

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO. ELEMENTOS ESENCIALES PARA UNA NUEVA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Adrián Guillermo AGUILAR*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La globalización y las nuevas realidades territoriales*. III. *La distribución territorial de la población en México. Tendencias recientes*. IV. *Lineamientos de política*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La actual Ley General de Población, elaborada originalmente en 1974, representó un avance considerable en su momento, particularmente para las cuestiones de carácter migratorio, así como para los programas de planificación familiar que recibieron un tratamiento bastante amplio; lo anterior, junto a la creación del Consejo Nacional de Población, fue trascendente en la discusión del tema de la población en México.

Pero varios de los planteamientos de sus primeros cuatro artículos han quedado como trancos en espera de un nuevo impulso a temas y problemas que han surgido en décadas recientes y que demandan una amplia atención. Una nueva Ley General de Población necesita una visión más moderna que relacione a la población, su dinámica y sus principales características, a variables económicas, ambientales, sociales, y culturales. Entre estos temas no contemplados en la Ley original es indispensable revisar y estudiar la dependencia mutua entre población y territorio.

* El autor desea agradecer la colaboración de las maestras Irma Escamilla y Josefina Hernández en la recopilación de información documental y estadística, los cálculos estadísticos, y la elaboración de cuadros y mapas.

El objetivo de este texto es poner énfasis en aquellos aspectos que caracterizan la reciente distribución de la población en el país y que en consecuencia deben de tomarse en cuenta en una nueva reglamentación en esta materia, así como elaborar algunas recomendaciones para una nueva ley de población. En este sentido es imperativo comprender las implicaciones que tiene el aumento de la población sobre tres aspectos cruciales: i) su concentración o dispersión en el territorio; ii) su relación con el medio ambiente y la distribución regional de recursos naturales; iii) y su relación con derechos fundamentales como son el nivel de escolaridad, el empleo, la calidad de la vivienda, o la salud.

Una revisión y reformulación de este instrumento jurídico debe de priorizar un compromiso de la política pública con una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo económico y social y, por ende, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el territorio nacional.

Este texto está integrado por tres grandes apartados. En el primero de ellos se discuten las nuevas realidades territoriales motivadas por el efecto del proceso de globalización en el país; en un segundo apartado se enfatizan las tendencias recientes de la distribución de la población según densidad de población, concentración en centros urbanos y rurales, y su relación con el medio ambiente, y en el último apartado se delinean lo que se considera deben de ser lineamientos de políticas indispensables en una nueva ley de población en México.

II. LA GLOBALIZACIÓN Y LAS NUEVAS REALIDADES TERRITORIALES

Particularmente durante los años noventa del siglo pasado se hizo evidente una notoria *reestructuración territorial* en el país, que también afectó a otros países de América Latina. El proceso que ejerció el mayor impacto en esta reestructuración territorial fue la globalización en sus múltiples dimensiones: comercial, financiera, cultural, tecnológica y socioeconómica. La población se desplazó más intensamente entre zonas ya pobladas tanto urbanas como rurales, pero además ocupó nuevos espacios, modificando así el patrón de distribución territorial de la población.¹ La actividad económica mostró dinamismo en ciertas áreas y sectores, pero en otras hizo crisis, aunque en general se registró una relocalización de los procesos productivos en

¹ Aguilar, Adrián Guillermo y Graizbord, Boris, "La distribución espacial de la población en México 1990-2010: cambios recientes y perspectivas diferentes", en Rabell, Cecilia (coord.), *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012 (en prensa).

el territorio. La inversión en infraestructura y las innovaciones en transporte y comunicaciones facilitaron la conectividad y redujeron la fricción de la distancia.

Bajo estas condiciones se gestó una nueva geografía en la que han coexistido, por un lado, los territorios que lograron una inserción competitiva en la economía mundial (*zonas ganadoras*) y, por otra parte, los que se mantuvieron al margen de ella (*zonas perdedoras*). En esta fase la expresión más visible de estos impactos de la globalización han sido los grandes conglomerados comerciales y financieros en las ciudades, así como en los espacios rurales los complejos agroindustriales, turísticos o maquiladores, vinculados todos a la inversión y la demanda externa.² El crecimiento del intercambio comercial entre regiones, y particularmente con Estados Unidos, incidió ampliamente en dicha restructuración territorial. Hubo esfuerzos importantes para facilitar este intercambio, como el mejoramiento de infraestructura de transportes y comunicaciones, que entre otros aspectos facilitaron la formación de circuitos productivos *multinacionales*.

Los cambios que han acompañado al proceso de globalización, y en particular el impacto de las nuevas tecnologías y los nuevos sistemas de comunicación e información dieron lugar a una ruptura de las barreras físicas, de las restricciones espaciales, pasando a ser otros los factores determinantes. Las distancias se han relativizado y las barreras físicas se han suavizado, y contrariamente a lo que se argumentaba hace algunos años, la geografía de los lugares ha recobrado una enorme importancia junto a la geografía de los flujos. Diversas localizaciones que en años anteriores no parecían tener ningún atractivo, las nuevas tecnologías y las nuevas conectividades les han brindado nuevas oportunidades para construir una nueva geografía más equilibrada espacialmente.

