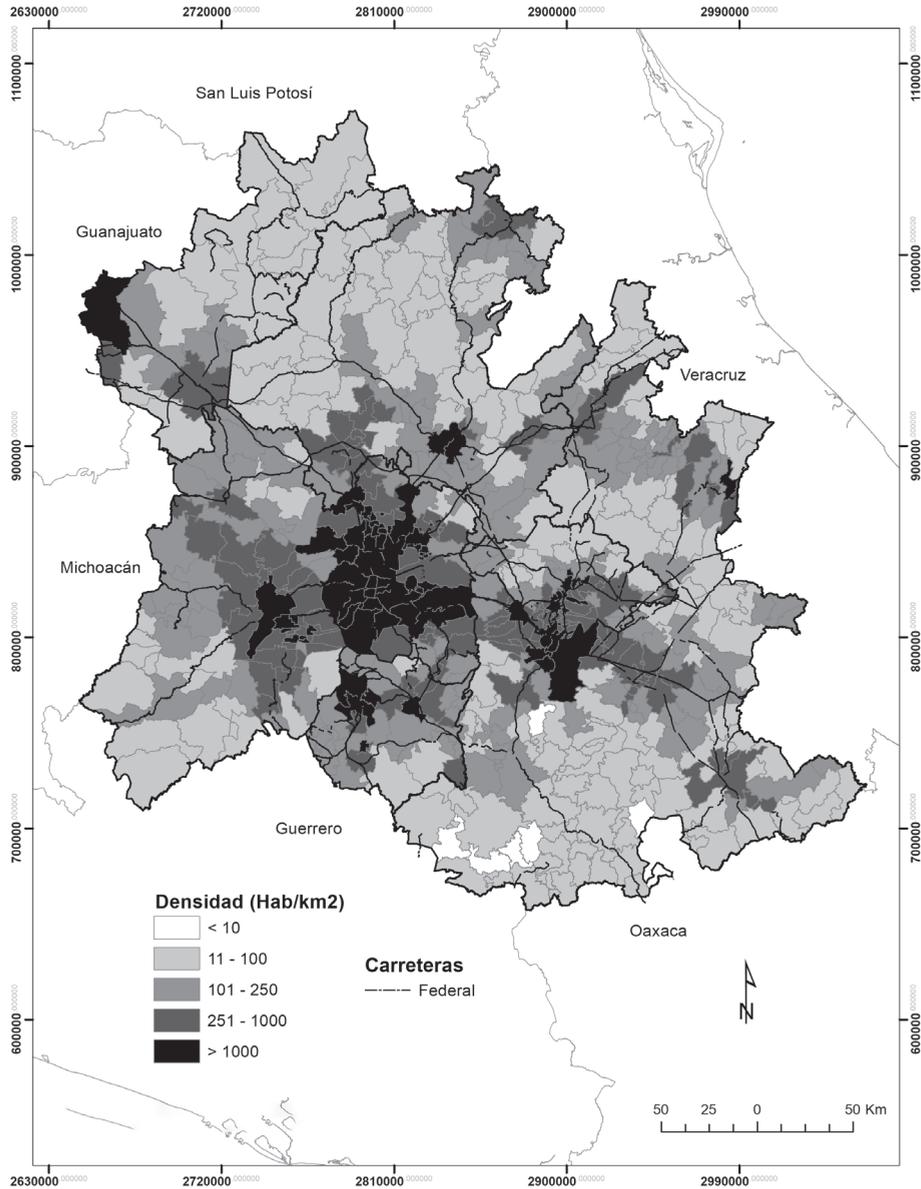
Otra muestra del proceso de periurbanización está dada por el incremento de los municipios metropolitanos desde 1960 hasta 2015. En este periodo el número de municipios metropolitanos aumentó a 353; siendo mayor el incremento en

Mapa 3
Región Centro: densidad de población, 1970



Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, IX Censo General de Población 1970.

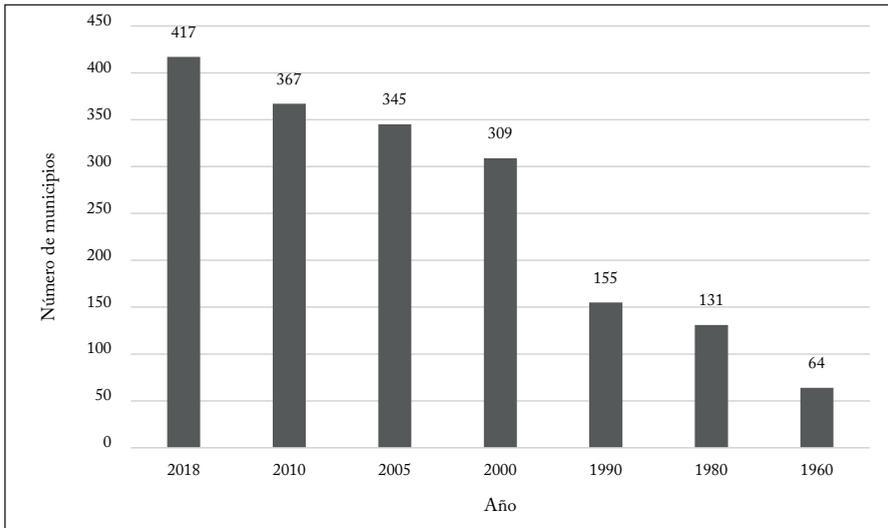
Mapa 4
Región Centro: densidad de población, 2015



Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

las metrópolis más grandes: la ZM del Valle de México con 34, y Puebla-Tlaxcala con 28 (véase gráfica 6).

