

Este Documento no Contiene Imágenes:  
Si es de su interés contar con el documento completo  
solicitarlo al administrador del Servicio LEGISMEX

**DECRETO por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9o., 31, 32 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9o., 16, 17, 22, 23, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación y 3o., 7o. fracción VII, 8o. fracción XII, 11, 12 fracción I, 13, 14 y 19 de la Ley General de Asentamientos Humanos, y

**CONSIDERANDO**

Que la Ley General de Asentamientos Humanos determina que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderán a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población; la adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población; el desarrollo sustentable de las regiones del país; el fomento de centros de población estratégicos; la descongestión de las zonas metropolitanas; la coordinación y concertación de la inversión pública y privada; la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población, así como la participación social en los asentamientos humanos, entre otros aspectos;

Que el mismo ordenamiento y la Ley de Planeación establecen que el Programa materia del presente Decreto, tiene carácter sectorial y se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece, entre otros objetivos vinculados con el desarrollo urbano, el propiciar un desarrollo regional y urbano equilibrado, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable y territorialmente ordenado, tomando en cuenta las potencialidades propias de cada región, así como inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, bajo principios del desarrollo sustentable de los centros de población, mediante el esfuerzo conjunto y coordinado de los tres ámbitos de gobierno y de la sociedad civil;

Que para cumplir dichos objetivos, el propio Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece como estrategias principales: armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil; orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de los estados y municipios, así como buscar el equilibrio en el desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo; apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad; apoyar a estados y municipios para el cumplimiento eficaz y oportuno de sus atribuciones en materia urbana, en especial al control de los usos del suelo, así como establecer mecanismos que les permitan controlar el crecimiento de las ciudades, evitando la multiplicación de asentamientos irregulares;

Que con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la Secretaría de Desarrollo Social, con la participación de los sectores público, social y privado, a través de un amplio proceso de consulta popular, ha formulado el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, que tiene como propósitos fundamentales propiciar un desarrollo regional y urbano equilibrado y territorialmente ordenado, bajo criterios de sustentabilidad ambiental, que permitan que la Federación, los estados y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia, y conforme a los planes y programas en la materia, impriman mayor control al desarrollo urbano, a los usos del suelo y al ordenamiento territorial, y

Que previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social ha sometido el referido Programa a la consideración del Ejecutivo a mi cargo, he tenido a bien expedir el siguiente

**DECRETO**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Dicho programa es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias y, conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales. La coordinación en la ejecución de este programa deberá proponerse a los gobiernos de las entidades federativas a través de los convenios respectivos.

**ARTÍCULO TERCERO.-** La Secretaría de Desarrollo Social, en ejercicio de sus atribuciones, será la encargada de promover, coordinar y concertar acciones con los sectores público, social y privado para el cumplimiento y ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, conforme a lo previsto en la Ley de Planeación y en la Ley General de Asentamientos Humanos.

**ARTÍCULO CUARTO.-** La Secretaría de Desarrollo Social elaborará sus correspondientes programas anuales, los cuales servirán de base para la integración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice las previsiones de los recursos presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos del programa materia de este Decreto, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en el contexto de la programación anual de gasto público.

ARTÍCULO QUINTO.- La Secretaría de Desarrollo Social, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, evaluará periódicamente el avance del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; además, realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y, en su caso, propondrá las reformas a dicho Programa.

ARTÍCULO SEXTO.- Si en la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 se contravienen las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y lo previsto en este Decreto, se procederá en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará, en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones establecidas en este Decreto.

**TRANSITORIO**

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de marzo de dos mil dos.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz.- Rúbrica.- La Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Eugenia Vázquez Mota.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Javier Barrio Terrazas.- Rúbrica.

27.03.02

**PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO 2001-2006**

**CONTENIDO**

**Introducción**

Sustento jurídico y proceso de consulta ciudadana

Bases del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

I. ¿En dónde estamos?

El Sistema Urbano Nacional y el Desarrollo Regional

El contexto internacional

El entorno nacional

Nuevos paradigmas del desarrollo

Los retos

El reto de la Ordenación del Territorio: Abatir la desigualdad regional

El reto del desarrollo urbano y regional: Instrumentar la sinergia región-ciudad

El reto de la generación de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda

El reto de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante los desastres naturales

II. ¿A dónde queremos llegar?

El hábitat que queremos los mexicanos

La Visión 2025: una sola velocidad de desarrollo

La Misión 2006: establecer la Ordenación del Territorio como Política de Estado

III. ¿Qué camino vamos a seguir?

Objetivos, principios de actuación institucional y líneas estratégicas de acción

Política de Ordenación del Territorio y Acción Urbana y Regional: Programa de Ordenación del Territorio

Principio de orientación espacial del desarrollo

Principio de organización de territorios de actuación

Principio de planificación y prospectiva del territorio

Aplicación del Fondo de Ordenación del Territorio [FOT]

Política de Desarrollo Urbano y Regional: Programa Hábitat +

Principio de gobernabilidad territorial

Principio de competitividad económica

Principio de cohesión social y cultural

Principio de planificación y gestión urbana

Aplicación del Fondo Hábitat [FH]

Política de Suelo y Reserva Territorial: Programa de Suelo-Reserva Territorial

Principio de identificación e inventario de suelo apto y demanda potencial

Principio de financiamiento y adquisición de reserva territorial

Principio de programación de reserva territorial

Principio de establecimiento del Polígono de Actuación Concertada [PAC]

Aplicación del Fondo Suelo-Reserva Territorial [FS-RT]

Prevención y atención de impactos por desastres naturales en zonas urbanas y rurales

Atención de daños en materia de suelo y vivienda en zonas de desastre

Evaluación y seguimiento de la atención de daños en zonas de desastre

Aplicación de los recursos del FONDEN en la reconstrucción y reubicación de vivienda

IV. ¿Cómo medimos los avances?

Evaluación integral del PNDU-OT

Rendición de cuentas

Informe al Poder Legislativo

Glosario de términos y conceptos

Mapas temáticos

**Introducción**

Sustento jurídico y proceso de consulta ciudadana

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que «el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación». Para lograr lo anterior «habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal». Para cumplir con esta disposición y de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Planeación, la Presidencia de la República ha elaborado el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), en el que se establecen los principios, objetivos y estrategias de gobierno, y el cual constituye el instrumento rector de toda acción de la Administración Pública Federal.

Asimismo, atendiendo a lo establecido en los artículos 22 y 23 de la citada Ley de Planeación y a lo contenido en los artículos 7 fracción VII; 12 fracción I; y 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos, y de conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Desarrollo Social presenta el Programa Nacional de Desarrollo

Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT), en el cual se establecen los principios, objetivos, estrategias y líneas de acción que determinan las acciones del gobierno federal en la materia.

Para la elaboración del presente PNDU-OT, se llevó a cabo un amplio proceso de consulta ciudadana, que comprendió los temas de ordenación del territorio, desarrollo urbano e infraestructura social básica. La consulta se realizó en los meses de abril y mayo de 2001 y estuvo integrada por una reunión de expertos, tres foros regionales y 32 foros estatales. Se contó con la participación de cerca de 2,000 personas, entre las que se encontraban legisladores, funcionarios públicos, académicos, especialistas, empresarios, representantes de colegios de profesionistas y de organizaciones de la sociedad civil.

Bases del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

En México existe una amplia experiencia sobre los temas de planeación urbana y regional, de la cual se han obtenido diversas enseñanzas que ahora conducen a la búsqueda de nuevos enfoques y prácticas. Hoy es imperativo diseñar una nueva política territorial que eleve la competitividad económica de las ciudades y las regiones del país; acreciente la equidad y la igualdad de oportunidades; fortalezca la cohesión y el capital social; y garantice la independencia, soberanía e integridad territorial de la Nación.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) establece que: "Las acciones de planeación en el ámbito urbano tendrán como objetivo central una estrategia que permita la competitividad internacional del sistema urbano nacional, a la vez que haga posible incorporar al desarrollo a vastas regiones del país. Las ciudades requerirán adecuar los servicios y el equipamiento a las necesidades de la población y de las empresas; estimular la articulación de interrelaciones industriales o cadenas productivas; promover la construcción de infraestructura de alta tecnología; elaborar planes económico-urbanísticos funcionales; establecer una política de reservas y precios bajos de la tierra; diseñar e implantar esquemas administrativos y de normatividad urbana eficaces; capacitar sus recursos humanos; y promover la investigación rigurosa de las cuestiones de la ciudad". El PNDU-OT es consecuente con estas directrices y con las estrategias de los objetivos rectores del PND, en particular con las siguientes:

Objetivos rectores del PND con los que se vinculan el Desarrollo Urbano y Regional y la Ordenación del Territorio

Área de Desarrollo Social y Humano

Objetivos rectores:	n	Mejorar los niveles de educación y del bienestar de los mexicanos.
	n	Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
	n	Fortalecer la cohesión y el capital social.
	n	Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

Área de Crecimiento con Calidad

Objetivos rectores:	n	Conducir responsablemente la marcha económica del país.
	n	Elevar y extender la competitividad del país.
	n	Promover el desarrollo económico regional equilibrado.
	n	Crear condiciones para un desarrollo sustentable.

Área de Orden y Respeto

Objetivos rectores:	n	Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
	n	Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
	n	Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.

En el México predominantemente urbano de la actualidad, las ciudades son los nodos integradores de la Nación y de cada una de sus regiones, y constituyen, por ello, el ámbito territorial y humano en el que confluyen, de manera preponderante, las acciones de los tres órdenes de gobierno y del conjunto de la sociedad.

Los asentamientos humanos en el medio rural, por su parte, encierran su propia complejidad. Sin embargo, por sus características de centros de población de pequeñas dimensiones, encuentran en las ciudades vecinas a su localización los centros proveedores de bienes y servicios necesarios para su bienestar y desarrollo, así como los lugares de gestión y apoyo organizacional y gubernamental.

Es en las ciudades y en los centros de población del medio rural en donde se experimentan las cuatro transiciones por las que atraviesa el país: la demográfica, la económica, la política y la social.

Por ello, el PNDU-OT se propone establecer una política de ordenación del territorio que integre todos los ámbitos espaciales que ocupa el sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales, pequeñas y dispersas, hasta las grandes metrópolis, en un esquema de planeación y actuación que combata las causas estructurales de la pobreza y la marginación; que permita maximizar la eficiencia económica del territorio y que fortalezca la cohesión política, social y cultural del país.

El Programa se encuentra estructurado en cuatro capítulos.

En el primer capítulo ¿En dónde estamos? se realiza un diagnóstico de la situación actual que parte de considerar, inicialmente, el contexto internacional y los postulados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en materia de asentamientos humanos; en segundo lugar, se tratan las implicaciones para la ordenación del territorio de los principios del federalismo, la descentralización y la planeación estratégica del desarrollo regional; en tercer lugar, se presenta

una breve reseña de las etapas institucionales por las que ha atravesado la política de desarrollo urbano y regional en el país, así como una síntesis de las principales funciones y atribuciones legales que posee la SEDESOL en la materia; y, en cuarto lugar, se abordan los nuevos paradigmas del desarrollo que sustentan el enfoque de la ordenación del territorio. Posteriormente, se definen los retos nacionales que dan origen al diseño de la política de desarrollo urbano y ordenación del territorio, tanto a nivel general como en lo que respecta a los aspectos específicos de gobernabilidad y administración urbanas; de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda; y de vulnerabilidad de los asentamientos humanos.

En el segundo capítulo ¿A dónde queremos llegar? se presenta la misión que se ha encomendado al sector para el actual periodo de gobierno, así como la visión de lo que éste pretende lograr para el año 2025.

En el tercer capítulo ¿Qué camino vamos a seguir? se definen las cuatro políticas en que se estructura el PNDU-OT:

- Política de Ordenación del Territorio y Acción Urbana y regional: Programa de Ordenación del Territorio.
- Política de Desarrollo Urbano y Regional: Programa Hábitat+
- Política de Suelo y Reserva Territorial: Programa de Suelo y Reserva Territorial
- Política de Prevención y Atención de Impactos por Desastres Naturales en zonas urbanas y rurales.

Para cada una de estas políticas se establece un objetivo general; los principios que guiarán la actuación institucional para conseguirlo; los objetivos específicos de cada uno de ellos, y las líneas estratégicas que definen las acciones e instrumentos con que operará cada política.

En el cuarto y último capítulo ¿Cómo medimos los avances? se incluyen las formas y los mecanismos de evaluación que serán adoptados para cumplir con la responsabilidad política y social de rendir cuentas de lo realizado para todos los mexicanos.

Finalmente, se aporta un Glosario de Términos y Conceptos, así como una serie de Mapas Temáticos que ilustra, sobre el territorio nacional, las diferentes cuestiones abordadas, analizadas y proyectadas en la temática del PNDU-OT.

I. ¿En dónde estamos?

El Sistema Urbano Nacional y el Desarrollo Regional

El contexto internacional

A principios de este siglo XXI, la relación de México con las principales regiones económicas del mundo es mucho más amplia, intensa e interdependiente que hace sólo unos lustros. México es la undécima nación más poblada del orbe y se ubica entre los 15 primeros países por el tamaño de su producción industrial; hace frontera, al norte, con la economía más poderosa del mundo, con la que mantiene un intenso intercambio económico, político y humano; mientras que al sur sostiene una relación fronteriza con Guatemala y Belice. Asimismo, cuenta con más de 11 mil kilómetros de costa en sus litorales, los cuales se convierten en las puertas del país hacia los países de la Cuenca del Pacífico, por un lado, y de la Cuenca del Atlántico, por el otro. Además, es una de las naciones que ha logrado una mayor apertura económica para realizar transacciones comerciales y financieras internacionales, y con mayor número de acuerdos comerciales firmados (con 32 países de tres continentes). La relación de México con el mundo constituye, por todo ello, un potencial para generar nuevas oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas que enriquezcan el horizonte de desarrollo de los mexicanos.