Se ha destacado el fortalecimiento de una red de metrópolis principales, algunas con características de *ciudades globales* o mundiales, como los polos privilegiados de la economía global, que aunque no son una realidad exclusiva de nuestro tiempo, es ahora cuando han desarrollado sus ventajas competitivas adquiridas. Pero frente a esta realidad también hay que reconocer que una parte importante de la población y de la economía mundial en los países en desarrollo se mueve en espacios locales muy *desarticulados*, y en muchos casos se agudizan las desigualdades espaciales. Pero también es cierto que emergen nuevas realidades territoriales, dentro de las cuales des-

² CEPAL, *La restructuración de los espacios nacionales*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2000, p. 44.

taca el proceso de metropolización o el papel alternativo de las ciudades medias y pequeñas como centros productivos o innovadores.

Desafortunadamente parece que en este proceso ha predominado la eficiencia tecnológica y la rentabilidad económica frente a otras dimensiones territoriales. Lo cual contribuye a marginar a un gran número de territorios, haciendo de la *exclusión territorial* una característica del proceso de globalización;³ se desarticulan al interior y hacia fuera las comunidades locales tanto en zonas rurales como en periferias urbanas.

Los lugares compiten; mientras unos alcanzan el éxito, otros quedan relegados a un proceso de exclusión territorial por la falta de adaptación de las estructuras territoriales al nuevo modelo dominante, lo cual conduce a situaciones residuales respecto a los espacios que acaparan el crecimiento económico. En este caso, estamos refiriéndonos generalmente a espacios rurales alejados de los centros o ejes del crecimiento; pero también de zonas urbanas que no se han integrado a la lógica de la competitividad pero que representan centros de concentración poblacional —por transferencia espacial— de los excluidos.

Aunque es cierto que en un nivel superior y en términos de redes metropolitanas globales estamos insertos cada vez más en un sistema socioeconómico global, también son más las áreas y las poblaciones que están al margen de esa globalidad que las que se insertan en las redes globales. El desajuste es más geográfico, económico y cultural que demográfico. En este renovado contexto, referirse a los problemas de la distribución de la población es equivalente a señalar una acentuación de los problemas de la urbanización nacional.

Por otra parte, la oposición urbano-rural está siendo sustituida por un *continuum urbano* de transición que en términos cualitativos o de modernización es sinónimo de la urbanización del campo; una urbanización de la población en sus hábitos de conducta y aspectos organizativos, que en sus manifestaciones físicas no necesariamente va unida a la concentración; podemos hablar así de la *urbanización difusa*, un modelo alternativo ya presente alrededor de muchas grandes ciudades. En lugar de haber una división cada vez más marcada, hay un cambio estructural que puede y debe conducir a una diversificación de la base económica productiva local, a una modernización del campo. La población, viva en áreas urbanas o en el mundo rural, podría llegar a integrarse en ese modelo interactivo campo-ciudad

³ Precedo Ledo, A., *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*, Madrid, Síntesis, 2004.

y ciudad-campo entendido como un tejido urbano continuo, en el que los supuestos de la globalización adquieren una nueva dimensión.

Pero el crecimiento de las ciudades plantea graves problemas de desarrollo que, en muchos casos, es una consecuencia de la carencia de políticas de desarrollo territorial adecuadas, de la ausencia de una gestión política correcta y de la carencia de estructuras organizativas eficientes. En una situación de gobernabilidad deficiente, y de déficits de infraestructura y equipamiento que se acentúan en muchos territorios, a menudo provocan el exceso de concentración urbana. Con este contexto, la globalización y la revolución tecnológica están reforzando la acumulación de ventajas en las concentraciones urbanas. Por lo tanto, además de un problema de crecimiento es un problema de redistribución y de difusión dentro de cada país. Las soluciones apuntan hacia la conveniencia de poner en marcha políticas de redistribución del crecimiento, mediante la implantación de nuevos modelos de desarrollo territorial, complementarios a los actuales.

III. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO. TENDENCIAS RECIENTES

El patrón de distribución de la población en el territorio nacional, que por muchos años fue calificado como sumamente concentrado en el mundo urbano, y de una enorme dispersión para el contexto rural, ha experimentado importantes transformaciones que le dan otras características que nos permiten afirmar que hemos entrado a una nueva fase de esta distribución territorial.

Actualmente podemos afirmar que el patrón de distribución de la población presenta una transición hacia un esquema más equilibrado entre sus componentes, sobre todo en el mundo urbano que tiende hacia la convergencia. En este último destaca la disminución del ritmo de crecimiento de las metrópolis más grandes del país, y su pérdida de poder concentrador de actividades productivas y de población; por otro lado, se han multiplicado las ciudades de menores tamaños, específicamente las medianas y chicas. Considerando la fuerte tendencia de urbanización del sistema de asentamientos, es de esperar un patrón menos concentrado en las ciudades más grandes y, por lo tanto, más equilibrado y disperso para el universo total de centros urbanos, pero también para aquellos centros de carácter mixto que representan una transición entre el mundo urbano y el rural.

Por su parte, la realidad de los asentamientos rurales ha mantenido una fuerte dispersión que se ha mantenido estable en los últimos diez años; des-

afortunadamente muchas de estas localidades muestran un alto y muy alto grado de marginación, particularmente aquellas que se localizan en sitios aislados y de difícil accesibilidad.