Gráfica 6
Incremento de municipios metropolitanos, 1960-2015



Fuente: Delimitación de Zonas Metropolitanas 2000 y 2015.

Por su parte, el estado de Morelos es representativo del marcado crecimiento urbano en la región Centro. Esta entidad ha experimentado una acelerada tendencia a la urbanización desde los años ochenta del siglo pasado, hasta llegar a 86% de población urbana en el año 2000; a partir de ahí ha tenido una desaceleración en este proceso, y para 2020 su nivel de urbanización disminuyó ligeramente a 82% de población urbana. Pero este ritmo más lento de urbanización no ha detenido el reforzamiento de su perfil urbano, mientras que en 1990 existían 10 ciudades de dimensiones chicas y medianas, y dos zonas metropolitanas (Cuernavaca y Cuautla), para el año 2020 las ciudades chicas y medianas se incrementaron a 17, y a las zonas metropolitanas ya existentes se sumó Jojutla. Desafortunadamente, en términos sociales, hay estudios que han comprobado, sobretudo para la ZM de Cuernavaca, la existencia de altos niveles de pobreza y una gran desigualdad social (Rodríguez, 2020, pp. 300-301).

Una de las consecuencias territoriales más marcadas en el estado de Morelos es la expansión urbana dispersa y de baja densidad alrededor de los núcleos urbanos de mayores dimensiones; mientras que en 1990 las dos zonas metropolitanas del estado sumaban un total de siete municipios metropolitanos, para 2015 este tipo de municipios se incrementó a 23, es decir, su número se multiplicó por tres. Lo anterior es un reflejo de la dinámica urbana territorial que muestra dos principales corredores urbanos: el primero, norte-sur, que corre de la ZM de Cuernavaca hacia la ZM de Jojutla, siguiendo el eje de la autopista México-Acapulco; y el segundo, oriente-poniente, que se desplaza de la ZM de Cuernavaca hacia la ZM de Cuautla con conexiones a los estados de México y Puebla.

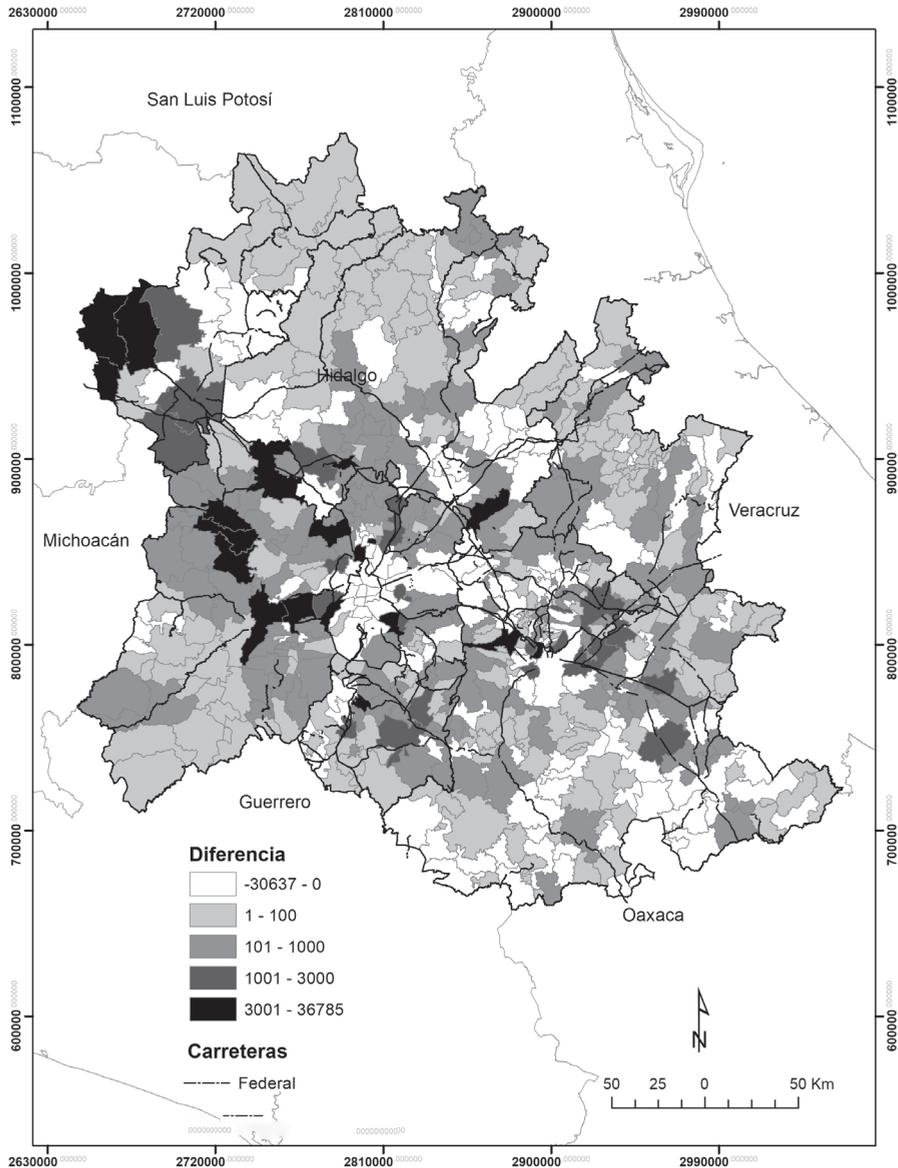
El desbordamiento productivo de la actividad económica