Relaciones México-EUA: vínculo urbano transfronterizo

La vinculación más importante de México con el exterior se da de manera natural con los Estados Unidos de América, país con el que compartimos más de 3,000 kilómetros de frontera. Esta vecindad ha generado una relación continua, de casi dos siglos, en muchas ocasiones difícil, y que en los últimos años se ha intensificado y diversificado notablemente.

La extensa frontera común genera una estrecha relación binacional urbana en un conjunto de más de 10 pares de ciudades vecinas. El crecimiento de esta relación binacional urbana ha provocado la generación de 4 conglomerados urbanos bien definidos, con una extensa influencia regional hacia el interior de ambos países. Por ejemplo, Tijuana, Tecate, Mexicali, Ensenada y San Luis Río Colorado se integran funcionalmente con las ciudades norteamericanas del Valle Imperial y de San Diego, y se vinculan incluso con la ciudad de Los Ángeles. De manera similar ocurre con Ciudad Juárez, en México, y El Paso,

en EEUU, que tienen importantes enlaces con Chihuahua y San Antonio; entre Nuevo Laredo y Laredo que se vinculan, respectiva y recíprocamente, con Monterrey y con San Antonio; y entre Matamoros y Brownsville con Houston, ciudad esta última con la que Monterrey mantiene una estrecha competencia por la atracción de mercados y de capitales.

Las implicaciones y alcances que presenta hoy en día el desarrollo urbano fronterizo en las relaciones México-Estados Unidos, es de tal magnitud que constituye un tema prioritario en la agenda anual de la Comisión Binacional a nivel ministerial.

México es el único país que tiene acuerdos comerciales con los cuatro bloques geo-económicos más importantes del mundo, los cuales están representados por: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE), el Acuerdo de Naciones de la Cuenca del Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y los acuerdos comerciales con América Latina y el Mercosur, los que colocan a nuestro país en una ubicación geográfica estratégica. Será necesario visualizar las regiones mexicanas que se identificarán mayormente con cada uno de estos procesos de integración internacional.

Para lograr que las relaciones internacionales operen a favor del crecimiento económico y el desarrollo nacional es necesario fortalecer el mercado interno y actuar decididamente para mejorar las condiciones de vida de la población. En el cumplimiento de estos objetivos las ciudades juegan un rol estratégico: en ellas residen poco más de 63 millones de mexicanos y concentran la mayoría de los activos productivos, culturales y sociales del país; además representan, por sí mismas, el factor de producción más importante de la nación, mismo que se encuentra en continuo crecimiento y que es producto del esfuerzo y el ahorro de millones de personas a lo largo de muchos años.

Las ciudades de México son el principal espacio de interacción del país con el mundo. De las condiciones de bienestar y competitividad que en ellas se generen depende, en gran medida, que se logre el crecimiento económico y el desarrollo social,

científico y cultural del país. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las ciudades son las generadoras del desarrollo de las naciones. Hoy, la mitad de la población mundial habita en ciudades y en sólo 20 años se ha triplicado el número de megaciudades con más de 10 millones de habitantes, al pasar de 6 en 1980 a 19 en el 2000; para el año 2010 se estima que este número crezca a 21. En su informe más reciente sobre ciudades, el organismo sostiene que: «En un sentido real, el mundo está completamente urbanizado, y este campo de fuerza tiene el poder de conectar a todos los lugares y a todas las personas en una unidad productiva en constante adaptación... Para bien o para mal, el desarrollo de las sociedades contemporáneas dependerá en gran medida de la comprensión y de la administración del crecimiento de las ciudades.» Por ello, y reconociendo que el proceso de urbanización en el país ha sido muy acelerado y que ha generado nuevos y graves problemas de bienestar, desarrollo social, seguridad y convivencia familiar y comunitaria, entre otros, México participa activamente en las acciones del Centro Hábitat de la ONU para la implementación, evaluación y seguimiento de la Agenda Hábitat II. Esta Agenda fue suscrita por todos los países que asistieron en 1996 a la Segunda Conferencia Mundial de Hábitat (Hábitat II), así como en la Conferencia Hábitat 96+5, realizada en Nueva York el pasado mes de junio de 2001, y cuyos objetivos son el de garantizar a todos los seres humanos una vivienda adecuada y el de convertir a los asentamientos humanos en escenarios más seguros, salubres, habitables, equitativos, sustentables y productivos.

El reto central en el siglo XXI es lograr que los procesos simultáneos de urbanización e internacionalización favorezcan a todas las personas del mundo. Ambos factores tienen una relación estrecha: las características de las ciudades contribuyen a dar forma y a promover la internacionalización, mientras que las fuerzas globales se centran en las ciudades. En ellas se provee la infraestructura y la mano de obra que requiere la internacionalización, así como las ideas innovadoras que resultan de las intensas actividades urbanas. El impacto de la internacionalización, por su parte, se agudiza profundamente en las ciudades, al cambiar la estructura del empleo y su composición demográfica, y las ha colocado en un marco altamente competitivo de uniones y redes interciudades.

Es por ello que en un mundo cada vez más competitivo, los espacios urbanos y las regiones económicas se han convertido en un elemento clave. Las regiones y ciudades más competitivas son las que enfrentan en forma efectiva el reto de internacionalizarse, porque aprovechan mejor su ventaja en cuanto a crecimiento, empleo, organización institucional, tecnología, conocimiento e información.

Las economías de integración, la capacidad de los recursos humanos, el desarrollo de las telecomunicaciones y niveles adecuados de infraestructura, así como la ubicación geoestratégica y otros aspectos como la normatividad existente y la estabilidad política y social de una ciudad, región o país, son cada vez más valorados como los factores centrales que definen la competitividad de un lugar respecto a otro.

De acuerdo con este contexto internacional, el PNDU-OT, se propone llevar a cabo las tareas necesarias para maximizar la eficiencia económica del territorio; garantizar su cohesión política, social y cultural; e integrar la sinergia entre ciudades y regiones en condiciones de sustentabilidad. Entendemos por sustentabilidad, el responder a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para responder a sus propias necesidades y aspiraciones.

De esta manera, mediante la formulación del PNDU-OT, México satisface cabalmente los postulados que se han declarado, con el aval del país, en los dos foros internacionales más recientes e importantes sobre asentamientos humanos: Hábitat 96+5 (2001) y el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos humanos de la CEPAL (2000).

#### **HÁBITAT 96+5:**

Erradicar la pobreza alentando políticas urbanas

Los principios de la Agenda Hábitat fueron ratificados durante la Conferencia Hábitat 96+5, en la que se acordó continuar construyendo el marco básico para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en los años venideros.

Se emitió la Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, la cual contiene, entre sus puntos básicos: erradicar la pobreza por medio de alentar políticas urbanas, culturales, socioeconómicas y financieras que permitan a las familias y a sus integrantes la plena integración a condiciones de desarrollo; aumentar la sensibilización de la población con respecto a los retos y soluciones de los asentamientos humanos; facultar a las autoridades locales y a las organizaciones sociales, con base en el régimen jurídico, para desempeñar un papel más eficaz en la provisión de vivienda y en el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles; llevar a cabo una descentralización eficaz, cuando proceda, de responsabilidades; gestiones en materia de políticas; facultades para la adopción de decisiones; recursos suficientes, e incluso, cuando sea posible, otorgar facultades de recaudación de ingresos a las autoridades locales, mediante la participación y la democracia locales, así como mediante la cooperación y la asociación internacionales.

En dicha declaración se insta a las autoridades de las áreas metropolitanas a elaborar mecanismos y a fomentar, según proceda, instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, de planificación y de coordinación, con el fin de lograr ciudades más equitativas, ordenadas y funcionales; crear capacidades y redes que permitan a todos los asociados desempeñar un papel eficaz en la oferta de vivienda y en el desarrollo de asentamientos humanos; consolidar instituciones públicas sólidas y responsables capaces de proporcionar un marco eficaz en el que todas las personas tengan acceso a los servicios básicos; fortalecer el papel de las comunidades; mejorar las capacidades de prevención, preparación, mitigación y respuesta con el fin de reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos con respecto a los desastres naturales y artificiales y aplicar programas eficaces después de los desastres en los asentamientos humanos afectados.

En la declaración citada, se establece una serie de compromisos para fortalecer los mecanismos financieros existentes y para determinar y elaborar enfoques innovadores adecuados para financiar el desarrollo de vivienda y de asentamientos humanos a todos los niveles; también, se considera que la aplicación del Programa de Hábitat y el logro del desarrollo sostenible están íntimamente vinculados y son interdependientes. Además, se resuelve intensificar los esfuerzos para garantizar una gestión de las ciudades y de otros asentamientos humanos transparente, responsable, justa, efectiva y eficaz; se concerta un compromiso para intensificar y mejorar las prácticas de planificación y gestión del desarrollo sostenible, así como para fomentar pautas de producción y consumo

sostenibles en los asentamientos humanos de todos los países; y, por último, se reafirma el compromiso para la cooperación internacional a todos los niveles.

CEPAL:

Transformación productiva con equidad

México ha participado activamente en los foros internacionales y regionales de la CEPAL. Destaca la participación en la elaboración del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, el cual reflejó un cambio en la percepción de los problemas de las ciudades y asentamientos humanos registrados en décadas pasadas.

El Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos promovido por la CEPAL representa para México y el resto de los países latinoamericanos la necesidad de renovar los compromisos sobre la base de los nuevos desafíos del escenario regional, tales como: la modernización institucional para la gestión territorial, urbana y habitacional, incluidos los marcos regulatorios e instrumentos financieros; el ordenamiento territorial; políticas de uso del suelo; políticas de descentralización; participación ciudadana; e integración social y equidad de género.

Durante el XXVIII periodo de sesiones de la CEPAL (Ciudad de México, abril de 2000), se coincidió en que, con el inicio de una nueva década y un nuevo siglo, los temas de equidad, desarrollo y ciudadanía, constituyen los retos principales para la consolidación del desarrollo sostenible.

Asimismo, durante el XXV periodo extraordinario de la Asamblea General del organismo, realizada en la ciudad de Nueva York del 6 al 8 de junio de 2001, se estableció lo siguiente: "Dado el importante papel que hoy desempeñan las ciudades y territorios como promotores del desarrollo económico y la recíproca influencia que éste, a su vez, ha ejercido y continuará ejerciendo en la configuración de los asentamientos, es necesario reforzar, a todo nivel, la vinculación entre las políticas de desarrollo económico y su espacio físico de aplicación, a través de la gestión del hábitat. Las ciudades del mundo se preparan hoy para concentrar la innovación y el poder de decisión, ofrecer los mejores y más avanzados servicios, enlaces y comunicaciones, y proveer recursos humanos calificados, como medios para atraer las actividades económicas.

En América Latina y el Caribe, las tendencias de la distribución espacial de la población durante las últimas décadas favorecieron la concentración de actividades y de población, así como la disparidad

de las potencialidades de desarrollo dentro de territorios y ciudades. Si bien en muchos países estas tendencias se han atenuado a causa de factores demográficos y económicos, entre otros, la urbanización y la metropolización siguen siendo rasgos predominantes de la ocupación del territorio en América Latina y el Caribe. Conscientes de que este hecho puede constituir un factor potencial de desarrollo, los gobiernos de la región, conjuntamente con los gobiernos locales y el sector privado, acuerdan poner en práctica medidas para lograr en el futuro un mayor equilibrio en la distribución de las oportunidades de progreso económico, social y ambiental, así como para desarrollar las ventajas comparativas de sus ciudades".

El entorno nacional

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) reconoce que "las regiones y ciudades de México no son un mero soporte físico de personas y empresas, constituyen un factor de producción que se debe articular rigurosamente con las estructuras económicas y sociales, así como el desarrollo económico debe hacerlo con el proceso de urbanización". La función de las ciudades, desde una perspectiva estratégica del desarrollo nacional es, por ello, doble: por un lado, constituyen el soporte material y organizacional de las actividades productivas, sociales y culturales de la sociedad y, por el otro, son el espacio a través del cual se puede contribuir mayormente a incorporar al desarrollo a vastas regiones del país que se encuentran en condiciones de marginación y pobreza.

Federalismo y descentralización

En México se viven situaciones de fuertes contrastes, sobre todo en materia de desarrollo económico y social, que son resultado, entre otros factores, de la falta de políticas explícitas de desarrollo regional. Por ello, la presente administración se ha propuesto en el PND «fortalecer el federalismo para responder a la demanda social de una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos. Este gobierno también facilitará que cada región sea la principal artífice de su propio destino, con el apoyo del resto de la Federación. En este sentido, promoverá el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las necesidades y vocaciones específicas, y que sean congruentes con los procesos de desconcentración económica, política y social que vive nuestro país».

Los retos que se presentan requieren del fortalecimiento del Pacto Federal que, desde los ámbitos hacendario, ejecutivo y presupuestal habilite a cada orden de gobierno para atender con acierto y con eficacia las múltiples demandas que la situación les genera. El reto que reconoce el PND es claro: "Para que un país tenga éxito en el nuevo esquema mundial, es necesario contar con gobiernos ágiles, responsables, con capacidad de respuesta y herramientas para enfrentar los retos que impone el desarrollo. Las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad deben quedar en manos de las entidades federativas y de los municipios para llegar a un nuevo Pacto Federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, y que se traduzcan en una mejora en la calidad de vida". Las acciones de descentralización, si bien han logrado importantes avances en los sectores de educación, salud y seguridad pública, aún requieren de mayores impulsos, sobre todo en materia de planeación y desarrollo urbano, por medio del fortalecimiento de las capacidades y atribuciones de los gobiernos locales y la actualización de los marcos jurídico y operativo del sistema.

Apoyar en la conducción de esta estrategia de fortalecimiento del Federalismo en México es una de las misiones centrales del PNDU-OT, el cual abre un espacio programático para integrar las necesidades y aspiraciones locales con el proyecto nacional de desarrollo.