1. *Cambios en la densidad y el patrón de poblamiento*

México se encuentra en una fase avanzada de la transición demográfica, donde desde hace varias décadas la fecundidad y la mortalidad continúan disminuyendo; a lo cual hay que agregar una pérdida neta por migración internacional. De acuerdo con las cifras del Censo de Población de 2010, el país registró una población de 112.3 millones de habitantes que significa un incremento de 14.8 millones con respecto al año 2000, lo cual representó una tasa de crecimiento promedio anual de 1.4%. De todos los estados del país, los más poblados son el Estado de México, el Distrito Federal y el de Veracruz, con 15.1, 8.8 y 7.6 millones, respectivamente. Sin embargo, en cuanto al incremento neto de población, los estados con los mayores aumentos fueron: el Estado de México con 2.0 millones de habitantes, Jalisco con 1.0 millones y Chiapas con 875 mil habitantes.

La migración interna e internacional ha sido cada vez más determinante en las brechas de crecimiento de las entidades federativas. La mayor tasa de crecimiento del estado de Quintana Roo no sólo se basa en el segundo mayor aumento proporcional por migración interna, sino también por ser una de las tres entidades con mayores ganancias netas de migración internacional.⁴

En 2010 la densidad promedio para todo el país alcanzó 57 habitantes por km², mientras que en 1970 era de 25 habitantes por km², lo cual significó un aumento de poco más del doble en tal periodo. Aun con este incremento, persisten desigualdades regionales muy marcadas; el centro del país continuó siendo el espacio de más alto poblamiento y densidades. Se destacan sobre todo los estados de Distrito Federal, Estado de México y Morelos con 5'920,679 y 364 habitantes por km², respectivamente.

Por otra parte, los estados del norte del país y de las penínsulas de Baja California y Yucatán continúan presentando las densidades más bajas, tal es el caso de, Baja California Sur, Chihuahua, Durango con 8.6, 13.7 y 13.2 habitantes por km²; sin embargo, en el segundo caso las densidades altas se han multiplicado, particularmente en espacios muy puntuales donde generalmente se ubican ciudades de cierta importancia regional.

⁴ Partida, Virgilio, "Situación demográfica nacional y estatal", en Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México*, México, Conapo, 2006, pp. 11-17.

Una revisión del mapa de densidad de población por municipio de 2010, muestra sobre todo que las densidades aumentaron en ciertas franjas del territorio, y en zonas muy puntuales. En primer lugar destaca la franja central del país donde aumentaron las densidades altas y muy altas, como consecuencia de la expansión metropolitana de las principales ciudades vinculada a una red de comunicaciones que propicia relaciones funcionales y flujos de todo tipo entre ellas. Se aprecia un *eje de fuerte densificación* que se extiende prácticamente desde la ciudad de Veracruz en el oriente hasta la ciudad de Guadalajara. En segundo lugar, en la región norte del país sobresalen las concentraciones puntuales alrededor de centros urbanos fronterizos como Tijuana, Ciudad Juárez o Reynosa y Matamoros; algunas zonas metropolitanas como Monterrey-Saltillo y Torreón-Gómez Palacio; y el corredor costero Sonora-Sinaloa-Nayarit. En tercer lugar, es notorio el incremento poblacional en los territorios de Tabasco y en norte y sur de Chiapas, así como en la Península de Yucatán sobre todo alrededor de las grandes ciudades, y en las zonas de explotación petrolera y actividad turística; destaca el eje de poblamiento en las franjas costeras (véase mapa 1).

Mapa 1. México: Densidad de Población 2010



FUENTE: Cálculos propios a partir del XIII Censo de Población y Vivienda 2010.

De esta manera, en los últimos 35 años la intensidad de ocupación del espacio se incrementó y se pasó de un patrón concentrado rodeado de densidades medias bajas, a un patrón donde se *multiplicaron* los territorios o franjas con altas densidades rodeadas por una gama de densidades altas y medias, especialmente en la parte central del país; a su vez, en las regiones menos pobladas se propagaron los polos (por lo general urbanos) con marcadas concentraciones de población.⁵ Esta mayor intensidad del poblamiento se vio claramente influenciado por el impulso a algunos enclaves como los petroleros, los turísticos, los industriales y las aglomeraciones metropolitanas.

2. La concentración en los centros urbanos

El nuevo modelo de desarrollo económico en el país ha favorecido el crecimiento de ciertas ciudades y regiones en el país, lo cual ha contribuido a tener una distribución de menor concentración en las más grandes metrópolis como en décadas anteriores. En los últimos 20 años algunos rasgos muy notables se pueden observar en el comportamiento del sistema urbano nacional: en primer lugar, la disminución del crecimiento demográfico de las ciudades más grandes del país; una dinámica de crecimiento acelerado de las ciudades medias y un crecimiento dentro del promedio de las ciudades pequeñas. Evidentemente que dentro de estas tendencias se notan diferencias regionales muy marcadas que son precisamente producto del “éxito” que han tenido ciertas actividades productivas dentro de la nueva estrategia económica, tal es el caso del turismo o la actividad manufacturera orientada a la exportación.⁶

El primer punto importante a destacar es que el proceso de urbanización, aunque ha bajado su ritmo, mantiene su tendencia al aumento en el territorio nacional. En el periodo 1990-2010 el número de ciudades en el país aumentó de 312 a 384 y la población que residía en ellas pasó de 47.9 a 81.2 millones de personas que representan el 72% de la población nacional. La tasa de crecimiento de la población urbana en el periodo 2000-2010 fue de 2.0% anual.