Una forma de tratar de explicar por qué ciertas zonas de la RC se han urbanizado de manera más acelerada que otras, es examinando la dinámica de la localización productiva, tanto por la tendencia de desconcentración desde las metrópolis más grandes como por la llegada de actividades a nuevos polos de desarrollo.

La tendencia de las décadas recientes muestra una desindustrialización de la gran metrópoli y, con ella, un desbordamiento productivo de actividad manufacturera, sobre todo hacia las ciudades más grandes y las zonas metropolitanas, pero también a territorios con fenómenos de conurbaciones y zonas rurales. De hecho, hay gran coincidencia entre lugares con altos crecimientos urbanos e incremento de la actividad manufacturera. Por su parte, la actividad terciaria crece de manera notable en las zonas metropolitanas, y sobresale la conversión productiva de la gran metrópoli que experimenta un fuerte proceso de terciarización con una gran importancia de los servicios al productor, como los financieros y los de alta especialización.

El mapa 5 muestra el crecimiento del empleo manufacturero en el periodo 1999-2014 y se nota cómo, por un lado, hay un declive en este tipo de empleo, sobre todo en la ZM del Valle de México; y por el otro lado, hay un notable crecimiento de esta actividad en las zonas metropolitanas de Querétaro, Toluca, Cuernavaca y Puebla; así como zonas urbanas y rurales aledañas.

Mapa 5
Región Centro: crecimiento del empleo manufacturero a nivel municipal, 1999-2014



Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, Censos Económicos 1999 y 2014.

Cuadro 8
Región Centro: crecimiento del empleo sectorial y diferencia
por tipos de territorios urbanos, 1999-2014

	Comercio	Manufactura	Servicio	Resto	Total
zM Ciudad de México	439 088	-137 098	1 196 097	-2 513	1 495 574
Zonas metropolitanas	283 985	135 988	386 136	17 233	823 342
Conurbación	55 123	25 340	42 786	-70	123 179
Centros urbanos	30 677	4 130	31 085	-1 450	64 442
Rural	58 469	26 600	44 727	-649	129 147
Total	867 342	54 960	1 700 831	12 551	2 635 684

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, Censos Económicos 1999 y 2014.

Para el estado de Morelos, en términos económico-sectoriales destaca la terciarización de su economía, sobre todo en sus centros urbanos que se han convertido en importantes centros de comercio y de servicios no solo para la población local sino de manera destacada para la población visitante; el crecimiento del empleo manufacturero, aunque es positivo ha sido muy lento: de 2014 a 2019 hubo un incremento de alrededor de cuatro mil empleos, tanto en Cuernavaca como en Cuautla; su importancia por número de empleos generados es muy baja, sobretodo si lo comparamos con otras zM manufactureras dentro de la región Centro, como Toluca o Querétaro que presentan más de treinta mil y cincuenta mil empleos, respectivamente, generados en el mismo periodo.

Los cuadros 9a y 9b muestran la concentración de los servicios al productor, es decir, los servicios más especializados y más relacionados con la inversión extranjera y los procesos de globalización. Los datos indican que la mayor concentración de este tipo de servicios está en la zM del Valle de México, prácticamente la mitad del sector servicios pertenece a esta categoría; y en el resto de los centros urbanos su proporción es mucho menor y no se acerca a la mitad del sector. Como muestra de la especialización de esta categoría, los subsectores más destacados son: los servicios financieros y de seguros, los servicios profesionales científicos y técnicos, el apoyo a negocios y el manejo de desechos y servicios de mediación.