Planeación Estratégica y Política Regional

La creación de una Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional en la Presidencia de la República es un hecho de gran importancia en el contexto de la Administración Pública Federal. La misión de esta oficina es articular una política regional en el contexto de la acción intersecretarial y del fortalecimiento del Federalismo. El PNDU-OT se propone coadyuvar en esta misión, dando énfasis a la visión del desarrollo regional a través de la ordenación del territorio: las ciudades y las regiones deben funcionar en sinergia, y no es posible disociar estos dos ámbitos territoriales de actuación.

El sector desarrollo urbano y regional

- Etapas institucionales

Las políticas territoriales en México han experimentado un cambio de enfoque y énfasis con la evolución del país. A pesar de que la historia de la aplicación de políticas urbanas y regionales inicia a partir de 1915, a lo largo del siglo XX dichas políticas no lograron establecer un hilo conductor que orientara a las siguientes generaciones para una adecuada administración integral del territorio nacional.

El periodo de 1915 al 2000 se caracterizó por un desarrollo urbano y regional institucional sostenido, pero no estratégico, el cual dividimos en 4 etapas:

En la primera etapa, que comprende de 1915 a 1940, destacaron las políticas pioneras para el desarrollo regional, entre las cuales sobresalieron la promulgación de la Ley de la Reforma Agraria de 1915 y, sobre todo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Esta última dio origen a un conjunto de leyes federales que enriquecieron los instrumentos para la industrialización del país y, en consecuencia, la construcción de grandes obras de infraestructura. Estas políticas sentaron las bases para el proceso creciente de industrialización, motivando la concentración en la Ciudad de México.

En la segunda etapa, de 1940 a 1976, se identificó una función prioritaria para el Estado: impulsar el crecimiento económico de México. En dicho momento no se visualizó el futuro de la estructura urbana y regional del país. Surgieron algunas políticas enfocadas al desarrollo regional, que se dirigían hacia la desconcentración de las ciudades más pobladas a nivel nacional (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) y a la administración territorial, adecuadas al modelo de sustitución de importaciones. En esta etapa se favoreció la industrialización de la capital del país, a través de políticas excesivamente sectoriales y aisladas. Con la creación de Comisiones de Cuencas Hidrológicas en 1946, se iniciaron los planteamientos del desarrollo regional, pero no se logró la articulación territorial con beneficios locales.

En la tercera etapa, de 1976 a 1988, se inició la institucionalización de las políticas para el desarrollo urbano y regional, con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en 1976, un sector específico que apoyaba la descentralización y desconcentración de la Zona Metropolitana del Valle de México. Con la Ley General de Asentamientos Humanos, aprobada ese mismo año, se establecieron las bases para la institucionalización del sector del desarrollo urbano y regional y, si bien no se logró iniciar el proceso de ordenación del territorio, se visualizó la necesidad, por parte del Estado, de intervenir en el proceso de planeación del desarrollo. Surgió la planificación coordinada con los tres órdenes de gobierno en cuanto a las políticas crediticias, fiscales y las relativas a este nuevo sector del desarrollo urbano y regional.

No obstante la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y el establecimiento de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), no se materializaron las directrices para lograr que el desarrollo regional se consolidara en la transformación espacial de la economía nacional. La falta de una visión integral y de la articulación intersectorial provocó que no se lograran los efectos positivos regionales y nacionales esperados.

Durante la cuarta etapa, de 1988 al 2000, se dirigieron los esfuerzos por insertar a México en los mercados internacionales y formalizar la integración económica con los Estados Unidos de América; 50 artículos constitucionales fueron modificados para lograr dicho objetivo, entre ellos el 27 y el 115.

Se creó la Secretaría de Desarrollo Social y se institucionalizó la política de combate a la pobreza; sin embargo, nuevamente se perdió la oportunidad de actuar en la organización espacial y en la estructura nacional, y los grandes recursos movilizados se concentraron nuevamente en actuaciones sectoriales. En este periodo las nuevas reformas al artículo 115 constitucional otorgaron a los municipios un mayor grado de responsabilidad en materia de desarrollo urbano, lo cual promovió la descentralización de manera acelerada.

- Las funciones y atribuciones

La competencia de la Secretaría de Desarrollo Social en materia de desarrollo urbano y regional y ordenación del territorio se enmarca en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De acuerdo con esta ley, las funciones y atribuciones de la Secretaría en la materia son las siguientes:

En materia de ordenación del territorio

Proponer las políticas generales de ordenación del territorio de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, así como proyectar la ordenación del territorio de los centros de población y la distribución de la población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, o bien proponer a las autoridades estatales la fundación de centros de población.

Promover y participar, conforme a la competencia de la Federación, en los mecanismos de planeación regional que se convengan con las entidades federativas con la participación de los municipios, para coordinar acciones e inversiones que propicien la ordenación del territorio de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera.

Asimismo, le corresponde formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenación del territorio de los asentamientos humanos, y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes.

En materia de desarrollo urbano y regional

Deberá coordinar la elaboración, operación, seguimiento, evaluación, revisión y actualización del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, así como vigilar su cumplimiento, estableciendo los programas específicos y proyectos derivados del mismo.

Como una de las funciones, en relación a zonas metropolitanas, deberá proponer la celebración de convenios entre la Federación y los estados, con la participación de los municipios correspondientes, para el establecimiento de zonas conurbadas, así como participar conforme a la competencia del Gobierno Federal, en las comisiones de conurbación respectivas y en la formulación y ejecución de los programas de ordenación de dichas zonas.

En materia de planeación regional de las zonas metropolitanas y de los centros de población, deberá promover y participar, conforme a la competencia de la Federación, en los mecanismos que se convengan con las entidades federativas con la participación de los municipios, para coordinar acciones e inversiones que propicien la ordenación del territorio de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población que así lo requieran.

En materia de suelo y reservas territoriales

A la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer las necesidades de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda a nivel nacional.

También es atribución de la SEDESOL, elaborar y difundir el inventario de inmuebles para el desarrollo urbano y la vivienda, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, las entidades federativas, los municipios y los sectores social y privado; así como determinar, en coordinación con las dependencias y entidades federales, estatales y municipales correspondientes, los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, así como las acciones e inversiones respectivas.

Nuevos paradigmas del desarrollo

El desarrollo territorial

La necesidad de definir una visión estratégica del desarrollo en el nuevo entorno nacional e internacional, ha generado un replanteamiento de los enfoques y métodos de la ciencia regional. Este nuevo enfoque se ha traducido en un amplio debate a nivel internacional, tanto en las esferas académicas e institucionales como en el sector privado y en las agencias de desarrollo mundial. El debate se presenta en el contexto de: ¿Cómo interpretar las nuevas realidades? y, por supuesto, ¿Cómo actuar sobre ellas? Lo anterior supone un debate sobre lo "territorial".

Hoy en día este debate gravita alrededor de las preguntas: ¿Bajo qué condiciones puede el mercado ordenar el patrón de aglomeración y generar un patrón de ciudades que maximice los beneficios y minimice los aspectos negativos de la concentración?; por otra parte, ¿se busca apoyar únicamente el desarrollo de las regiones más competitivas o su contraparte, las más deprimidas? O, por el contrario ¿se busca establecer un nivel de servicios homogéneo para todo el territorio? ¿Existe el equilibrio regional?

En el seno de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las actuales políticas de desarrollo territorial enfatizan un enfoque de mercado y plantean que toda intervención de gobierno debe estar plenamente justificada. Se busca lograr una transformación acelerada del espacio y una rápida transferencia de recursos de las actividades económicas que declinan hacia aquellas que emergen, mediante el impulso a la movilidad de la fuerza de trabajo, la apertura y transparencia de los mercados y la igualdad en el trato fiscal.

Los sistemas territoriales se desenvuelven en un escenario cada día más complejo y más incierto. Los centros de toma de decisiones se enfrentan a una mayor interdependencia entre factores, inestabilidad en el comportamiento de múltiples actores y a patrones de producción y consumo en constante transformación.

De acuerdo con los nuevos paradigmas en el campo de la planeación, los modelos actuales han pasado de la "racionalidad sustantiva" a la "racionalidad procesal", donde la incertidumbre se asume como condición normal y donde los modelos para la toma de decisiones se apoyan en esquemas asociativos, flexibles e iterativos, basados en el seguimiento, la evaluación y el consenso de la comunidad.

Una breve reseña de los enfoques redistributivos en el periodo 1970-1990.

La revisión comparativa de políticas territoriales entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) permite establecer que los mecanismos redistributivos, que implican la asistencia directa a empresas o a actividades económicas que están en declinación, y el enfoque tecnocrático, que enfatiza los grandes proyectos infraestructurales, han logrado resultados pobres y, en muchos casos, se han enfrentado a un callejón sin salida.

Se ha demostrado que mecanismos redistributivos constreñidos a un ámbito local o regional motivan la salida de contribuyentes que aportan y la llegada de nuevos pobres, lo que provoca un efecto paradójico de empobrecimiento en la localidad o en la región. Como alternativa para la solidaridad fiscal local, se considera que los mecanismos compensatorios basados en el reconocimiento de externalidades positivas y negativas son no solamente más eficaces, sino también más equitativos.

Los polos y centros de crecimiento que se establecieron con base en los modelos de François Perroux y otros autores no han demostrado su capacidad para reducir la pobreza, ni para lograr el desarrollo autosostenido de regiones deprimidas y, contrariamente a los supuestos de la teoría, en lugar de difundir sus efectos río arriba y río abajo en la cadena de producción hasta llegar a los mercados, estos desarrollos se han convertido en enclaves o islas de desarrollo y drenes de recursos regionales.

La teoría del polo de desarrollo suponía la existencia de condiciones iniciales, como capacidad institucional, mercados localizados y actividad industrial dinámica, no presentes en regiones atrasadas; además las estrategias de implementación se basaron en un modelo de arriba hacia abajo que originó intervenciones de gran escala intensivas en capital, ignorando por completo el origen no económico de la pobreza y el motivo del retraso regional.

Los fracasos resultantes de la aplicación de modelos arriba-abajo, así como su escasa vinculación con los proyectos a mayor escala a nivel regional y nacional, han motivado la búsqueda de nuevas vías de planeación que integren las diferentes escalas de actuación en un solo marco lógico de evaluación y definición de estrategias. Entre estas nuevas vías se encuentran las que persiguen impulsar las iniciativas que se originan desde abajo, enfatizando el fortalecimiento de la capacidad local alrededor de los objetivos y aspiraciones de los residentes.

## Modelo de Planeación

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

En otro campo, la influencia de las características del territorio sobre el desarrollo económico, más allá de las tradicionales ventajas comparativas basadas en la dotación natural de recursos, ha sido nuevamente reconocida en las recientes teorías de la geografía económica. Así, por ejemplo, se establece que el territorio, su dotación de recursos, su morfología y, muy especialmente, su administración, son factores determinantes del crecimiento. La administración eficiente del territorio es, en la actualidad, una de las principales ventajas competitivas de las naciones. Anteriormente se consideraba que una economía sana era la mejor herramienta para revitalizar nuestras ciudades; hoy en día esa posición ha cambiado y se establece que una economía urbana sana es uno de los factores determinantes del crecimiento nacional.

Otro cambio en la visión tradicional tiene su origen en la explosión de la llamada Globalización. En mercados aislados, donde la distancia cobija y protege la actividad local, las dicotomías "centro-periferia" o "área desarrollada-área deprimida" tienen un significado muy distinto al que tienen bajo un mercado global abierto e interdependiente. Bajo el nuevo esquema de competencia mundial, también las áreas más desarrolladas de una nación deben enfrentar un continuo proceso de modernización y cambio; de no hacerlo, corren el riesgo de estancarse, lo que acarrearía severas consecuencias negativas para todo el país. Lo anterior conduce a cuestionar la racionalidad de las políticas que únicamente apoyan a las áreas débiles.

Por otra parte, la especialización tiene un efecto profundo sobre las relaciones interregionales en el país. El vínculo entre el ámbito internacional y el local es cada día más fuerte; al mismo tiempo, de manera paradójica, cada día es más débil la articulación entre la localidad y su entorno inmediato. Las políticas territoriales deben hacer frente al riesgo a la integridad regional y nacional que presupone este fenómeno.

En la última década, el desarrollo sustentable se estableció como el paradigma central de las políticas de desarrollo espacial. Este paradigma se caracteriza por ser un enfoque integral que busca la evolución armónica de los subsistemas económico, social y ambiental que coexisten en el territorio para mantener o incrementar el bienestar colectivo en el largo plazo.

En la práctica, la integración de estos subsistemas genera contradicciones y situaciones irreconciliables cuyo origen se encuentra en el conjunto de principios que de manera independiente regulan cada una de estas esferas. Para operar el principio de sustentabilidad es necesario un nuevo conjunto de principios que resuelvan las intersecciones entre las tres áreas, tales como:

n Localización eficiente de largo plazo, basada en la internalización de los costos sociales y la construcción de un "buen mercado" que pueda manejar, de manera apropiada, las externalidades ambientales y estimar beneficios futuros, no sólo los presentes.

n Eficiencia distributiva, que busca ofrecer acceso al conocimiento, a una vida culturalmente estimulante, a la tecnología y a la ciudad moderna, a toda la población.

n Igualdad ambiental, que pretende garantizar para toda la población, el acceso y disfrute presente y futuro de los valores ambientales; no sólo se busca producir valores ambientales.

## Modelo teórico

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

### Lineamientos para una política de desarrollo territorial

La política de desarrollo territorial asume que la prosperidad depende de la plenitud con que se aprovechan las potencialidades de cada territorio. Este último se caracteriza por un conjunto de activos tangibles, entre los que destacan el capital humano, los recursos naturales, las edificaciones, la infraestructura y el equipamiento; y por los denominados activos intangibles, como sus instituciones, formas de gobierno y mecanismos para la toma de decisiones.