⁵ Véase Aguilar, Adrián Guillermo y Graizbord, Boris, “La distribución espacial de la población. Concentración y dispersión”, en Gómez de León Cruces J. y Rabell Romero, C. (coord.), *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, México, Consejo Nacional de Población-Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 1043.

⁶ Aguilar, Adrián Guillermo y Graizbord, Boris, “La distribución...”, *cit.*, nota 1.

En segundo lugar, en el caso de las ciudades grandes, en 1990 existían cuatro que superaban el millón de habitantes, que en términos generales mostraron una tendencia a disminuir su ritmo de crecimiento en los últimos 20 años. En 2010 las ciudades de este tamaño llegaron a 11. Aunque en este grupo hay que distinguir dos subgrupos, las cuatro más grandes, Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, donde esta tendencia es más clara; y el resto de estas ciudades las cuales aun son muy dinámicas y cuya tasa de crecimiento está por arriba del 3% con excepción de la ZM de Torreón. Evidentemente lo más notable es el bajo crecimiento de la ciudad de México, que en el último periodo 2000-2010 alcanzó una tasa de 0.90%. Hay que destacar que de estas ciudades dos están en la franja central del país, Toluca y León; y otras dos están en la zona fronteriza, Tijuana y Ciudad Juárez; una última está en la zona de La Laguna aunque con menor dinamismo (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Sistema Urbano Nacional.
Población por tamaño de ciudad, 1990-2010.

Tamaño de localidad	1990		2000		2010	
	Número de localidades	Población	Número de localidades	Población	Número de localidades	Población
5 millones o más	1	15'047,685	1	18'396,677	1	20'116,842
1 millón a 4'999,999	3	7'085,949	8	15'105,087	10	21'252,198
500 mil a 999,999	9	5'730,397	17	11'334,600	22	16'462,922
100 mil a 499,999	46	11'956,155	56	12'927,859	62	13'963,129
50 mil a 99,999	37	2'654,101	42	3'011,830	40	2'810,145
15 mil a 49,999	216	5'449,824	223	5'848,607	249	6'626,045
Total	312	47'924,111	347	66'624,660	384	81'231,281

FUENTE: Cálculos del Conapo con base en el INEGI, XI, XII Censo de Población y Vivienda y Censo de Población y Vivienda 2010.

En el caso de las ciudades más grandes hay que destacar el *proceso de metropolización* en la mayoría de ellas que incluso ha llegado a varias dimensiones intermedias. En gran medida este proceso da cuenta también de una

dinámica expansión urbana periférica que pone en evidencia un fenómeno de *peri-urbanización* con nuevas realidades urbano-rurales, y todo como parte de las nuevas manifestaciones territoriales en el país. En 2005 ya existían 56 zonas metropolitanas en todo el país.

En tercer término, avanza un proceso de consolidación y *concentración urbana en las ciudades medias* que ya se perfilaba desde la década de los setentas.⁷ Estos centros han recibido gran parte de las repercusiones de la desconcentración urbana en la fase de reestructuración económica en el país, particularmente en la forma de relocalización productiva, inversión extranjera, y migraciones urbanas-urbanas. Para 2010 existían 84 ciudades medias dentro de un rango de 100,000 a menos de un millón de habitantes donde residían poco más de 30 millones de habitantes. Estas ciudades crecieron a una tasa promedio por arriba del promedio nacional para la población urbana, y del total de estas ciudades poco más de la mitad creció por arriba de la media. Quizás el rasgo más sobresaliente del crecimiento de estos centros intermedios fue su poder de atracción de población migrante; en el periodo 1995-2000 tuvieron una ganancia de migrantes muy importante, 363 mil personas que fue equivalente a casi el doble de la ganancia de las ciudades grandes con 186 mil personas.

Otro rasgo relevante es que el proceso de metropolización ha llegado a varias de estas ciudades; alrededor de 40 de ellas son actualmente zonas metropolitanas. Las ciudades medias de más alto crecimiento se destacan en la región norte en varios centros fronterizos, y capitales estatales como La Paz, Hermosillo, Chihuahua y Saltillo; en la franja central del país sobresalen algunos centros turísticos como Puerto Vallarta o Manzanillo, ciudades cercanas a la ciudad de México y zonas metropolitanas aledañas como Querétaro, Pachuca, Tehuacán o Apizaco, y capitales estatales con una importante dinámica industrial como Aguascalientes o San Luis Potosí; en las regiones Sur y Península de Yucatán, ante todo sobresalen los centros turísticos como Playa del Carmen y Cancún, capitales estatales como Chilpancingo, Tuxtla Gutiérrez y Chetumal, así como algún centro industrial como Ciudad del Carmen.

Y en cuarto lugar, las ciudades pequeñas aunque aumentaron en número mantienen un bajo ritmo de crecimiento incluso ligeramente por debajo de la media para la población urbana. Para 2010 se contabilizaron 289 ciudades pequeñas donde habitaban 9.4 millones de personas. Su tasa de creci-

⁷ Véase Aguilar, Adrián Guillermo *et al.*, *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, México, Conaculta-El Colegio de México-UNAM, Instituto de Geografía, Colección Regiones, 1996, p. 403.

miento estuvo por debajo del crecimiento de toda la población urbana y de las ciudades grandes también. En cuanto a su localización, las ciudades pequeñas que más sobresalen en el periodo se ubican en las regiones noroeste, sur y Península de Yucatán (véase cuadro 1).