En términos comparativos entre tipos de territorios urbanos, es evidente que los mayores incrementos del empleo suceden en la zM de Ciudad de México; en

Cuadro 9a
Región Centro: servicios al productor, 1999

	zmcM	Zonas metropolitanas	Conurbación	Centros urbanos	Rural	Total
Información en medios masivos	35 686	3 474	109	118	90	39 477
Servicios financieros y de seguros	192 913	3 963	100	234	174	197 384
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	30 695	9 055	786	901	657	42 094
Servicios profesionales, científicos y técnicos	146 502	24 239	1 934	1 479	985	175 135
Corporativos	39 447	853	180			40 480
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	223 564	41 643	3 630	1 213	10 473	280 523
Servicios al productor	668 807	83 227	6 739	3 945	12 979	775 097
Resto servicios	696 598	225 045	27 890	22 697	22 086	994 316
Total	1 365 405	308 272	34 629	26 642	34 465	1 769 413

Fuente: Cálculos propios a partir del Censo Económico 1999.

Cuadro 9b
Región Centro: servicios al productor, 2014

	zmcM	Zonas metropolitanas	Conurbación	Centros urbanos	Rural	Total
Información en medios masivos	138 870	19 263	935	620	226	159 914
Servicios financieros y de seguros	320 800	12 402	1 932	1 339	976	337 449
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	57 807	23 927	2 511	2 022	1 764	88 031
Servicios profesionales, científicos y técnicos	233 488	46 424	3 423	2 484	2 033	287 852
Corporativos	24 554	635				25 189
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	731 517	115 232	5 382	4 028	10 423	866 582
Servicios al productor	1 507 036	217 883	14 183	10 493	15 422	1 765 017
Resto servicios	1 054 466	476 525	63 232	47 234	63 770	1 705 227
Total	2 561 502	694 408	77 415	57 727	79 192	3 470 244

Fuente: Cálculos propios a partir del Censo Económico 2014.

primer lugar porque, aunque pierde empleo manufacturero, gana una gran cantidad de empleo terciario, 1.4 millones en el periodo; en segundo lugar porque el resto de las zonas metropolitanas y las demás zonas urbanas, apenas suman una cuarta parte del empleo total (véase cuadro 8). Es decir, es clara la concentración productiva en las ciudades más grandes. Lo cual matiza el proceso de desbordamiento productivo, pues, aunque este último, si sucede fuera de las grandes ciudades, acontece en proporciones menores y poco significativas.

LOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL EN LA RC

El análisis anterior pone de manifiesto una dinámica urbana diferente a décadas anteriores en la región Centro; su nuevo orden territorial nos indica un alto grado de concentración urbana de la población en diferentes formas: metrópolis, conurbaciones, ciudades medias y chicas; y por consiguiente, también una marcada tendencia a la aglomeración urbana de las actividades económicas. De lo anterior destaca un proceso de metropolización muy extendido que presenta las mayores ventajas comparativas de localización para las actividades productivas, pero al mismo tiempo, en términos regionales, se nota la presencia de territorios excluidos de la dinámica urbana: los de carácter rural y con altos niveles de pobreza.

Por lo anterior, es esencial hacer algunas reflexiones acerca de los principales retos de la política urbana-regional para la RC, particularmente en lo relacionado con las estrategias territoriales para la ocupación del suelo. Como se recordará, el 29 de septiembre de 2016 se aprobó el proyecto de decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial, y de Desarrollo Urbano 2016 (LGAHOTDU),³ la cual derogaba la anterior LGAH de 1993,⁴ que era la primera versión modificada de la primera ley originalmente decretada a mediados de los años setenta (Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1976). De entrada, el título de esta ley parece una indicación de que este instrumento propone ir más allá de las anteriores leyes de su tipo. Es decir, no solo la regulación

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016.

⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.

incluye a los asentamientos humanos, sino también incorpora el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano del país.

Esta ley plantea que el gran reto es alcanzar un nuevo modelo urbano, cuyas características principales serán:

Este nuevo modelo urbano tendrá que ser incluyente, descentralizado, colaborativo y flexible; un modelo que reenfoque los esfuerzos gubernamentales para garantizar que los espacios públicos permitan la evolución de la ciudad a través del tiempo; uno que priorice la autogestión, donde todo ciudadano tenga la posibilidad de ser el protagonista de su propio desarrollo en las ciudades de acuerdo a sus necesidades, preferencias y capacidades, en un marco de certidumbre. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial, y de Desarrollo Urbano, 2016)

Si se comparan las tres leyes (1976, 1993 y 2016), existe una gran coincidencia en los objetivos generales, pero se notan algunas variaciones y adiciones importantes particularmente en la Ley de 2016, donde se amplían claramente los alcances de su contenido, lo cual sucede para los objetivos tres y cinco, que representan los primeros desafíos para la política territorial (Aguilar, 2019).

De esta manera, podemos señalar que el primer gran reto es hacer cumplir el objetivo tres: *definir las bases para la participación social en cuestión de Asentamientos Humanos (AH)*. Cabe señalar que este objetivo no existía en 1976, en 1993 se incorpora por primera vez como una recomendación breve y muy general, y es hasta 2016 cuando muestra una clara ampliación de sus alcances y pone énfasis en tres aspectos fundamentales: primero, especifica la necesidad de permitir la participación ciudadana de todos los grupos sociales, particularmente de los más vulnerables, como jóvenes y mujeres; segundo, tener acceso a información transparente completa y oportuna; y, por último, la creación de espacios donde se garantice la corresponsabilidad de gobierno y ciudadanía, se formule y dé seguimiento a la política pública.