A esta matriz de activos tangibles e intangibles anclados en el espacio, que la OCDE llama capital territorial, se le equipara actualmente con los otros factores tradicionales de la producción, trabajo y capital.

La organización espacial de nuestra sociedad es el resultado histórico de tendencias sociales, del desarrollo tecnológico, del comportamiento de las fuerzas del mercado y de la intervención del gobierno a través de su acción sectorial. En muchas ocasiones, la interacción de estos factores resulta incongruente y compromete el desarrollo territorial. La política territorial contribuye a resolver estas contradicciones y agrega valor al integrar las políticas sectoriales.

La Ordenación del Territorio es el proceso y el método que permite orientar la evolución espacial de la economía y de la sociedad, y que promueve el establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades, así como entre los espacios urbano y rural. La Ordenación del Territorio también hace posible una visión coherente de largo plazo para guiar la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional.

La política territorial busca complementar la intervención del estado, al optimizar el aprovechamiento del potencial de cada territorio y al reducir las disparidades entre ellos, a través de:

n Un desarrollo endógeno que reconoce la fortaleza del territorio y sus oportunidades.

n Un desarrollo que reconcilia los objetivos de eficiencia económica, cohesión social y equilibrio ecológico.

n Un desarrollo basado en la rendición de cuentas y el fortalecimiento de los mecanismos de gobernabilidad territorial.

El reconocimiento de las particularidades de cada territorio y la identificación realista de su potencial sientan las bases para instrumentar acciones de gobierno en el territorio. Como consecuencia, la política territorial busca:

n Impulsar el desarrollo nacional mediante la activación de las potencialidades de cada región.

n Reducir las desigualdades entre las áreas, no mediante subsidios o inversiones no redituables, sino a través del incremento en su nivel de competitividad.

n Fortalecer la gobernabilidad del territorio a través del principio de subsidiariedad.

Ante los nuevos paradigmas del desarrollo que se presentan en este inicio del siglo XXI, el PNDU-OT define los lineamientos para una política territorial tendiente al desarrollo territorial. La Ordenación del Territorio es una herramienta institucional que permite adaptar con éxito estos paradigmas.

#### Modelo del PNDU-OT Institucional

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Por último, y con la finalidad de precisar el concepto de Ordenación del Territorio, se presenta la siguiente definición:

La Ordenación del Territorio es una política que permite maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer no sólo compatibles sino complementarias las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales.

Por estas razones, la Ordenación del Territorio representa en México una herramienta principal para ofrecer una respuesta institucional al reto de la superación de la pobreza de territorios, de comunidades y de individuos, combatiendo las causas estructurales de la misma bajo los principios de subsidiariedad y resarcitoriedad.

Los retos

El reto de la Ordenación del Territorio: abatir la desigualdad regional.

Las transiciones demográfica y económica en México: los retos territoriales del desarrollo

Durante el siglo XX, la población mexicana creció más de seis veces hasta alcanzar cerca de 100 millones de personas, lo que convierte al país en la undécima nación más poblada del mundo. El espacio en que se asienta esta población es principalmente urbano: poco más del 61% de los habitantes reside en localidades mayores de 15 mil habitantes, el 31% lo hace en localidades menores de 5 mil habitantes cada una, y el restante 8% lo hace en localidades intermedias. La población que habita en las ciudades, las cuales incluyen localidades de diversos tamaños, ascienden a 63.2 millones de personas, el 66% de la población total del país.

La aguda concentración de la población en las áreas urbanas es un fenómeno relativamente reciente que data desde principios de la década de los setenta. Por su ritmo de crecimiento y por sus dimensiones, la urbanización del país ha sido un proceso que rebasó la capacidad gubernamental de planeación, atención y administración del crecimiento de las ciudades. Además, se verificó primordialmente durante una época (1975-1995) en que se produjeron crisis económicas recurrentes que afectaron de manera muy seria los ingresos y el empleo de la población y obligaron a realizar severos ajustes en las finanzas públicas, lo que provocó un efecto multiplicador en el rezago social de las ciudades. A la par que aumentaron los flujos de migrantes hacia las áreas urbanas más desarrolladas del país en busca de empleo y de mejores condiciones de vida, los recursos públicos y privados para el financiamiento del espacio urbano se tornaron cada vez más escasos e insuficientes.

La cuestión indígena: dispersión y marginación

La población indígena en México, por su diferencias y desigualdades, ha creado dinámicas socioculturales y particularidades con un marcado carácter regional.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población hablante de lengua indígena se ubica en su gran mayoría en los estados de la costa del Pacífico, así como en la Península de Yucatán. En contraste, en las entidades del Centro y en Veracruz, la población indígena, cuantiosa en volumen, se diluye entre la numerosa población no indígena que concentran esas entidades. Por otro lado, la variedad cultural de muchos estados se refuerza por la población indígena inmigrante que procede de estados como Oaxaca, Yucatán, Veracruz, Puebla, Hidalgo y Guerrero.

El patrón de distribución de la población en hogares indígenas es en su mayoría rural: más del 60% reside en localidades menores de 2,500 habitantes. Esta tendencia está asociada a condiciones de alta marginación para la mayoría de estos grupos, debido a las condiciones de difícil acceso y la poca disponibilidad de recursos asignados a infraestructura, servicios y equipamiento básico de estas localidades.

Crecimiento y distribución de la población en México, 1900-2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en CONAPO. Evolución de las ciudades de México, 1900-1990, México, 1994; de 1995 a 2000, INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995, México, 1996, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, México, 2001.

Durante todo el siglo XX, con la excepción de la década de los sesenta, la población en las localidades urbanas mayores a 15 mil habitantes creció a ritmos muy superiores a los de las localidades rurales e intermedias y, por supuesto, mayores a los del total nacional. Una forma de observar este proceso de concentración lo proporciona la Curva de Lorenz, que representa la distribución de la población en las localidades mayores de 15 mil habitantes durante el siglo pasado. Esta curva expresa el porcentaje de población que se localiza en cada decil de localidades, hasta sumar el 100% de las localidades del país. A lo largo del siglo se ha presentado una marcada tendencia hacia una mayor concentración: el 10% de las localidades mayormente pobladas, esto es, las que cuentan con más de 100 mil habitantes cada una, crecieron, en términos de población, del 37.5% del total de habitantes urbanos del país en 1900, al 62.2% en 1950, al 71.9% en 1990 y al 74.0% en el 2000.

México: distribución porcentual de la población según su localización, 1900-2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en CONAPO. Evolución de las ciudades de México, 1900-1990, México, 1994; de 1995 a 2000, INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995, México, 1996, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, México, 2001.

México: tasa de crecimiento medio anual de la población, 1900-2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en CONAPO. Evolución de las ciudades de México, 1900-1990, México, 1994; de 1995 a 2000, INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995, México, 1996, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, México, 2001.

El proceso de urbanización, a su vez, se concentró en la zona centro del país, particularmente en el Distrito Federal y en el Estado de México; este hecho marcó el patrón de distribución de la población en la República Mexicana. En la actualidad, el 50% de la población total se localiza en sólo 7 entidades federativas: las dos mencionadas anteriormente más Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán.

Curva de Lorenz: distribución de la población en localidades mayores a 15,000 habitantes, 1900-2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en CONAPO. Evolución de las ciudades de México, 1900-1990, México, 1994; de 1995 a 2000, INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995, México, 1996, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, México, 2001.

Las características geomorfológicas de México y la distribución de los asentamientos humanos

Elementos territoriales fundamentales en México son su diversidad biológica y geomorfológica, lo que genera gran cantidad de espacios con características diferentes para la convivencia humana.

La longitud del territorio mexicano, con más de 4,000 km entre sus extremos Noroeste y Sureste; su orografía, caracterizada por grandes cordilleras que lo atraviesan y un Altiplano Central con clima templado; y la latitud en que se localiza, en la que se ubica el Trópico de Cáncer, son los principales factores que generan, por un lado, su riqueza de espacios para la convivencia y, por el otro, los que imponen límites y barreras naturales al desarrollo regional y a la ordenación del territorio.

De esta manera, la orografía, representada principalmente por las sierras Madre Occidental, Oriental y del Sur, ha dificultado la adecuada comunicación terrestre entre el altiplano y las costas y entre estas mismas; y también, entre el Sur-Sureste y el resto del país. A lo largo de los años se ha construido infraestructura regional destinada a lograr el aprovechamiento potencial de los recursos regionales y establecer una comunicación eficaz entre las mismas. Sin embargo, hoy en día todavía es poco eficiente la vinculación territorial en el país.

Por cuestiones históricas, los asentamientos humanos en México se iniciaron en el Altiplano Central. La inercia mantenida por este patrón ha originado que en la actualidad más del 70% de la población urbana nacional se localice arriba de la cota de 1,000 metros sobre el nivel del mar, cuando la mayor disponibilidad de agua se encuentra abajo de la misma, y que la mayor concentración de ciudades se tenga en las cuencas del Valle de México y Lerma-Chapala.

La concentración de la población en el altiplano y en el norte del país provoca que las grandes ciudades enfrenten serios problemas para su abastecimiento de agua, mismos que tenderán a crecer en el futuro próximo.

Crecimiento económico y crecimiento demográfico

La distribución de la población en el territorio nacional es un fenómeno complejo que responde tanto a inercias demográficas y culturales como a procesos de crecimiento económico y de generación de empleo, estos últimos generalmente asociados a procesos de urbanización y de mejoramiento de las condiciones de vida. Como se vio anteriormente, en el país lo primero que destaca es la concentración de la población y de la actividad económica en el Distrito Federal y en el Estado de México, ya que en ellos reside el 22% de la población y ambos generan el 33% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Esto significa que casi uno de cada cuatro mexicanos reside en estas dos entidades y un tercio del PIB nacional se genera en ellas. Otros estados, con proporciones de población y de generación de producto muy inferiores, pero con elevados índices de dinamismo económico, como Baja California y Quintana Roo, registran las tasas de crecimiento demográfico más altas del país, sobre todo en la última década.

Cuadro 1

Participación en el PIB nacional por entidad federativa, 1970-1999

(ordenados de mayor a menor participación porcentual en la población total)

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Cálculos propios con base en: de 1900 a 1940, INEGI, Estadísticas históricas de México, Tomo I, México, 1999; de 1950 a 1995, CONAPO, La población de los municipios en México, 1950-1990; para 1995 y 2000, INEGI, Censo de población 1995, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Participación en el PIB nacional por entidad federativa, 1970-1999 (porcentajes)

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto interno bruto por entidad federativa, 1970-1993 y 1993-1999, México 2001.

Por su parte, las cinco entidades con mayores índices de marginación, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz y Puebla, aunque se encuentran entre las principales entidades expulsoras de población, se ubican entre las diez entidades con mayor número de habitantes en el país. Esto es producto de una situación compleja en la que intervienen factores de la inercia demográfica (también son las entidades con las tasas de natalidad más altas del país y con las mayores proporciones de niños y ancianos), culturales (el apego a la comunidad y a la localidad es una característica cultural muy importante de estas poblaciones), y a la operación de las redes de migrantes, que mantienen, en muchos casos, a los familiares en sus lugares de origen, entre otros factores.

El proceso de concentración económica y demográfica, viene siempre acompañado por el desarrollo de la capacidad productiva asociada a la innovación y a las economías de escala; por la existencia de mercados más amplios y diversificados; y por los mayores ingresos de los habitantes que residen en estas áreas concentradoras. En México, el PIB por habitante más alto del país se localiza en el Distrito Federal, el cual es casi un 30% superior al de Nuevo León, la segunda entidad en importancia en este rubro.

Los casos de Baja California y Quintana Roo son una muestra de poblamiento reciente del territorio nacional; en cambio, los del Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León son reflejo de un patrón de concentración económica y política que genera, a su vez, concentración demográfica. El caso de Chiapas, por su parte, es paradigmático de la existencia de inercias demográficas y culturales de arraigo de la población, a pesar de las difíciles condiciones económicas, sociales e incluso políticas que enfrenta esta entidad.

PIB por habitante, 1970-1999, Miles de pesos de 1993

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto interno bruto por entidad federativa, 1970-1993 y 1993-1999, y Censos de Población 1970, 1980, 1990 y 2000.

La gran importancia relativa de las entidades del Bajío mexicano, así como el ascenso de las entidades fronterizas con los Estados Unidos de América, sobre todo Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas, muestran la estrecha asociación entre crecimiento económico y crecimiento demográfico.

Marginación y participación en la población y el PIB nacionales

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, y SCNM, PIB por entidad federativa, 1993-1999, México, 2000, y CONAPO, Índice de marginación de las localidades de México, 1995.

La pronunciada reducción en el ritmo de crecimiento demográfico del Distrito Federal, iniciada en los años setenta, es producto, entre otros factores, del proceso de metropolización que desarrolló la ciudad con los municipios vecinos del Estado de México y de la expulsión de fuertes contingentes de población a partir, sobre todo, del terremoto de 1985. Este proceso de metropolización es la explicación principal, por otro lado, de la primacía del Estado de México en la absorción del crecimiento poblacional del país durante los últimos treinta años.

Estas desigualdades regionales en materia de producción, población y marginación tienden a reproducirse e incluso a acentuarse. La apertura comercial y la liberalización de los flujos financieros no han generado, todavía, una verdadera ruptura de dicha inercia. Lo que se observa en la actualidad es un fenómeno de impulso de las economías de ciertas ciudades ligadas a los sectores productivos de mayor crecimiento, en particular la industria maquiladora en las principales ciudades de la frontera norte; el turismo internacional en Cancún y la costa de Quintana Roo; y el crecimiento industrial, comercial y de servicios en las principales ciudades localizadas en la región del Bajío, en cuya frontera se encuentra la zona industrial de la ciudad de Querétaro, una de las áreas de mayor crecimiento en materia de inversión, producción y empleo de los últimos años.