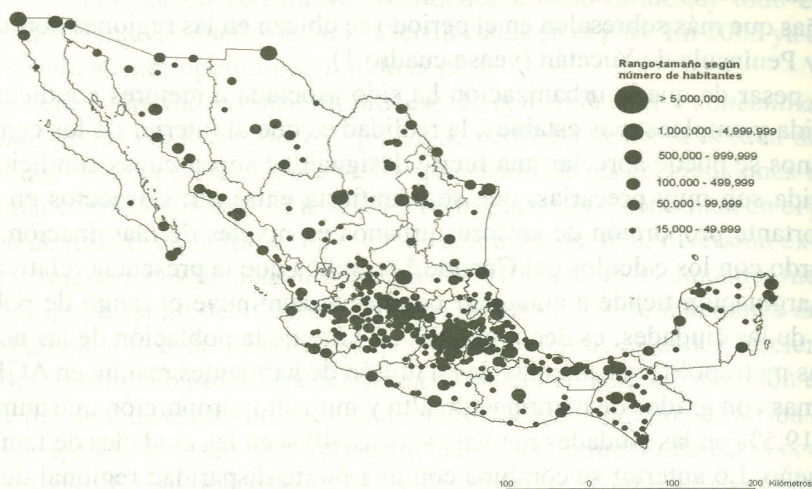
A pesar de que la urbanización ha sido asociada a mejores condiciones de vida y empleos más estables, la realidad es que al interior de los centros urbanos se puede apreciar una fuerte desigualdad social cuyas condiciones de vida son muy precarias, que se manifiesta entre otros aspectos en una importante proporción de sectores urbanos en niveles de marginación. De acuerdo con los cálculos del Conapo,⁸ se indica que la presencia relativa de la marginación tiende a aumentar conforme disminuye el rango de población de las ciudades; es decir, en 2005, 17.2% de la población de las nueve zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes residía en AGEBS urbanas con grados de marginación alto y muy alto; proporción que aumenta a 19.5% en las ciudades medias; y a casi 40% en las ciudades de tamaño pequeño. Lo anterior se combina con una fuerte disparidad regional donde las ciudades del centro y sur-sureste de México muestran una situación mucho más desfavorable, frente a las ciudades del centro-occidente y norte del país.

En conclusión, y considerando la localización de las ciudades que crecieron a una tasa por arriba del promedio, se distinguen las regiones noroeste, centro-norte, noreste y Península de Yucatán; en contraposición, el crecimiento urbano menos intenso ocurrió en las regiones centro y golfo.

El mapa 2 muestra como la distribución de centros urbanos en el país es ampliamente coincidente con las densidades medias, altas y muy altas del mapa de densidades, referido en la sección anterior.

⁸ Consejo Nacional de Población, *Índice de marginación urbana 2005*, México, Conapo, 2009, pp. 27-30.

Mapa 2. Centro urbanos por rango-tamaño, 2010



FUENTE: Cálculos propios a partir del XIII Censo de Población y Vivienda 2010.

3. El poblamiento disperso en las localidades rurales

Durante la última década, el sector agropecuario se ha caracterizado por la persistencia de situaciones de pobreza e inseguridad alimentaria entre la población rural, lo cual se expresa en un deterioro generalizado de la calidad de vida de esta población. Ante ello, la población rural ha mantenido un flujo migratorio hacia centros urbanos predominantemente; en el quinquenio 1995-2000 la población migrante de origen rural tuvo como destino en primer lugar las ciudades medias (con 376.6 mil personas); en segundo lugar, las ciudades grandes (con 315.2 mil personas); y en tercer lugar otras localidades rurales (con 211.9 personas). Lo cual evidentemente ha contribuido a un vaciamiento del campo mexicano y a un crecimiento negativo de la población rural en el último quinquenio 2000-2005.⁹

En primer término, y en referencia a las localidades mixtas que representan una etapa de transición entre la realidad rural y la urbana, hay que señalar que estos asentamientos presentan una tendencia al incremento desde 1970 a la fecha. Para 2010 alcanzaron un total de 1,877; la mayoría de ellas en el rango de 5,000 a 9,999 habitantes. No es de extrañar esta tendencia considerando la fuerte tendencia a la urbanización en el territorio nacional

⁹ Reyna Bernal, Angélica y Hernández Esquivel, Juan Carlos, "Poblamiento, desarrollo rural y medio ambiente. Retos y prioridades de la política de población", en Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México 2006*, México, Conapo, 2006, p. 195.

y, por lo mismo, la fuerte influencia urbana que reciben las localidades rurales más grandes; además de que la mayoría de estos asentamientos se ubican muy cercanos a ciudades medias o zonas metropolitanas, o en su defecto a lo largo de importantes ejes carreteros.

En décadas anteriores el poblamiento rural ha mostrado una notoria tendencia a la dispersión en un enorme universo de localidades rurales. Así, para 2010, el número de localidades rurales menores a 2,500 habitantes registró un número de 160,731 localidades (véase cuadro 2). La población que ocupa dichas localidades ha llegado a 21.5 millones en el mismo año. Estos datos nos muestran el gran universo de localidades pequeñas y con ello la dificultad de dotarlas de los servicios básicos.

Cuadro 2. Sistema Urbano Nacional.
Población por tipo de localidad, 2010.