Este ha sido un punto crítico de la política pública en el ordenamiento territorial y apenas en 2016 se incorpora a la correspondiente regulación. De esta manera se abandona, aunque tardíamente, la visión *de-arriba-hacia-abajo* de la planeación territorial y se encamina hacia un proceso más democrático, incorporando la

visión de los ciudadanos; es decir, se le da mayor importancia a la participación ciudadana en las cuestiones y tareas del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Queda por evaluar los mecanismos de participación que se establecerán, y asegurar la verdadera incorporación de las propuestas ciudadanas.

El segundo reto importante es avanzar en el quinto objetivo que se refiere a *una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la federación, las entidades federativas y los municipios* en la planeación y mejoramiento de los AH. Este objetivo tampoco existía en las leyes de 1976 y 1993, pero aparece en 2016 y hace evidente la enorme presión social que se desarrolló por años en torno a la falta de coordinación de los diferentes niveles de gobierno, cuando las diferentes autoridades y dependencias han actuado de manera individual y bajo sus propias normas. En décadas pasadas no se logró este objetivo de trabajar coordinadamente y ha sido una causa del fracaso en la aplicación de los planes; más aún, hasta la última ley se hace alusión a la necesidad de contar con instrumentos de gestión, lo que evidencia la poca efectividad que se tuvo en la aplicación de la normatividad del ordenamiento territorial. Esta buena intención necesita especificar tales mecanismos de coordinación.

Un tercer gran reto *es incorporar el desarrollo regional en la planeación territorial del país*. La LGAHOTDU en su texto menciona términos como región, desarrollo regional, planes regionales. De hecho, en uno de sus principales instrumentos de planeación que establece la llamada Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (artículo 24), se indica que se deberán:

- I. Identificar los sistemas urbano rurales y la regionalización que estructuran funcionalmente al país; asimismo, orientará la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales.
- II. Plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los Asentamientos Humanos y sus condiciones ambientales;
- III. Proponer lineamientos para la dotación de la infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones y el país.

Una crítica recurrente a la política territorial ha sido precisamente la pérdida de la dimensión regional en sus estrategias y acciones. Más bien ha existido un marcado sesgo por la atención a las zonas urbanas como concentradoras de recursos y de actividades productivas, y se ha marginado a las zonas rurales y a las actividades de sus territorios por la ausencia de un desarrollo regional que integre “lo urbano” y “lo rural”. Se carece de estructuras regionales de gestión y de recursos financieros propios para planes y proyectos de enfoque regional con la colaboración de los estados, por lo mismo han fracasado los intentos de corregir los desequilibrios regionales (Aguilar y Vieyra, 2008, pp. 257, 262-264).

De hecho, esta ley incluye un concepto de desarrollo regional confuso y limitado en su significado (título primero, artículo 3), lo cual convendría ampliar y aclarar; cuando se menciona al desarrollo regional de qué escala territorial estamos hablando, grandes regiones, regiones medias, o microrregiones.

Pero quizá el reto mayor en este tema es la falta de atención al fenómeno de las regiones megalopolitanas o ciudades-región; es muy claro que la RC del país constituye la ciudad-región de Ciudad de México y de las demás zonas metropolitanas que la circundan (Aguilar, 2016). Esta realidad territorial es un fenómeno que se repite en diversas metrópolis el mundo, y que requiere estrategias muy particulares para administrar el masivo proceso de urbanización que está sucediendo. En la LGAHOTDU no existe ninguna mención al fenómeno urbano de las ciudades-región.

Un cuarto gran reto *es avanzar en el ordenamiento territorial de las zonas metropolitanas*. Por ejemplo, la RC ya cuenta con 13 zonas metropolitanas (Conapo, 2018b, pp. 50-52) con todo tipo de problemas urbanos, pero, sobre todo, con un proceso de periurbanización que refleja un uso irracional de territorio y que permite el avance de la urbanización dispersa. En esta ley, y después de muchos años de insistencia, finalmente se reconoce “lo metropolitano” como un fenómeno muy característico en el país, sobre todo por las dificultades político-administrativas de gestión de estas zonas que abarcan varios municipios. Lo valioso de este concepto es que reconoce que “la ciudad” está integrada por un conjunto de municipios que conforman una aglomeración para tener una comprensión completa de su crecimiento, funcionamiento, y principales problemas.

Así, se acepta la necesidad de una gobernanza metropolitana con órganos de gestión y de elaborar programas de las zonas metropolitanas y de las conurbaciones, los cuales deberán contar con Comisiones que se integrarán con todos los niveles de gobierno para coordinar la formulación de dichos planes y consejos consultivos para llevar a cabo las consultas públicas (título cuarto, capítulo sexto). Evidentemente, la coordinación intermunicipal será crítica, así como la definición de las competencias de gobierno para cada unidad político-administrativa (Le Galés y Ugalde, 2018).