Concentración urbana y generación de empleo

La transición demográfica que vive el país data desde los años treinta, cuando la mortalidad, sobre todo la debida a enfermedades infecto-contagiosas, inició un descenso continuo que dura hasta nuestros días. Esta transición ha permitido elevar la esperanza de vida al nacer a cerca de 75 años en promedio, y se vio fuertemente impulsada desde los años setenta con la reducción de la tasa de fecundidad, la cual pasó de 7 y más hijos por mujer en los años sesenta a 2.4 hijos por mujer en la actualidad. De esta forma, en México se ha configurado una estructura por edades de la población que es particularmente favorable para aumentar la producción y el ahorro internos, ya que constituye un escenario en el que los individuos activos tienen menor carga demográfica (menos dependientes) que las generaciones anteriores. Este hecho, en teoría, les permite obtener un mayor ingreso per cápita en cada familia.

Esta situación, también denominada «bono demográfico», supone, sin embargo, un aumento en la demanda de empleo de la población que llega a la edad económicamente activa. Se ha estimado que, en la actualidad, esta demanda alcanza poco más de 1.1 millones de nuevos empleos que deben ser generados cada año, cifra que se sostendrá hasta por lo menos el año 2010.

Dada la concentración geográfica de la población y las menores razones de dependencia demográfica en las áreas urbanas, la mayor demanda de empleo se presentará principalmente en las ciudades, sobre todo en aquellas localizadas en el norte y centro del país, además del Distrito Federal y el Estado de México.

Razón de dependencia demográfica según área urbana o rural

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

La asociación entre la concentración geográfica de la población y la concentración de la demanda de empleo es clara: durante la década pasada, tan sólo 47 municipios acumularon el 46.6% del aumento en la población total del país durante esos años y el 44.3% del aumento en la población económicamente activa nacional en el mismo periodo. En todos ellos se encuentran tasas brutas de participación económica, superiores al promedio nacional e incrementos muy significativos en la población económicamente activa. Destaca, además, que todos ellos albergan a las ciudades capitales de los estados en que se localizan o forman parte de alguna de las principales zonas metropolitanas del país.

Un comportamiento similar se observa en el caso de la generación de empleo en el sector formal de la economía, que es también un indicador indirecto de los flujos de inversión privada en las economías locales. Durante el lustro 1993-1998, el 49% de los nuevos empleos generados en la industria, el comercio y los servicios se localizaron en 49 municipios, los cuales presentan las mismas características de localización que los mencionados en el párrafo anterior. Es importante mencionar que la generación de empleo en la industria, el comercio y los servicios en los municipios fronterizos de Ciudad Juárez y Tijuana, rebasa a la que se observa en entidades federativas enteras como Tamaulipas, Coahuila y Sonora, por citar algunas.

#### Movimientos migratorios y concentración demográfica

Los efectos de la concentración económica y demográfica tienen su expresión también, en el despoblamiento de un importante número de municipios. Entre 1995 y 2000, 767 municipios del país disminuyeron su población en términos absolutos, mientras que en el periodo anterior (1990-1995) esta cifra fue de 720 municipios; en la década de 1980 a 1990 fue de 601; y en la de 1970 a 1980 fue de 372. Esto es, durante los últimos treinta años, se duplicó el número de municipios que pierden población y se triplicó el valor absoluto de esta disminución, al pasar de 525 mil habitantes en la década 1970 a 1980 a 1.5 millones en la década 1990-2000.

#### Cuadro 2

Desigualdades regionales en México: geografía del crecimiento

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; Censos económicos, 1999, Enumeración integral; y SCNM, PIB por entidad federativa, 1993-1999.

Los movimientos migratorios confirman las tendencias observadas, aunque es necesario mencionar que constituyen un fenómeno complejo que involucra decisiones individuales de muy variado tipo. Éstas pueden referirse a la búsqueda de oportunidades de empleo o de mejoría en el mismo, a la búsqueda de mejores condiciones de vida, o a las necesidades de estudio y asistencia médica, entre otras razones.

En cuanto al número de emigrantes, destaca, durante los últimos cinco años, el Distrito Federal, con poco más de 780 mil personas que abandonaron la ciudad capital (21.8% del total de personas que cambiaron de entidad federativa e incluso de país de residencia durante el periodo), seguido por el Estado de México con el 12.2% de la población y Veracruz, con el 10.5%. Las inercias demográfica y económica, sin embargo, explican por qué el Distrito Federal y el Estado de México son también las principales entidades receptoras de población de otros estados del país. Durante el periodo considerado (1995-2000), estas dos entidades absorbieron el 10.5% y el 19.2%, respectivamente, del total de personas que cambiaron de residencia durante esos cinco años, lo que resulta en un saldo migratorio negativo para el Distrito Federal de -5.2% de la población total de 5 años y más de edad en la entidad, y uno positivo de 2.3% para el Estado de México.

Además de estas dos entidades federativas, Baja California también tiene una presencia importante en los flujos migratorios del país. Es la tercera entidad en importancia en lo que se refiere a la recepción de población migrante en el país, cerca de 230 mil personas durante el último lustro, el 6.4% del total nacional. Su saldo migratorio positivo es, por ello, uno de los más altos, equivalente al 11.4% de la población total mayor de 5 años de edad.

#### Distribución regional del ingreso

Al inicio del siglo XXI, aun cuando en México se presentan grandes oportunidades de desarrollo, persisten en el país severos problemas sociales y económicos, en su mayoría de carácter estructural, que se extienden a lo largo y ancho del territorio nacional.

Los altos niveles de marginación y pobreza en que viven alrededor de 40% de los mexicanos; la baja capacitación de la mano de obra; y los rezagos en materia de infraestructura, servicios y desarrollo tecnológico, que se reflejan en un bajo producto por empleado, son algunos de los problemas estructurales que enfrenta actualmente la economía mexicana.

Además, la actividad económica del país adolece de la necesaria integración regional y sectorial que permita reducir costos, disminuir las importaciones de bienes intermedios y consolidar segmentos del mercado interno.

A nivel regional, se aprecia una base económica prácticamente concentrada en dos regiones, la Centro y la Norte. La primera, vinculada al "imán económico" que representan el Distrito Federal y la zona industrial del Estado de México, y la segunda, ligada a la economía de exportación, fundamentalmente hacia los Estados Unidos de América.

Los estados de la región Sur-Sureste, por su parte, se perfilan como un enclave turístico más integrado a las economías externas, sobre todo la del este norteamericano y la europea, que al resto del país, y cuentan con un enclave petrolero poco integrado a las economías locales.

Durante los últimos 30 años, las diferencias regionales se han acentuado debido a la existencia de concentraciones económicas poco relacionadas entre sí, y a la carencia de políticas explícitas de desarrollo regional.

Esta "especialización" regional, se encuentra asociada a una productividad per cápita muy dispar entre las entidades federativas del país. La evolución histórica de la línea de tendencia en la desigualdad interregional del PIB per cápita ilustra la manera como este fenómeno se manifiesta en nuestro país.

Un análisis comparativo internacional permite observar con mayor claridad este hecho: mientras que en los Estados Unidos de América el coeficiente de variación del PIB per cápita estatal es sólo del 17% y en los países miembros de la Unión Europea es del 28%, en México esta cifra alcanza el 59%.

Promover el desarrollo económico regional equilibrado, que implica la integración regional y sectorial de las actividades económicas, es uno de los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Su cumplimiento permitirá superar una de las principales causas estructurales de la pobreza y la marginación en que viven millones de mexicanos.

Coadyuvar al logro de este objetivo, enfrentando y superando el Reto de la ordenación del territorio: abatir la desigualdad regional, es la tarea primordial de la Política de Ordenación del Territorio.

PIB por habitante, 1970-1999. Miles de pesos de 1993

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto interno bruto por entidad federativa, 1970-1993 y 1993-1999, y Censos de Población 1970, 1980, 1990 y 2000.

Contribución al crecimiento del PIB total, 1993-1999

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto interno bruto por entidad federativa, 1993-1998, México, 2000.

Cuadro 3

Ausencia de una integración regional y sectorial

El proceso de industrialización en su expresión espacial no ha logrado su integración

Zonas Industriales	Ubicación Espacial	Política de Desarrollo	Principales Vinculadores
--------------------	--------------------	------------------------	--------------------------

1. Región Central/Occidente

ZMCM-Querétaro-Bajío-Guadalajara

ZMCM-Toluca; ZMCM-Puebla-Veracruz      Sustitución de Importaciones

(1950-1980)      Mercados Locales y Mercados EUA

2. Región Norte      Monterrey-Salttillo-Torreón      Sustitución de Importaciones

(1950-1980)      Mercados Locales y Mercados EUA

3. Enclave Turístico de Quintana Roo      Cancún y Corredor Cancún-Tulum

Tulum-Chetumal      Polos de Desarrollo 1970      Mercado Turístico del Este de EUA y Europa

4. Enclaves Energéticos      Tabasco/Campeche

Coatzacoalcos/Minatitlán      Desarrollo Pemex

1978-1982

1990-1997      Exportación de crudo a EUA y otros países

5. Enclaves Maquiladores      Tijuana, Mexicali; Nogales,

Cd. Juárez, Piedras Negras,

N. Laredo, Reynosa, Matamoros, Chihuahua      Impulso Industria Maquila,

1950-1993

TLC 1994      Con Mercados de EUA

El reto del desarrollo urbano y regional: instrumentar la sinergia región-ciudad.

El proceso de urbanización que prevalece en nuestro país tras un periodo de acelerada transformación demográfica, genera el enorme reto de satisfacer las demandas de una población concentrada mayoritariamente en las zonas urbanas de México.

Resulta necesario, por una parte, garantizar el eficiente funcionamiento de las ciudades como motor del desarrollo regional y como principal centro de actividades económicas y de empleo; por otra, se deben enfrentar las profundas desigualdades de acceso a la vivienda, el equipamiento y los servicios urbanos en que se encuentran grandes segmentos de la población que habita en las ciudades. Adicionalmente, el deterioro de la calidad del medio ambiente urbano representa un riesgo constante para la salud de la población, y un factor de desequilibrio del ecosistema que acoge al entorno urbano, lo que constituye una seria amenaza para la sustentabilidad de las ciudades mismas.

En las nuevas dinámicas de la economía mundial, las ciudades desempeñan un papel preponderante como núcleos concentradores de los sistemas y redes de la información, las telecomunicaciones, el transporte y las finanzas. Estos sistemas y redes son vitales para el funcionamiento, la productividad, la eficiencia y la competitividad económica del territorio urbano. Por ello, otro de los grandes desafíos en esta materia es el de lograr y mantener la capacidad de atracción de inversiones y el de generar y retener las actividades económicas, con el fin de que las ciudades se inserten eficazmente en los múltiples mercados a nivel regional, nacional e internacional.

La integración de sistemas que constituyen la base de las nuevas dinámicas de la economía ha originado que las ciudades revaloricen y amplíen sus funciones centrales, con el fin de dotar a sus regiones de influencia con los equipamientos, la infraestructura y los servicios especializados relacionados con las nuevas tecnologías de la información, el comercio, las finanzas y la producción con tecnología de punta.

El proceso de urbanización en México

El proceso de urbanización en México presenta diversos cambios y patrones de expansión física de las ciudades relacionados con los modelos de desarrollo económico y de la dinámica demográfica.

El crecimiento de las localidades urbanas durante las primeras décadas del siglo XX tuvo como característica la concentración de la producción industrial y el intercambio comercial, principalmente en la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tampico, Mérida y Torreón.

Durante el periodo de 1920 a 1940, la población en México alcanzó los 19.6 millones de habitantes con una tasa de crecimiento de 3.1% y una tasa de urbanización de 20%; 2 de cada 10 habitantes del país residían en una de las 55 localidades urbanas existentes.

El periodo comprendido de 1940 a 1970 se caracterizó por un rápido crecimiento de la economía nacional generado por el dinamismo de la producción industrial de bienes de consumo, la consolidación del modelo de sustitución de importaciones y la integración del mercado nacional.

El desarrollo industrial de esta época se vio acompañado de una fuerte inversión pública en comunicaciones y transportes y de un importante proceso de diversificación de la producción que marcó una estructura y dinámica industrial de concentración espacial y de enorme atracción demográfica hacia las principales localidades urbanas del país, sobre todo hacia el Distrito Federal y los municipios conurbados a éste, en el Estado de México.

Iniciada la década de los setenta, el país contaba con cerca de 50 millones de habitantes, de los cuales, 22 millones residían en localidades mayores de 15 mil habitantes. Tan sólo en doce de las principales ciudades determinadas como áreas metropolitanas radicaban 13.4 millones de habitantes, es decir, 61% de la población urbana y 27.2% del total de la población.

La organización espacial de la población caracterizada por la concentración revela una nueva tendencia de urbanización, en la cual las actividades económicas y los asentamientos humanos rebasan los límites político-administrativos, dando lugar al fenómeno de aglomeración urbana. Este fenómeno, iniciado desde la década de los cuarenta con los casos de la Ciudad de México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba se mantiene en un proceso constante de expansión urbana metropolitana y para la década de los setenta, la organización del territorio urbano determina la existencia de 12 grandes concentraciones urbanas con tamaños diferenciados que van desde los 209 mil habitantes de la ciudad de Orizaba hasta los 8.7 millones con que contaba la Ciudad de México.

Para 1980, la población en el país fue de 66.8 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento de 3.1% anual. La expansión económica sostenida durante las cuatro décadas anteriores, con una tasa promedio de 6.4% anual, permitió una fuerte inversión del sector público en los procesos de industrialización, habitabilidad y urbanización; procesos que determinaron el incremento en el número de localidades urbanas del país.

La década de los ochenta marca un parteaguas en los procesos de urbanización y de organización espacial. Los desequilibrios macroeconómicos, acentuados por una recesión económica sin precedentes, dieron como resultado una dinámica diferenciada de expansión física y de movimientos migratorios que modificaron el crecimiento y tamaño de las ciudades.

La Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, mostraron tasas de crecimiento más bajas, en contraste con localidades urbanas de menor tamaño, que experimentaron procesos de acelerada urbanización. Dicha situación les permitió a estas últimas, posicionarse como espacios relevantes en la organización del sistema urbano nacional como ciudades medias en el rango de 50 mil a 100 mil habitantes.

El proceso de metropolización siguió avanzando y para 1990, se distinguían otras 15 grandes concentraciones urbanas, destacándose entre ellas la ciudad de León que rebasó el millón de habitantes; el resto se componía en su mayoría de ciudades capitales de entidades federativas. La población residente en este nuevo conjunto de espacios urbanos ascendió a 25.7 millones de habitantes.

De acuerdo con el XI Censo General de Población y Vivienda, en 1990 la población en el país alcanzó los 81.3 millones de habitantes, de los cuales el 54.2%, es decir, 43.9 millones, residían en alguna de las 309 localidades urbanas mayores de 15 mil habitantes, constituidas por cuatro ciudades mayores de un millón; 9 de entre 500 mil y un millón de habitantes; 46 de 100 mil a 499 mil habitantes; 37 de 50 mil a 99 mil habitantes; y el resto, 213, entre 15 mil y 49 mil habitantes.

En la actualidad, de acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, poco más de 63.2 millones de personas (cerca del 66% de la población total del país) residen en 364 ciudades mexicanas. Las diferencias de tamaño poblacional -y extensión territorial- entre estas 364 ciudades son extremadamente amplias: en sólo 9 grandes zonas metropolitanas (de más de un millón de habitantes cada una) residen 33.2 millones de personas, el 52.1% de la población urbana del país; en 17 metrópolis menores a un millón de habitantes residen otras 11.9 millones de personas (18.7% del total urbano); y en 79 metrópolis menores a 500 mil habitantes residen 17.1 millones de personas (26.9% del total urbano del país). El resto de la población urbana (2.3%) reside en centros de población de menor tamaño.

Por lo anterior, conocer la situación física de las ciudades del país y su correlación con las dinámicas territoriales de los últimos años resulta primordial para dimensionar el reto del desarrollo urbano y regional.

Sistema Urbano Nacional 2000: distribución de la población

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2001.

Infraestructura y servicios en las ciudades

La infraestructura y los servicios de una ciudad son indicadores que permiten caracterizar su estado físico actual, la calidad de vida de sus habitantes y su capacidad para atraer inversiones.

Con el fin de identificar la situación de la infraestructura urbana básica de las ciudades del sistema urbano, se calculó el índice de infraestructura básica en la vivienda para las ciudades, aglomeraciones urbanas y zonas metropolitanas con población mayor a 50,000 habitantes. Este índice permite establecer una comparación entre ciudades en lo que se refiere a su cobertura de infraestructura urbana básica.

Índice de infraestructura básica en la vivienda de las ciudades

Este índice es la razón porcentual del número de viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada, de energía eléctrica y de drenaje conectado a la red pública sobre el número total de viviendas particulares habitadas. Se seleccionó este índice por resultar representativo de la infraestructura pública con que cuentan las zonas habitacionales de las ciudades. Por ser dichas zonas un porcentaje muy importante de las áreas urbanas y por ser un dato equiparable para todos los municipios, el índice permite realizar un análisis comparativo de las ciudades en cuanto a la calidad de su infraestructura.

Los valores de este índice de infraestructura básica para el año 2000 en las ciudades de más de 50,000 habitantes del país son los siguientes:

Cuadro 4

Índice de infraestructura básica en la vivienda

Número de ciudades	Porcentaje	Índice de infraestructura básica	Nivel de cobertura
20	16%	Del 83.0% a 95%	Muy alto
15	12%	Del 75.5% a 82.9%	Alto
37	30%	Del 64.0% al 75.4%	Medio
38	31%	Del 44.0% al 63.9%	Bajo
14	11%	Del 1.0% al 43.9%	Muy bajo
124	Promedio 75%		
	Media aritmética 63%		

Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

De las 35 ciudades que cuentan con niveles altos y muy altos de dotación de infraestructura básica urbana, el 50% corresponde a las capitales de los estados del centro y norte del país. También destaca que las ciudades turísticas tienen niveles de cobertura municipal de medios a bajos y muy bajos, a diferencia de las ciudades de la frontera norte donde el 70% tiene niveles de cobertura de medios a muy altos.

Es importante señalar que hoy en día, dos de cada cinco ciudades del país presentan niveles de cobertura de infraestructura bajos y muy bajos. De no remediarse esta situación, se pondrá a estas ciudades y a sus regiones en condiciones muy difíciles para impulsar su desarrollo en un mundo altamente competitivo.

Por otra parte, el nivel de tratamiento de las aguas residuales en las ciudades de más de 50,000 habitantes que se registraba en 1998, es un aspecto que requiere de mayor atención de la que actualmente se le presta, pues sólo el 41% del volumen de aguas residuales de estas ciudades recibió algún tipo de tratamiento primario o secundario.

Otro indicador representativo de la situación de la infraestructura en las ciudades es la cobertura de pavimentación de la red vial. El grado de pavimentación de las ciudades del país es muy desigual: 19 de las 20 ciudades que cuentan con una cobertura de pavimentación superior al 50%, corresponden a las capitales de los estados del centro y noreste del país; la otra es la aglomeración urbana de Oaxaca, en el sur de México. Destaca que el 84% de las ciudades mexicanas tienen una cobertura de pavimentación inferior al 50% de su red vial.

Los equipamientos de los servicios de salud, educación superior e investigación son otros elementos que muestran la desigual distribución entre las ciudades del país, ya que la mayoría de éstos se concentran en la zona metropolitana del Valle de México y sus ciudades circunvecinas y las capitales de los estados.

Finalmente, el manejo de residuos sólidos en las ciudades presentaba las siguientes características en el año 2000: en las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tijuana, León y Ciudad Juárez, se realizaba el 85% de la disposición final mediante relleno sanitario, mientras que en el resto de las ciudades de más de 50,000 habitantes se disponía el 58% de los desechos en tiraderos a cielo abierto.

Cuadro 5

Porcentaje de pavimentación de la red vial

Número de ciudades	Porcentaje	Cobertura de pavimentación
en porcentaje	Nivel comparativo	
20	16%	Del 51% a 75% Alto
50	40%	Del 41% al 50% Medio
39	32%	Del 33% al 40% Bajo
15	12%	Del 26% al 32% Muy bajo
124	100%	

Correlación de nuevos empleos durante el periodo 1993-1998 y el índice de infraestructura por ciudad

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado con base en INEGI, Censos Económicos 1994, 1999 y Sedesol, Prontuario de Infraestructura de Equipamiento Urbano 1999.

Por otra parte, se ha encontrado una clara correlación entre la generación de empleos en una ciudad y su índice de infraestructura: a mayor dotación de infraestructura, mayor absorción de los nuevos empleos que se generan en la economía. En México, este resultado

está asociado a la concentración urbana, pues en las grandes ciudades es donde se presentan los niveles más altos de dotación de infraestructura y servicios y donde se localizan las principales fuentes de generación de los nuevos empleos.

**Calidad de la vivienda urbana**

La calidad de las viviendas es un indicador básico de la situación física de una ciudad y de la calidad de vida de sus habitantes. Con el objeto de conocer la situación en el año 2000, se calculó el porcentaje de viviendas particulares habitadas con baja calidad en sus materiales de construcción predominantes, para cada una de las 124 ciudades con una población mayor a los 50,000 habitantes.

**Cuadro 6**

Viviendas particulares habitadas con baja calidad en sus materiales predominantes, 2000

Número de ciudades baja calidad en los materiales	Porcentaje del total de ciudades Nivel de calidad de las viviendas	Porcentaje de viviendas con
18	15%	Del 3.4% a 12.8%
38	30%	Del 13.2% a 23.2%
15	12%	Del 24.4% al 32.1%
35	28%	Del 33.4% al 53.4%
18	15%	Del 55.0% al 92.1%
124	Promedio	23.5%
	Media aritmética	32%

Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censos Generales de Población y Vivienda, 2000.

De manera semejante al patrón territorial que muestra el índice de dotación de infraestructura básica urbana, los índices más altos de calidad en los materiales de las viviendas corresponden a las capitales de los estados del centro y norte del país y a otras ciudades localizadas en esas regiones. En el sur del país, las únicas ciudades con índices altos en la calidad de las viviendas son: Juchitán de Zaragoza, la aglomeración urbana de Mérida-Progreso y Cozumel. En el caso de las ciudades de la frontera norte, destaca que en la mayoría de los casos se registran índices muy bajos y bajos de calidad en los materiales de la vivienda.

Como lo muestran los datos anteriores, el conjunto de ciudades del país presenta niveles muy diversos de infraestructura y servicios, así como en la calidad de sus viviendas; una cantidad significativa de las ciudades de más de 50,000 habitantes no presentan condiciones físicas aceptables. El reto de convertir a los asentamientos humanos en un hábitat más seguro, salubre y habitable, es tarea inmediata para gran parte de las ciudades del país.

**Porcentaje de viviendas particulares habitadas con baja calidad en sus materiales:**

Este porcentaje resulta de la intersección del conjunto de viviendas particulares habitadas construidas con materiales no permanentes en techo y paredes con el conjunto de viviendas particulares habitadas con piso de tierra, dividida entre el total de viviendas particulares habitadas.

Este índice no pretende calcular el total de viviendas que deberán estar sujetas a algún programa de mejoramiento o sustitución, ya que no estima la durabilidad de los materiales ni su necesidad

de sustitución. Sólo indica la cantidad de viviendas en un municipio que tienen esos materiales como predominantes en sus pisos, paredes y techos.

Sin embargo, el índice estima el porcentaje de viviendas que tienen baja calidad de acuerdo con sus materiales predominantes. Algunos materiales considerados pueden resultar adecuados en ciertos climas, pero con objeto de contar con una base común estadística para todas las ciudades del país, se aplicó un criterio uniforme para todos los municipios del país. Lo anterior puede significar que el índice esté sobreestimado para algunas ciudades de las costas y áreas de clima tropical.

Por ser la vivienda el porcentaje más importante de las construcciones de una ciudad, se puede afirmar que para los barrios y colonias habitacionales de las ciudades, este índice refleja con bastante precisión la calidad media de los espacios públicos.

**Administración urbana**

Las diversas modificaciones al artículo 115 constitucional han ido transfiriendo cada vez mayores atribuciones a las autoridades locales. En la actualidad, la dotación de servicios, la infraestructura urbana y algunos equipamientos públicos, como los mercados, son responsabilidad de los municipios. Además son responsables de administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

Actualmente, es notoria la debilidad administrativa de una parte significativa de los municipios para cumplir con las atribuciones y responsabilidades que les otorga el artículo 115 de la Constitución.

Un indicador de lo anterior lo proporcionan los resultados sobre la introducción de servicios de agua potable y drenaje en la última década, los cuales señalan capacidades desiguales para atender estos servicios en los municipios y las ciudades del país.

Mientras que un 62% de las ciudades logró disminuir el número de viviendas sin agua entubada en el predio, en el restante 38% aumentó el déficit absoluto durante el periodo 1990-2000. Destacan ciudades como Ciudad Mante y Guaymas-Empalme, donde se logró una dotación del servicio 50% mayor a lo que demandaron las nuevas viviendas, lo que permitió reducir el rezago acumulado. En el caso de las viviendas conectadas a la red de drenaje, en el 43% de las ciudades la demanda por el servicio fue superior a la capacidad de atención de las autoridades. Los datos anteriores indican que un número importante de autoridades locales (21% del

total) enfrentó problemas para atender el crecimiento urbano en cuanto a la dotación de servicios a la vivienda, situación que en la mayoría de los casos es producto de una hacienda municipal débil.

Con el fin de elevar la capacidad de los municipios para atender la demanda de infraestructura y servicios de la población, se requiere que éstos mejoren su capacidad financiera. Para ello es imperativo, en primer lugar, fortalecer los ingresos públicos propios de los municipios, pues en todos los casos existe una gran dependencia de las participaciones y transferencias federales en la estructura de los ingresos municipales totales; dependencia que representó, en el año de 1999, el 66% en promedio, para todos los municipios del país.

Los impuestos locales, entre los cuales el más importante es el predial, representan una fracción muy baja de los ingresos públicos municipales, el 16.6% en el mejor de los casos (Quintana Roo y Nuevo León) y el 1.6% en el peor (Tabasco). En situación similar se encuentran los ingresos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos, que oscilan entre el 38.4% en Colima y el 1.7% en Tlaxcala.

En la mayoría de los municipios la posibilidad de captar un mayor volumen de ingresos propios, por la vía de los impuestos relacionados con los predios urbanos, se ha visto limitada tanto por problemas de modernización de los catastros y registros públicos, como por lo limitado de las competencias legales de las autoridades municipales en la materia.

A la fecha los procesos de modernización de catastros y registros públicos de la propiedad y el comercio presentan avances desiguales en el país. En materia catastral sólo el 23% de los estados cuenta con una legislación catastral actualizada; el 25% de los catastros disponen de tasas impositivas homogéneas y actualizadas; y en el 50% de ellos se ha consolidado la integración de la información cartográfica y estadística. La modernización de los registros públicos muestra avances significativos sólo en Baja California, Jalisco y Sonora (este último estado cuenta con el único instituto registral y catastral del país).

Esta situación cambiará debido a que a partir del año 2000, de acuerdo con las últimas reformas al artículo 115 Constitucional, los catastros han de ser transferidos a los municipios, lo que presentará un reto más para las autoridades municipales. En el caso de las zonas metropolitanas y las aglomeraciones urbanas, deberán adoptarse acciones complementarias de coordinación y de acción concertada, que permitan instrumentar sistemas tributarios y recaudatorios de carácter intermunicipal.