<i>Tipo de localidad^a</i>	<i>Número de localidades^b</i>	<i>Población total</i>	<i>% de localidades según tipo</i>	<i>% de población según tipo de localidad</i>
Urbana	384	81,231,281	0.2	72.3
Mixta	1,877	9,532,779	1.2	8.5
Rural	160,731	21,572,478	98.6	19.2
Total	162,992	112,336,538	100.0	100.0

^a Las localidades urbanas son zonas metropolitanas, conurbaciones y localidades mayores a 15 mil habitantes; las localidades mixtas son las que poseen entre 2 500 y 14 999 habitantes; y las localidades rurales son aquellas con menos de 2 500 habitantes.

^b El total de localidades difiere de los resultados por localidad censal presentados por el INEGI debido a que las zonas metropolitanas incluidas en las localidades urbanas incluyen municipios completos.

FUENTES: Cálculos del Conapo con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010; y Sedesol y Conapo (2012), Sistema Urbano Nacional 2010.

La ubicación de la población rural en el territorio establece una diferencia importante en cuanto a sus características socioeconómicas y su vinculación con asentamientos mayores. Generalmente aquella población cercana a vías de comunicación, o centros urbanos tiene un mayor acceso a mercados laborales y/o bienes y servicios, lo cual impacta sus condiciones de vida. Pero en términos generales, la población rural muestra altos niveles de marginación: en 2005, 61% de las localidades menores a 2,500 habitantes mostraban una muy alta y alta marginación, concentrando 14.4 millones de personas en un total de 73,873 localidades; pero estas proporciones cam-

bien según la localización geográfica: del total de localidades rurales, 57% de ellas —que son cercanas a ciudades— registraron muy alto y alto grado de marginación; esta relación aumenta a 68% en aquellas cercanas a centros de población; y a 70% en las que están próximas a carreteras; pero tal proporción aumenta cuando están dispersas y aisladas, el 89% localidades aisladas presentaron alta y muy alta marginación agrupando al 83% de la población rural.¹⁰

En términos generales la situación socioeconómica se agrava cuando se trata de localidades sumamente pequeñas, de una o dos viviendas; o cuando se trata de localidades con una alta presencia de población indígena o predominantemente indígena, las cuales también son sumamente pequeñas y son menores a 50 habitantes. La población indígena es un grupo poblacional que históricamente ha sido excluido del proceso de desarrollo socioeconómico, y en general el nivel de sus rezagos es mayor al promedio de las localidades de alto grado de marginación; según los cálculos del Conapo,¹¹ el 75% de la población de cinco años o más hablante de lengua indígena (4.4 millones) reside en asentamientos con alto y muy alto grado de marginación, proporción que se incrementa a prácticamente al 100% en las localidades predominantemente indígenas.¹² En este sentido las condiciones *micro regionales* son sumamente determinantes de las condiciones del poblamiento rural. Ejemplos extremos de rezagos socioeconómicos están en las zonas más inaccesibles, como la Sierra Madre Occidental entre Sinaloa y Chihuahua, las zonas montañosas de Oaxaca, la Sierra Madre Oriental entre Puebla y Veracruz, las zonas de selva de los Chimalapas, y el sureste de Chiapas.

4. Poblamiento e impacto ambiental

Frente a esta dinámica de poblamiento urbano y rural es muy importante destacar en este apartado los diversos tipos de impactos ambientales que estos asentamientos causan en el entorno que los rodea.

En primer lugar, hay que enfatizar los impactos de los asentamientos sobre los recursos naturales. Por ejemplo, la expansión física de los cen-

¹⁰ Consejo Nacional de Población, *Índice de marginación a nivel localidad, 2005*, México, Conapo, 2007, pp. 25-27.

¹¹ *Ibidem*, pp. 30-32.

¹² Las localidades indígenas de acuerdo con la clasificación del Conapo, son aquellas donde 70% o más de la población de cinco años o más habla alguna lengua indígena, *ibidem*, p. 30.

tros urbanos sobre su entorno inmediato fundamentalmente se manifiesta en cambio en el uso de suelo y destrucción de la cubierta vegetal inmediata, con la consecuente pérdida de suelo de carácter agrícola, y de servicios ambientales vinculados a estas áreas como son: la recarga de acuíferos, la captación de agua de lluvia, la regulación de las condiciones del clima o la captura de gases invernadero por vegetación arbórea. Una alta proporción de la población que se establece en las periferias urbanas lo hace en asentamientos irregulares y precarios en sitios no aptos para la urbanización donde contribuyen al deterioro ambiental.

Otro ejemplo representativo se refiere a la presencia de asentamientos humanos dentro de las Áreas Naturales Protegidas; en 2005 se identificó la presencia de 7,676 localidades dentro de estas Áreas, con una población total de 1.5 millones de personas; de estas localidades, las localidades mixtas eran 48 y las urbanas 11;¹³ el resto eran localidades rurales de pequeñas dimensiones. La mayoría de esta población se encontraba asentada en parques nacionales.