Un quinto desafío es cómo *fortalecer los gobiernos municipales para enfrentar el reto de la administración urbana a niveles locales*. En años recientes varios estudios han mostrado que existe un marco de debilidad estructural del municipio en términos de rotación de cuadros, falta de coordinación con otros niveles de gobierno, de profesionalización, de recursos financieros suficientes que no permite enfrentar con eficacia los problemas urbanos (Cabrero Mendoza y Gil García, 2010); en consecuencia, es urgente la capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial. Un ejemplo representativo es la aplicación de mecanismos financieros para promover el aprovechamiento de predios baldíos al interior de las ciudades, y evitar la especulación del suelo.

En la LGAHOTDU el gobierno local se convierte en un miembro muy activo y protagonista de la política territorial porque va a tener a su cargo una gran cantidad de tareas que incluyen, entre las principales, las siguientes: integrar los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda; formular y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de estos deriven; participar en las Comisiones Metropolitanas y de Conurbación; regular la propiedad y la zonificación de los usos y destinos del suelo; supervisar la ocupación de la tierra ejidal y comunal; establecer y ejecutar estrategias de Gestión Integral de Riesgos para aumentar la resiliencia de los asentamientos ante fenómenos naturales y antropogénicos; elaborar políticas de movilidad; aplicar mecanismos financieros y fiscales que carguen el costo de la infraestructura a quien más se beneficie de ella y desincentive la existencia de predios vacíos y subutilizados; promover la participación social y ciudadana en todos los rubros mencionados; y elaborar los indicadores de su ámbito territorial para el Sistema de Información Territorial y Urbano.

Un sexto reto *es aplicar los principios de la ciudad compacta*. Reiteradamente se ha planteado que uno de los objetivos del ordenamiento territorial en las ciudades es la contención del crecimiento disperso de baja densidad y discontinuo en el uso del suelo. Particularmente debido a que en años recientes el desarrollo habitacional que se estimuló fue el de los conjuntos periféricos lejanos de áreas urbanas centrales, y con enormes carencias de equipamientos y fuentes de trabajo. De acuerdo con las proyecciones de población en cada centro urbano será posible estimar las demandas futuras de suelo y de vivienda, y con base en ello definir estrategias de ocupación del suelo con formas espaciales más densas, más compactas, mejor dotadas y mejor conectadas. De esta forma es necesario establecer zonificaciones estrictas de áreas de protección y no urbanizables, y zonas de preferente urbanización (Sedatu, Semarnat y Giz, 2017, p. 25). Dicho de otra manera, es imprescindible avanzar en un modelo urbano más consolidado, con densidades medias y un equilibrio en la distribución de usos habitacionales y dotaciones de servicios.

Un séptimo reto a superar es *definir una política específica para los asentamientos irregulares* en nuestros centros urbanos. Un primer paso es reconocer su existencia y producir información sobre este fenómeno y sus características principales: número de población y familias, características socioeconómicas, situación jurídica de la tierra. Por muchos años estos asentamientos han sido invisibles dentro de la política urbana a pesar de representar amplias ocupaciones urbanas en gran medida sobre suelo de propiedad social. Es urgente definir estrategias de integración o en su caso de reubicación adecuada. En esencia, estos asentamientos son producto del proceso de exclusión social y de un mercado de suelo no funcional para los grupos pobres; la propuesta de alternativas va en el camino de la reducción de la desigualdad social y la segregación socio-residencial. La irregularidad no forma parte de los planes de desarrollo urbano ni de sus normas y zonificaciones; sin embargo, tales instrumentos sirven para organizar la irregularidad y la exclusión.

Un octavo reto *es alcanzar la integralidad en la política territorial, tanto de tipo sectorial como territorial*. Es inviable manejar sectorialmente el ordenamiento territorial separando lo ambiental de lo social, o lo económico de lo urbano; el

ordenamiento territorial debe ser un verdadero desarrollo social y económico con base territorial, en lugar de una simple planeación física.

Es imprescindible incorporar un enfoque sistémico que articule el desarrollo urbano con el rural, y con todos los demás sectores de actuación de la política pública. Se debe tomar en cuenta la creciente importancia de las relaciones entre distintos asentamientos humanos que actualmente funcionan en complejas redes sociales, económicas y ambientales. Lo anterior se puede facilitar con una mayor conectividad transversal; con corredores que faciliten la atracción de inversiones, la integración de cadenas productivas y el movimiento de personas, bienes y servicios. Pero sobre todo, se debe trabajar en una política de inclusión territorial que atienda a las áreas más atrasadas, evalúe sus capacidades e impulse sus alternativas reales de desarrollo para reducir las desigualdades socioespaciales, y preservar las áreas de interés ecológico, agropecuario, forestal y paisajístico.