Es necesario, también consolidar y darle permanencia a los equipos locales de planeación y administración urbana, mediante el impulso del establecimiento del servicio civil de carrera. Sólo la permanencia de estos equipos permitirá garantizar que la experiencia acumulada del desarrollo urbano no se pierda. Un instrumento que ha permitido atender esta situación, en algunos municipios y ciudades ha sido la creación de institutos o agencias de planeación urbana municipal o intermunicipales para las zonas metropolitanas, gobernados por una comisión integrada por representantes de la sociedad y del gobierno, y cuya dinámica esté regida por objetivos de largo plazo de gobernabilidad territorial.

#### Cuadro 7

Finanzas municipales, 1999. Ingresos públicos municipales

Ordenados de mayor a menor contribución porcentual de las participaciones federales en los ingresos brutos totales municipales de 1999

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: INEGI, Sistema Municipal de Base de Datos, junio de 2001.

En la actualidad, la mayoría de las zonas metropolitanas y las aglomeraciones urbanas, así como las ciudades de más de 50,000 habitantes, cuentan con planes de desarrollo urbano actualizados y vigentes. Sin embargo, es necesaria la creación de mecanismos que permitan darle un adecuado seguimiento a la definición y ejecución de las obras y acciones derivadas de los mismos.

Desde 1993, con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, en la que se incluye un capítulo sobre la participación social en el desarrollo urbano y se establece un procedimiento genérico para la consulta pública, comenzaron a surgir iniciativas en diversas entidades federativas y ciudades del país, para promover la participación de la sociedad en el desarrollo urbano. Sin embargo, dicho proceso se ha dado de manera aislada y esporádica.

En este contexto, se ha promovido ante los gobiernos de los estados y de los municipios la creación o, en su caso, la reactivación y adecuación de los consejos estatales de desarrollo urbano, así como de los consejos consultivos de las ciudades que formaron parte del "Programa de 100 Ciudades". También se han impulsado los patronatos de los centros históricos y la participación de organizaciones sociales, privadas y civiles, así como instituciones académicas y colegios de profesionistas de representación local y nacional en materia de desarrollo urbano y vivienda.

La ordenación del territorio y la organización de las ciudades requiere, cada vez más, de una administración pública abierta y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios que exige la sociedad, promoviendo el uso eficiente de los recursos públicos y privados, y cumpliendo con los planes o programas de desarrollo urbano establecidos.

Las nuevas dinámicas espaciales y recientes mutaciones territoriales

El reto del hábitat para transformar nuestros asentamientos humanos en lugares más seguros, con mejores condiciones sanitarias, habitables, equitativos, sustentables y productivos no podrá superarse sin analizar la situación que hoy guardan las ciudades, en particular sus procesos de urbanización y de expansión.

Estos procesos se comprenden, a su vez, mediante el análisis espacial región-ciudad, del cual se desprenden tres nuevas dinámicas espaciales en la urbanización que implican cambios o mutaciones en la estructura territorial del país.

La Metropolización: es una dinámica espacial generada por cambios en los procesos de producción y distribución, e implica la asociación tendencial o inducida de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas, constituyendo una constelación de asentamientos

humanos con características comunes: económicas, sociales, funcionales y productivas que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros.

La Suburbanización: es una dinámica espacial generada por la urbanización de grandes extensiones de tierra en la periferia de las ciudades, que constituyen, en la mayoría de los casos, áreas dormitorio que no cuentan con la complejidad de usos del suelo para la realización de la vida urbana. A diferencia de la dinámica tradicional de expansión periférica con fraccionamientos o colonias, en la suburbanización las ciudades pierden población en el corazón del área urbana, ganándola en la periferia, de manera que las densidades en el centro y en su periferia tienden a igualarse, alejándose del modelo tradicional, el cual es extremadamente denso en el centro y progresivamente deshabitado en dirección al límite de la ciudad. Esta dinámica genera aglomeraciones urbanas que rebasan el ámbito de lo que se conoce por ciudad.

La Rururbanización: es una dinámica espacial tendiente a la urbanización del medio rural. La dicotomía rural-urbano, en estos casos, ya no es tan evidente. Las transformaciones tecnológicas y del modo de producción, han generado mutaciones territoriales. La rururbanización es producto de la inercia que conlleva la urbanización.

Estas nuevas dinámicas territoriales provocan una aceleración de la expansión urbana que implica no sólo la intervención de los gobiernos estatales, sino la participación de una cantidad cada vez mayor de gobiernos municipales: 75 en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), 8 para el caso de la ZM de Guadalajara, 19 para ZM Puebla-Tlaxcala, 9 en la ZM de Monterrey y 18 en la aglomeración urbana de Oaxaca. Las autoridades de estas ciudades tienen recursos muy dispares para atender los fenómenos urbanos que rebasan, en muchos casos, su ámbito territorial, por lo que se hace necesario fortalecer o, en su caso, crear los tipos de gobernabilidad territorial adecuados: de megalópolis, de zona metropolitana o de aglomeración urbana.

La posibilidad de convertir a las ciudades del país y en particular a las zonas metropolitanas, en un verdadero hábitat de calidad, requiere diseñar nuevos modos de gobernabilidad territorial, con instrumentos que permitan crear dinámicas territoriales de "metropolización" planeada. El desarrollo equilibrado y solidario de estas grandes ciudades demanda la voluntad de conducir los procesos de manera integrada, y de subordinar los intereses locales a una estrategia metropolitana o de aglomeración que garantice el mejor uso de un recurso común: el territorio.

En este sentido será indispensable promover modificaciones a la legislación urbana actual para permitir la constitución de organismos de gobierno y de administración de las zonas metropolitanas, de instancias de cooperación intermunicipal, así como la constitución de sistemas tributarios y recaudatorios coordinados intermunicipalmente.

Las megalópolis y las zonas metropolitanas: territorios de oportunidad

Las megalópolis y zonas metropolitanas mantienen interconectadas a sus ciudades-núcleo y periféricas en redes por medio de flujos productivos, financieros o de mano de obra, en las cuales las actividades económicas pueden determinar su especialización. Unas veces cobran importancia como industriales; otras, por sus servicios y comercios, y otras como centros de investigación o de decisión, pero al funcionar de manera conjunta y eficiente, amplían el potencial de toda su región y de cada una de las partes. Planear y actuar con una adecuada gobernabilidad territorial permite controlar los problemas de la expansión urbana y mejorar la calidad de las zonas metropolitanas para hacerlas funcionar de manera eficiente. Lo anterior permitirá que éstas puedan desempeñar un papel significativo en la economía mundial y que los países cuenten con zonas metropolitanas capaces de asumir la función de ciudades globales, con el potencial necesario en los ámbitos económico, cultural y tecnológico.

Descripción del sistema urbano nacional

El Sistema Urbano Nacional (SUN), es una forma de entender el espacio urbano bajo un enfoque sistémico que permite conocer y analizar el territorio nacional a través de su estructura urbana. El SUN se integra por las ciudades de más de 15,000 habitantes, clasificadas en rangos según su tamaño.

En 1995, el SUN estaba integrado por 347 ciudades conforme a la clasificación del CONAPO. De éstas, seis tenían más de un millón de habitantes; 60 estaban entre 100,000 y 999,999 habitantes, y 281 eran consideradas ciudades pequeñas, con una población entre 15,000 y 99,999 personas.

En cuanto a las ciudades con más de 50,000 habitantes, el sistema contaba con 113 ciudades con una población municipal de 57.3 millones de personas, 63% del total nacional. De éstas, sólo la Zona Metropolitana del Valle de México con cerca de 17 millones de habitantes, tenía rango jerárquico 1 de nivel nacional. Las ciudades del segundo rango, Monterrey, Guadalajara y Puebla, con más de dos millones de habitantes cada una, conformaban junto con 13 ciudades del rango 3 (entre 500,000 habitantes y 1.5 millones), la estructura urbana principal del centro y norte del país. La Mesorregión Sur-Sureste del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se estructuraba a partir de la Zona Metropolitana del Valle de México y contaba con dos ciudades del rango 3 y dos del rango 4, lo que comprueba las debilidades de la región en materia de servicios e infraestructura.

Si se compara con la situación de 1995, en la actualidad el sistema ha experimentado pocos cambios en sus tendencias. Hasta el año 2000, se incorporaron 17 ciudades que alcanzaron los 15,000 habitantes conformando un sistema urbano con 364 ciudades y se reforzó el dinamismo del norte y centro del país, con el incremento poblacional de la ZM de Torreón-Gómez Palacio-Lerdo; de la ZM de Toluca, y de Ciudad Juárez, a más de un millón de habitantes.

El número total de grandes metrópolis se elevó a 9 y la primacía urbana (definida como la relación entre la población de la ciudad más grande y la suma de las tres ciudades que le siguen en tamaño) disminuyó levemente de 2.1 en 1990 a 1.9 en el año 2000, lo que demuestra una disminución relativa de la importancia de la Zona Metropolitana del Valle de México. Sin embargo, el índice de concentración (Gini) para las localidades de más de 15,000 habitantes, pasó en el mismo periodo de 0.76 a 0.80, lo que indica que si bien la primacía urbana del sistema disminuyó, la concentración en unas cuantas ciudades aumentó.

Por lo que respecta al subsistema urbano compuesto por ciudades mayores a 50,000 habitantes, entre 1995 y 2000 el número de ciudades creció de 113 a 121 y aumentó en 11% su población; asimismo, incrementó su participación en el total nacional del 63% al

66%. Los cambios más significativos se presentaron en el rango 3, donde se incorporaron las ciudades de Acapulco y Saltillo-Ramos Arizpe-Arteaga, y en el rango seis donde se agregaron 7 ciudades, de las cuales 5 corresponden a la región norte del país, reforzándose la estructura urbana de la misma.

Es importante mencionar que el número de ciudades y sus rangos de jerarquía para el año 2000 son una aproximación preliminar, debido a que no han sido difundidos los datos a nivel localidad del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Además, cabe hacer notar que la diferencia entre las 121 ciudades con más de 50 mil habitantes del sistema urbano nacional 2000 (SUN 2000) y las 124 que se presentaron en los apartados anteriores de infraestructura y servicios en las ciudades y de calidad de la vivienda urbana, obedece a que en el SUN 2000 se incorporaron las ciudades de Salamanca, Silao y San Martín Texmelucan a Irapuato, León y Puebla, respectivamente.

Cuadro 8

Sistema Urbano Nacional 1995 y 2000

Ciudades con más de 50,000 habitantes

Sistema Urbano Nacional 1995			Sistema Urbano Nacional 2000		
No. de ciudades	Rango de jerarquía de la ciudad	Población Municipal 2000	No. de ciudades	Rango de jerarquía de la ciudad	Población Municipal 2000
1	1	17,289,613	1	1	18,396,677
3	2	8,178,490	3	2	9,032,880
15	3	11,885,678	17	3	14,763,111
18	4	7,935,974	18	4	8,355,171
31	5	6,961,742	30	5	7,069,725
45	6	5,078,554	52	6	7,069,725
113			121		
		57,330,051			63,591,071
Participación	63%		66%		
Total Nacional	91,120,433		97,483,412		

Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México 2001.

Nueva clasificación de las ciudades del Sistema Urbano Nacional

Las clasificaciones usuales de las ciudades del SUN en zonas metropolitanas y ciudades medias y pequeñas, así como la de rangos de jerarquía por tamaño y niveles de servicio, no permiten una interpretación precisa de los fenómenos que actualmente se están produciendo en el sistema urbano y, por lo tanto, deben ser revisadas.

Entre los fenómenos que no considera la clasificación de ciudades empleada hasta ahora se encuentra el de la Megalópolis del Centro-reconocida como tal por una gran cantidad de estudios científicos y documentos oficiales, como el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México- que involucra a un amplio conjunto de las ciudades de la región centro del país y que, por lo mismo, debe ser considerada como un fenómeno de primera importancia al interior del SUN.

También queda excluida de las actuales clasificaciones la complejidad real de las "metropolizaciones" en las grandes ciudades, ya sea con otras ciudades del país o con ciudades de los Estados Unidos de América. Tradicionalmente se ha establecido que toda conurbación constituye una zona metropolitana, tomando en cuenta sólo los criterios de expansión física, sin considerar los procesos económicos y demográficos y las dinámicas espaciales que se producen entre ciudades vecinas, no necesariamente contiguas, lo que no ayuda a interpretar lo que está sucediendo y sí a crear confusión.

Pero las consecuencias de tal clasificación no sólo tienen implicaciones teóricas, sino que, por su poca precisión, ha dificultado que se genere una adecuada actuación coordinada de los tres órdenes de gobierno en el territorio.

Cuadro Estructura y funcionamiento del Sistema Urbano Principal

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

La nueva clasificación de las ciudades del país es un primer paso para desarrollar un nuevo Sistema Urbano Nacional con el cual sea posible interpretar, analizar y modelar correctamente la estructura urbana del territorio, incluyendo las dinámicas actuales y sus grados de complejidad. Esta clasificación busca convertirse en un instrumento funcional y práctico que, combinando las situaciones de carácter espacial de cada urbe, permita establecer a futuro un cuerpo coherente de políticas y acciones de gobierno, acorde con el grado de complejidad de cada ciudad o red de ciudades.

La nueva clasificación establece una subdivisión de las ciudades actualmente definidas como zonas metropolitanas en tres clases, al reconocer, por un lado, la existencia de una megalópolis en el centro del país y, por el otro, la diferencia entre los fenómenos de metropolización y de conurbación.