En segundo lugar, las actividades urbanas en mayor medida producen diversos tipos de residuos, tanto sólidos como peligrosos, así como gases que son emitidos a la atmósfera. Por ejemplo, la falta de tratamiento de aguas residuales provoca la contaminación de cuerpos de aguas superficiales y subterráneas. En 2006, la descarga de aguas residuales municipales fue de 242 m³ por segundo; de los cuales, menos de una tercera parte son tratados, o sea, 74.4 m³ por segundo.¹⁴

En tercer lugar, un gran porcentaje de los asentamientos urbanos periféricos se llevan a cabo en zonas frágiles y de alto valor ambiental, que son muy vulnerables a desastres de origen natural como deslizamientos de tierra e inundaciones. Se estima que en las ciudades cada año se asientan cerca de 90,000 hogares en lugares poco aptos y en condiciones precarias, donde los costos de edificación se llegan a incrementar hasta 50%.¹⁵ Si consideramos a toda la población del país, poco más de la tercera parte de ella (36.5%)

¹³ Estos datos los proporcionan Garcés Fierros, César y Ruiz Guzmán, Leticia, "Características sociodemográficas de las áreas naturales protegidas de competencia federal en México", en Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México 2010*, México, Conapo, pp. 201-236, y señalan que las 11 ciudades eran: Ciudad del Carmen, Valle de Bravo, Tepoztlán, Huachinango, Tlaxcala de Xicohténcatl, Ocotlán, Ciudad Mendoza, Ixtaczoquitlán, Nogales, Orizaba y Río Blanco.

¹⁴ Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del agua en México 2006*, México, Conagua, 2007, p. 98.

¹⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007, pp. 148 y 149.

reside en municipios expuestos a la ocurrencia de ciclones tanto en el litoral del Pacífico, como del Golfo de México y Mar Caribe.¹⁶

Y en cuarto lugar hay que destacar el fuerte desequilibrio que se presenta entre la distribución de la población y la disponibilidad natural del recurso agua. Sobre este punto, el Conapo¹⁷ señala que en 2005, 45.8% de la población del país (47.2) millones residía en regiones de consejos de cuenca con menos de 2,000 metros cúbicos de agua por habitante al año, nivel considerado muy bajo en el ámbito internacional; más específicamente las regiones centro, centro-norte, noreste y norte enfrentan las situaciones más críticas con 70% o más de su población urbana residiendo en entornos geográficos de muy baja disponibilidad de agua.

IV. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Es necesario que las políticas y los *programas macroeconómicos* se complementen con *políticas locales* de desarrollo territorial basados en una lógica distinta del desarrollo, en la que a los principios de rendimiento y eficiencia han de añadirse otros, que son también “valores” orientados a la equidad y a la solidaridad o cohesión territorial. Un modelo que actué como mecanismo de compensación respecto a los procesos de concentración, para evitar que el proceso de exclusión territorial continúe y acelere el debilitamiento de muchos territorios locales. Se necesita reactivar los sistemas de asentamientos humanos de los diferentes territorios y regiones para evitar que se formen “archipiélagos urbanos en medio de desiertos rurales”. Para crear nuevas oportunidades a los diversos territorios, especial importancia tienen las ciudades medias y pequeñas porque configuran el soporte de las nuevas redes urbanas emergentes (secundarias) que pueden desempeñar un papel fundamental en un nuevo modelo de desarrollo territorial; así como nuevos modelos de urbanización difusa o urbanización policéntrica. Muchos territorios encuentran en las nuevas tecnologías y en el nuevo orden mundial nuevas oportunidades, pero hay que saber aprovecharlas. Plantear la complementariedad teórica y práctica de dos modelos vigentes: el macroeconómico y el microeconómico o local, y elaborar como prioridad las proposiciones de una convergencia territorial. Evidentemente existe una di-

¹⁶ Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México 2008*, México, Conapo, 2008, p. 137.

¹⁷ Consejo Nacional de Población, *Situación demográfica de México*, México, Conapo, 2006, p. 224, www.conapo.gob.mx/publicaciones/

ficultad de introducir esos territorios locales en los circuitos de la internacionalización y la competitividad.

Básicamente hay que reflexionar acerca del modelo territorial al que avanzamos; ¿queremos el modelo de las grandes ciudades (globales), o un modelo más cohesionado, más equilibrado, formado por un sistema de asentamientos descentralizado y disperso? Necesitamos promover procesos territoriales complementarios o alternativos a la concentración urbana, reduciendo así las tensiones urbanas en el país; evolucionar hacia una *convergencia territorial*.

De acuerdo con lo anterior y en cuanto a la posibilidad de que se elabore una nueva Ley de Población, se sugiere incorporar las siguientes recomendaciones:

1. *Propósitos*

- Una nueva Ley debe de incorporar el gran propósito de balancear la distribución de la población en el territorio nacional bajo los principios de equidad social y sustentabilidad.
- Una nueva Ley debe de reflejar los rasgos más sobresalientes del poblamiento actual en el territorio mexicano y el propósito de impulsar un desarrollo regional más equilibrado.
- Definir una política de población que se oriente a una más equilibrada redistribución de población a través de estrategias de retención, reubicación y reorientación del poblamiento.

2. *Coordinación con autoridades*

- La distribución de la población debe ser parte del Sistema Nacional de Planeación como un componente central alrededor del cual se planteen los logros de los objetivos de los planes de desarrollo nacionales, estatales y municipales.
- Especificar mecanismos de planeación regional orientados a coordinar acciones e inversiones que propicien una distribución de la población más equilibrada.
- Determinar las bases para la articulación de la dinámica del poblamiento según las estrategias relacionadas con desarrollo urbano, desarrollo social, mercado laboral, actividad económica y medio ambiente.