CONCLUSIONES

De finales del siglo pasado a la actualidad, 2020, sin duda el país ha experimentado un intenso proceso de urbanización caracterizado por un reforzamiento de su perfil urbano, a tal grado que 77% de su población total es urbana y el número de ciudades prácticamente se duplicó de 1980 al presente. Este alto grado de urbanización deja claro que los centros urbanos son y serán los protagonistas no solo de la actividad económica, sino también de los problemas ambientales, sociales y de una expansión urbana de mayor magnitud. El proceso urbano dinamizó nuevos territorios, sobre todo los más alejados de las grandes metrópolis, e impulsó el desarrollo de centros urbanos de tamaño medio y pequeño en diferentes regiones del país.

El argumento central que se ha desarrollado en este texto es que, en comparación con el modelo predominante hasta los años 80, ha surgido un perfil del fenómeno urbano en el país que han dado lugar a un nuevo modelo urbano con rasgos muy sobresalientes que se han tratado de demostrar. Evidentemente el cambio económico mundial y el proceso de globalización afectó el patrón de urbanización al impulsar una marcada desconcentración urbana y la multiplicación

de centros urbanos; lo anterior reforzó el perfil urbano nacional, creó un sistema urbano más balanceado y estimuló la formación de zonas metropolitanas que a la fecha concentran 63% de la población nacional, y las ha convertido en motores económicos del país por su aglomeración de actividades productivas, de mercados de consumo y economías de escala.

La región más representativa del masivo proceso de urbanización, sin duda, es la región Centro que contiene a la metrópoli más grande del país, Ciudad de México, lo cual ha tenido una enorme influencia en estimular el crecimiento de ciudades medias y chicas, no solo por su cercanía, sino también por constituir opciones a la desconcentración de su crecimiento, por las deseconomías urbanas que ha venido presentando. A partir de principios del presente siglo la nueva dinámica urbana perfila claramente un nuevo orden territorial en la RC; destaca la multiplicación de zonas metropolitanas con una urbanización periférica y alta influencia de este proceso en las zonas rurales; las localidades rural-urbanas también han registrado gran crecimiento, casi igual a los de las ciudades chicas que son las que crecen más rápido. Estas realidades son las que más se han multiplicado y reflejan bien las expansiones urbanas difusas y dispersas en las orillas de las ciudades. A lo anterior, hay que agregar las conurbaciones que refieren a ciudades pequeñas que, por su propia dinámica de expansión, llegan a fusionar sus manchas urbanas y la mayoría de ellas se localiza en las orillas de las zonas metropolitanas.

El desbordamiento productivo de la ZMCM ha sucedido hacia las ciudades más grandes, sobre todo las zonas metropolitanas. Los datos han mostrado una correlación directa entre los centros urbanos de más rápido crecimiento y el incremento de la actividad manufacturera. Por su parte la actividad terciaria crece de manera notable en las zonas metropolitanas, y sobresale un fuerte proceso de terciarización de la gran metrópoli con una gran importancia de los servicios al productor como los financieros y los de alta especialización. En términos comparativos entre tipos de territorios urbanos, es evidente que los mayores incrementos del empleo suceden en la ZM de Ciudad de México, lo cual matiza mucho el proceso de desbordamiento productivo pues, aunque este último sí sucede fuera de las grandes ciudades, acontece en proporciones menores y poco significativas.

Finalmente, a partir de la nueva legislación de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial, se discutieron ocho retos sobre los cuales es impres-

cindible avanzar: la participación social; la coordinación entre niveles de gobierno; el desarrollo regional; el ordenamiento metropolitano; el fortalecimiento de los gobiernos locales; la aplicación de principios de la ciudad compacta; política clara hacia los asentamientos irregulares; y políticas integrales que incorporen lo sectorial y lo territorial.

Para el caso particular del estado de Morelos, los principales retos que la política territorial presenta son: impulsar un desarrollo subregional que identifique los principales subsistemas urbano-rurales y los polígonos de mayores carencias sociales para difundir el efecto económico de las ciudades hacia las zonas rurales más rezagadas y, de esta manera, desconcentrar de los centros urbanos las oportunidades económicas. Esta estrategia debe orientarse hacia un verdadero ordenamiento territorial que integre la actividad económica, la política social, y la ambiental con el territorio en todo el ámbito estatal.

Darle prioridad al ordenamiento territorial de las zonas metropolitanas del estado, que como se comprobó se están expandiendo rápidamente con la integración de varios municipios en amplias aglomeraciones urbanas. Evaluar los desarrollos periurbanos y, en la medida de lo posible, promover desarrollos más compactos para tener un uso más racional del territorio, así como atender los asentamientos humanos irregulares a través de una política de inclusión social de su población generalmente en situaciones de pobreza. Las zonas metropolitanas deben constituir núcleos de dispersión del desarrollo económico. Es primordial definir la vocación económica de estos núcleos para impulsar sectores específicos, tanto terciarios como manufactureros, tomando en cuenta cadenas productivas urbano-rurales para elevar el nivel de competitividad del aparato productivo, y así propiciar la generación de empleo para los grupos más desfavorecidos.

El punto crucial es que un nuevo orden territorial urbano con nuevas modalidades de expansión urbana está en formación en la RC y es necesario que la legislación territorial atienda estas expresiones territoriales emergentes mediante la creación de nuevos órganos institucionales, esquemas regulatorios y otras formas de abordaje. No se trata de dar solución a los viejos problemas y procesos, se trata de atender los nuevos desafíos, la nueva lógica de funcionamiento y sus nuevos resultados. Hoy en día persisten algunos fenómenos que se deben resolver como

la exclusión social y espacial, centrales al desarrollo social, económico y político, y parte inherente a la inequidad territorial, particularmente la urbana-rural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, A. G. (2014). El reparto poblacional en el territorio. Tendencias recientes y desafíos futuros. En J. L. Ávila, H. Hernández y J. Narro (Coords.), *Cambio demográfico y desarrollo de México* (pp. 193-219). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar, A. G. (2016). La región megalopolitana de la Ciudad de México. La morfología socio-territorial de la ciudad-región. En J. L. Ávila, H. Hernández y J. Narro (Coords.), *Retos del cambio demográfico en México* (pp. 413-456). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar, A. G. (2019). Institucionalidad y redimensionamiento urbano-regional en México. La Ley de Asentamientos Humanos de 2016 y las oportunidades perdidas. En J. Delgadillo y A. Hildenbrand (Eds.), *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*. Universidad de Alcalá-España; Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, A. G., y Graizbord, B. (2014). La distribución espacial de la población, 1990-2010: cambios recientes y perspectivas diferentes. En C. Rabell (Coord.), *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico* (pp. 783-823). Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, A. G., y Vieyra, M. J. A. (2008). El sistema urbano nacional y su articulación con los espacios rurales. Implicaciones para el ordenamiento territorial. En J. Delgadillo (Coord.), *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. Secretaría de Desarrollo Social; Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México; Plaza y Valdés.
- Cabrero, E., y Gil, C. (2010). La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo xx: ¿cien años de soledad municipal? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), 133-173.

- Chávez, A. M., Rodríguez, J., Acuña, M., Barquero J., Macadar D., y Pinto da Cunha, J. (2016). Migración interna y cambios metropolitanos. ¿Qué está pasando en las grandes ciudades de América Latina? *Revista Latinoamericana de Población*, 10(18), 7-41.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas de México*. https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Consejo Nacional de Población. (2018a). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Secretaría de Gobernación; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Consejo Nacional de Población; Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Consejo Nacional de Población. (2018b). *Sistema Urbano Nacional 2018*. Consejo Nacional de Población; Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. (1993, 21 de julio). Ley General de Asentamientos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*.
- Diario Oficial de la Federación. (2016, 28 de noviembre). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. *Diario Oficial de la Federación*.
- Garrocho, C. (2012). *Estructura funcional de la red de ciudades de México*. El Colegio Mexiquense; Consejo Nacional de Población; Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Garza, G. (2010). La transformación urbana de México, 1970-2020. En G. Garza y M. Schteingart (Coords.), *Los grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional*, II (pp. 31-86). El Colegio de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

- Le Galés, P., y Ugalde, V. (Eds.). (2018). *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y no se gobierna en una gran metrópoli*. El Colegio de México.
- López-Guerrero, F., Aguilar, A. G., Hernández, J., y Flores, M. A. (2016). Metropolitización y pobreza. En J. O. Moncada y A. López (Coords.), *Geografía de México. Una reflexión espacial contemporánea*, II (pp. 468-492). Fondo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; INEGI.
- Rodríguez, F. (2020). Calidad de vida y potencial de progreso en espacios de pobreza de las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Querétaro. En A. G. Aguilar e I. Escamilla (Coords.), *Expresiones de la segregación residencial y de la pobreza en contextos urbanos y metropolitanos* (pp. 287-314). Miguel Ángel Porrúa; Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, México. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional. (2017). *Guía metodológica: elaboración y actualización de programas municipales de desarrollo urbano*. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional.



Esta obra es resultado del trabajo colectivo del Programa de Estudios Regionales del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, específicamente, del “Coloquio Morelos 2019: Territorio, economía y sociedad en tiempos de transformación nacional”, en el que se trataron temáticas asociadas al desarrollo del estado de Morelos, en cuestiones sociales, ambientales, económicas, culturales, políticas y regionales de la entidad. El presente libro reúne los enfoques, posicionamientos, propuestas y reflexiones desde las diversas ópticas de los/as participantes, que fueron expuestos y discutidos en su momento, y que hoy se ven refrendados en cada capítulo que compone esta obra. El objetivo es proveer de información y conocimiento actualizado al público interesado, y que permita acompañar, desde la UNAM, a las diferentes instancias gubernamentales, tanto locales como federales, en el diseño de una estrategia de desarrollo que potencie las capacidades regionales y de los municipios del estado, ante el nuevo escenario político y organizativo del país. Dirigida a especialistas y actores en el desarrollo económico, social y sustentable, particularmente del estado de Morelos, la obra también resulta de interés a estudiantes y público en general, sobre todo a quienes, sin ser académicos o funcionarios, se nutren del conocimiento en su actividad de aprendizaje, de ciudadanía y de militancia política.