3. Regulación de la distribución de la población

- Participación en la identificación de espacios prioritarios para el poblamiento en el país a fin de avanzar hacia una distribución de población más equilibrada en el territorio.
- Elaborar propuestas de redistribución de la población que sean acordes a la presencia de recursos naturales, actividades productivas y condiciones ambientales favorables.
- Impulsar el desarrollo de sistemas urbano-regionales que contribuyan a ampliar las opciones de residencia y destino migratorio de la población.
- Propiciar el impulso a territorios rurales a través de esquemas micro-regionales que potencien el uso de los recursos, fortalezcan las capacidades locales, estructuren redes de localidades e inhiban la dispersión de la población en el territorio.
- Establecer lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada en proyectos productivos en zonas prioritarias del territorio nacional.
- Reducir la vulnerabilidad de la población que reside en zonas de riesgo y atenderla oportunamente ante situaciones de desastre.
- Determinar las metas mínimas de bienestar social y/o calidad de vida de la población según su localización urbana o rural en el país.
- Garantizar condiciones favorables para que la población pueda contar con las dotaciones de infraestructura y equipamiento necesarios en cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades básicas.

En términos más específicos, se pueden señalar algunas estrategias relacionadas directamente con diferentes tipos de asentamientos, desde las ciudades medias hasta los centros rurales. En esta línea se pueden tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:

a) Una política específica para las ciudades medias que tienda a consolidar estos centros urbanos como los polos más atractivos para la migración, la inversión y la creación de empleos.

b) Identificar los subsistemas de ciudades que muestran algún grado de articulación, que propicien la vinculación entre ciudades de varios tamaños, incluida la integración de las localidades mixtas.

c) Impulsar una clasificación de ciudades que tienda a definir aquellas ciudades con mayores capacidades de desarrollo particularmente desde el punto de vista de la presencia de recursos naturales, como la presencia de

agua y suelo apto para el desarrollo urbano. Que representen destinos alternativos fuera de las grandes metrópolis y las zonas fronterizas.

d) La definición de centros urbanos medios estratégicos para el desarrollo debe de estar estrechamente vinculado a la definición de proyectos productivos a mediano y largo plazo que estimulen la creación de empleos.

e) Deberán de elaborarse medidas encaminadas a mejorar el hábitat urbano que se relaciona específicamente al mejoramiento de la vivienda, los servicios públicos y la regularización de la tenencia de la tierra. Muchos de los asentamientos ilegales caen en esta categoría. A través de esquemas conjuntos de participación del sector público y privado que contribuyan a avanzar en crear condiciones de sustentabilidad.

f) Para el impulso a territorios rurales es necesario estimular los esquemas microregionales para potenciar el uso de los recursos, fortalecer las capacidades locales, estructurar redes de localidades y así inhibir la dispersión de la población en el territorio.

g) En el caso de las miles de localidades pequeñas, generalmente aisladas y dispersas, es necesario tener políticas adecuadas a cada categoría de estas localidades. En primer lugar están aquellas localidades con fuerte emigración que muestran una ausencia de los elementos masculinos y femeninos en edades activas y, por otro lado, una fuerte vulnerabilidad social de los niños y los ancianos.

h) Ampliar estrategias para ampliar la cobertura de servicios básicos, clínicas de salud, escuelas, abasto y comercio en localidades estratégicamente definidas y que funjan como nodos de articulación productiva y de mercados de trabajo local rurales, con localidades de mayor tamaño.

i) El poblamiento rural requiere acciones que permitan a la población acceder a los sistemas de comunicaciones y a localidades de mayor tamaño, entre otras, mediante la ampliación de la infraestructura carretera y de comunicaciones.

j) Estrategias para la reducción de la marginación identificando los territorios con mayores volúmenes de población que presentan carencias de servicios básicos en sus viviendas. Y así focalizar los mayores apoyos vía programas concretos para desarrollo de infraestructura, combate a la pobreza, y desarrollo rural y regional.

V. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Adrián Guillermo y GRAIZBORD, Boris, "La distribución espacial de la población. Concentración y dispersión", en GÓMEZ DE LEÓN

- CRUCES, J. y RABELL ROMERO, C. (coords.), *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, México, Consejo Nacional de Población-Fondo de Cultura Económica, 2001.
- , “La distribución espacial de la población en México 1990-2010: cambios recientes y perspectivas diferentes”, en RABELL, Cecilia (coord.), *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012 (en prensa).
- et al., *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, México, Conaculta-El Colegio de México-UNAM, Instituto de Geografía, Colección Regiones.
- CEPAL, *La restructuración de los espacios nacionales*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2000.
- CLARKE, J. I., *Geografía de la población*, México, UNAM, Instituto de Geografía, 1991.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Estadísticas del agua en México 2006*, México, CNA, 2007.
- CONAPO, *Situación demográfica de México*, México, Conapo, 2006, www.conapo.gob.mx/publicaciones/
- , *Índice de marginación a nivel localidad, 2005*, México, Conapo, 2007.
- , *La situación demográfica de México 2008*, México, Conapo, 2008.
- , *Índice de marginación urbana 2005*, México, Conapo, 2009.
- MONCAYO JIMÉNEZ, E., *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Naciones Unidas, 2004.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007.
- PRECEDO LEDO, A., *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*, Madrid, Síntesis, 2004.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J., *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-CEPAL, 2002.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS, Dasí J., *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas, y nuevas visiones*, España, Ediciones Trea S. L., 2004.