Como conclusión de las consideraciones anteriores, se define la nueva clasificación de las ciudades del Sistema Urbano Nacional en las siguientes cinco clases:

1. **Megalópolis del centro:** La megalópolis del centro es el resultado de la "metropolización" de varias zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas en la región centro del país. Está integrada por:

Las zonas metropolitanas del Valle de México, de Puebla-Tlaxcala, de Toluca-Lerma, así como por las aglomeraciones de Cuernavaca-Jiutepec, Cuautla, Pachuca y Tlaxcala

2. **Zonas metropolitanas:** Las zonas metropolitanas son todas aquellas redes de ciudades, donde los procesos de "metropolización" involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o a ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes. Se subclasifican en:

Zonas Metropolitanas:

Transfronterizas	Interestatales	Estatales
ZM de Tijuana	ZM de Monterrey-Salttillo-Ramos Arizpe-Arteaga	ZM de Guadalajara
ZM de Ciudad Juárez	ZM de Tampico-Madero-Altamira	ZM de León
ZM de Nuevo Laredo	ZM de Torreón-Gómez Palacio-Lerdo	
ZM de Matamoros	ZM de Puerto Vallarta	

3. **Aglomeraciones urbanas:** Las aglomeraciones urbanas son las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y tienen, en conjunto una población inferior a un millón de habitantes. Son las siguientes:

Acapulco  
 Aguascalientes  
 Apizaco  
 Cancún  
 Coatzacoalcos  
 Colima-Villa de Alvarez  
 Córdoba  
 Chihuahua  
 Guaymas-Empalme  
 Irapuato-Salamanca  
 Mérida-Progreso  
 Minatitlán-Cosoleacaque  
 Monclova- Frontera  
 Morelia-Tarímbaro Moroleón-Uriangato  
 Oaxaca de Juárez  
 Orizaba  
 Poza Rica  
 Querétaro  
 Reynosa-Río Bravo  
 Ríoverde-Ciudad Fernández  
 San Luis Potosí-Soledad de G. S.  
 Tepic-Xalisco  
 Tula de Allende  
 Veracruz-Boca del Río-Alvarado  
 Xalapa-Banderilla-Coatepec  
 Zacatecas-Guadalupe  
 Zamora-Jacona

4. **Ciudades:** Esta clase está integrada por todas aquellas localidades cuya expansión urbana no ha sobrepasado los límites del municipio donde se localizan. Esta clase se subdivide en 75 ciudades con más de 50 mil habitantes y en 244 ciudades entre 15 mil y 49,999 habitantes. Las ciudades con más de 50 mil habitantes son las siguientes:

Ensenada	Dolores Hidalgo	Tehuacán
Mexicali	Guanajuato	Teziutlán
La Paz	San Francisco del Rincón	San Juan del Río
Los Cabos	San Miguel de Allende	Cozumel
Campeche	Valle de Santiago	Chetumal
Ciudad del Carmen	Tulancingo	Ciudad Valles
Ciudad Acuña	Ciudad Guzmán	Culiacán
Piedras Negras	Lagos de Moreno	Guamúchil
Manzanillo	Ocotlán	Guasave
Tecomán	Tepatitlán de Morelos	Los Mochis-Topolobampo
Cuauhtémoc	Acámbaro	Mazatlán

Delicias	Apatzingán	Matehuala
Hidalgo del Parral	Ciudad Hidalgo	Agua Prieta
Nuevo Casas Grandes	Lázaro Cárdenas	Ciudad Obregón
Comitán	Pátzcuaro	Hermosillo
San Cristóbal de las Casas	La Piedad	Navojoa
Tapachula	Sahuayo	Nogales
Tuxtla Gutiérrez	Uruapan	San Luis Río Colorado
Durango	Zitácuaro	Cárdenas
Chilpancingo	Cadereyta	Villahermosa
Iguala	Linares	Ciudad Mante
Ixtapa-Zihuatanejo	Juchitán	Ciudad Victoria
Taxco	Salina Cruz	San Andrés Tuxtla
Celaya	Tuxtepec	Tuxpan
Cortázar	Atlixco	Fresnillo

5. Las restantes 2,139 localidades del país entre 2,500 y 15,000 habitantes se clasifican como Centros de Población. Por último cabe mencionar que las 195,152 localidades de 1 a 2,449 habitantes quedan clasificadas, de acuerdo con el CONAPO, según su condición de ubicación: a) localidades dentro del área de influencia urbana, 22%; b) localidades cerca de una carretera, 44%, y c) localidades aisladas, 34%.

Características de las nuevas dinámicas territoriales en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM):

¿En dónde estamos?

La ZMVM es la segunda zona metropolitana en tamaño del mundo que, con sus 18 millones de habitantes y 75 unidades administrativas, precede a la zona metropolitana de Tokio-Yokohama. Forma parte de una de las mayores megalópolis del planeta.

El crecimiento de la ZMVM ha causado desequilibrios ecológicos que amenazan la calidad de vida de la población, lo cual obliga a diseñar una estrategia ambiental urbana-rural para abordar la problemática existente con el fin de avanzar hacia un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para la cuenca del Valle de México.

El complejo proceso de crecimiento de la ZMVM ha sido motivo de preocupación de los gobiernos involucrados, quienes han intentado diversas instancias de coordinación para la atención conjunta y coordinada de los problemas asociados a la expansión metropolitana. En 1976 se creó la Comisión de Conurbación de la Región Centro, con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, cuya función principal consistía en elaborar, evaluar, revisar y procurar la ejecución del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País, elaborado en 1983; posteriormente dichas funciones pasaron a ser competencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). En el periodo de 1988 a 1995 se crearon, a través de convenios suscritos entre los gobiernos del Distrito Federal y el del Estado de México, con el Gobierno Federal, las Comisiones Metropolitanas de Asentamientos Humanos (COMETAH), Ambiental (CAM), la de Vialidad y Transporte (COMETRAVI), la de Agua y Drenaje (CADAM), la de Protección Civil (COMPROCI) y la de Seguridad y Justicia, con resultados parciales debido a que los proyectos se visualizaron de manera sectorial, sin considerar una estrategia única de ordenación del territorio.

En materia de conurbación, la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 20 establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación. Con esta base se pretenden diseñar instancias de coordinación metropolitana acordes con la problemática actual que no reconoce límites políticos en su funcionamiento interno cotidiano, con la participación de la Federación como facilitador y promotor.

Asimismo, la Ley define en su artículo 58, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sujetarán la ejecución de sus programas de inversión y de obra a las políticas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y a los planes o programas de desarrollo urbano.

¿A dónde queremos llegar?

n Regular el crecimiento y apoyar la consolidación ordenada de la Zona Metropolitana del Valle de México, en condiciones que permitan la realización de las actividades económicas y sociales en un contexto de equidad y sustentabilidad

n Promover que el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México sea el instrumento rector que defina la política de ordenación del territorio de los asentamientos humanos en la región.

n Fortalecer la coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno para elevar la eficiencia de los recursos públicos de los programas de inversión y de obra.

n Aprovechar las ventajas competitivas de la Zona Metropolitana del Valle de México como ciudad mundial para la atracción de inversiones con un enfoque de desarrollo regional.

¿Qué camino vamos a seguir?

n Promover en forma conjunta con los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México el establecimiento de una instancia político-administrativa que permita evolucionar la figura de Coordinación Metropolitana hacia otra que coadyuve para una mejor gobernabilidad territorial y coordinación intergubernamental e intersectorial, con el fin de lograr una adecuada planificación y gestión metropolitanas.

n A partir de convenir esta nueva instancia político-administrativa metropolitana, se promoverá la creación de un Fondo Metropolitano para el Valle de México con aportaciones del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado de México y del Gobierno del Distrito Federal para el financiamiento de obras, proyectos y empresas de carácter metropolitano de alcance regional en los rubros de suelo, vivienda, infraestructura, vialidad y transporte, equipamiento, residuos sólidos, agua, drenaje y medio ambiente.

n Planificar y regular en forma conjunta entre los gobiernos federal, estatales y municipales correspondientes, el fenómeno de conurbación de la Zona Metropolitana del Valle de México, para lo cual se promoverá que el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México sea el instrumento legal que regule y ordene el territorio.

n Regular y controlar, en forma conjunta y coordinada con los órdenes de gobierno correspondientes, el crecimiento y la expansión de la ZMVM sin rebasar la capacidad de soporte del territorio, con el fin de garantizar la sustentabilidad del Valle de México.

El reto de la generación de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda

Requerimientos de suelo para el desarrollo de las ciudades

La ciudad es un formidable instrumento de producción y el vehículo más eficiente para ofrecer servicios y oportunidades a la población. El Sistema Urbano Nacional (SUN) articula el espacio regional, concentra el 66% de la población y está creciendo a una tasa anual de 1.9%, más de dos veces la tasa en el ámbito rural. Las ciudades han sido un instrumento efectivo contra la marginación pero no contra la pobreza, la vida en la ciudad representa para gran parte de la población una lucha permanente por los satisfactores básicos y por un espacio vital para el desarrollo personal, familiar y colectivo.

Las grandes migraciones de los años setentas trastocaron la vida de las ciudades y rebasaron sus mecanismos de crecimiento. Se inicia entonces un acelerado proceso de urbanización que se caracteriza por grandes desarrollos habitacionales en la periferia destinados a la población de ingresos medios y altos y por asentamientos irregulares en zonas generalmente no aptas para el desarrollo, o de alto riesgo constituyendo los llamados cinturones de miseria. En el primer caso el desarrollo de suburbios aislados, en su mayoría carentes de espacios públicos, fomentó la segregación de la comunidad y la polarización de los espacios por niveles de ingreso. Los cinturones de miseria, por su parte, se formaron al margen de la planeación y la legalidad, y alteraron de manera radical las condiciones de operación y sustentación de las ciudades.

En los últimos 30 años las políticas de crecimiento se han preocupado a destiempo por atender los requerimientos de la población y no por crear las condiciones apropiadas para el desarrollo del individuo y la comunidad, lo que ha generado grandes espacios urbanizados sin ciudad. Para hacer frente al reto que implica ampliar la plataforma de la ciudad mediante la creación de espacios que impulsen el desarrollo personal y de la comunidad, se requieren: instrumentos de planeación integral, mecanismos coercitivos eficaces, suelo, infraestructura y servicios oportunos. Bajo esta perspectiva, la constitución de una reserva territorial no tendrá los resultados esperados sin un marco normativo congruente y sin mecanismos de financiamiento que permitan adquirir la tierra y dotarla oportunamente de infraestructura y servicios.

Para crear los espacios necesarios para el desarrollo integral de la comunidad, la sociedad deberá movilizar cuantiosos recursos y ampliar la oferta urbana de suelo, infraestructura y equipamiento. En este contexto, el conocimiento de la situación actual y su probable comportamiento tendencial, permitirá identificar las áreas y conceptos de valor estratégico y apoyar con efectividad el gran esfuerzo colectivo que implica el desarrollo de la ciudad.

El SUN está emplazado sobre cerca de 800 mil hectáreas de suelo, el 0.4% del territorio nacional. En esta pequeña proporción del territorio se produce alrededor del 80% del PIB del país. En el ámbito urbano, cada palmo de suelo es motivo de un intenso aprovechamiento; la oferta de suelo condiciona el desarrollo de la ciudad, sus posibilidades de crecimiento, su funcionalidad y en gran medida su eficiencia operativa.

En 1995, el SUN era la morada de 58.5 millones de habitantes; para el año 2000 esta cifra asciende a 63.2 millones y para el 2006 se estima en 70.8 millones. La transición demográfica por la que atraviesa el país se reflejará en un acelerado crecimiento del número de hogares mayor al crecimiento de la población. Para el periodo 2001-2006 se calcula que la población urbana crecerá en 7.6 millones de personas; se estima también que se formarán cerca de 2.7 millones de hogares y que se requerirán 4 millones de nuevos empleos. El crecimiento afectará todos los aspectos de la vida de la ciudad.

En el SUN, las densidades medias por rango confirman la naturaleza acumulativa del fenómeno de urbanización y la mayor competencia por los espacios centrales, al pasar de una densidad media de 95 hab/ha para localidades de más de 500 mil habitantes, a 67 hab/ha en ciudades de 100 mil a 500 mil habitantes y a 45 hab/ha en localidades de 15 mil a 100 mil habitantes. En el SUN la densidad media ponderada es de 77 hab/ha.

Superficie actual y requerimiento de suelo urbano

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Para alojar este requerimiento, el SUN deberá crecer a razón de 44 hectáreas por día, lo que para el periodo 2001-2006 equivale a 95 mil hectáreas, 1.3 veces el área urbana del Distrito Federal. Cerca de 57 mil hectáreas, el 60%, deberán destinarse a uso habitacional y aproximadamente 38 mil hectáreas, el 40% restante, para la industria, los servicios, el comercio y el equipamiento de la ciudad.

Uno de los principales retos de este crecimiento implica el aprovechamiento de la infraestructura, el equipamiento y la centralidad de los espacios urbanos subutilizados. Para lograrlo, se requieren instrumentos fiscales que repercutan a los terrenos baldíos y

subutilizados; el costo de la infraestructura ociosa y las externalidades negativas que se derivan del crecimiento de la ciudad. Por otra parte, para desmotivar el acaparamiento de suelo y la acumulación de espacios urbanos vacíos, se debe aumentar la oferta de suelo y se deben impulsar instrumentos normativos que estimulen la edificación temprana mediante incrementos en la norma de aprovechamiento bajo principios de equilibrio zonal.

La ciudad se caracteriza por su mezcla de actividades y su oferta amplia de oportunidades; la extensión de la ciudad implica el desarrollo de distintas actividades en varios frentes y su articulación funcional al tejido urbano existente. La construcción de la ciudad depende de la concurrencia de múltiples actores con distintas motivaciones; lograr su acción coordinada representa uno de los mayores retos de la planeación.

La falta de infraestructura es equiparable a la falta de suelo ya que limita sus posibilidades de aprovechamiento. La falta de servicios, que generalmente tiene su origen en procesos desordenados de crecimiento, sigue representando un reto para la administración y operación de la ciudad. Cabe destacar que los asentamientos irregulares generalmente se dan en espacios inapropiados para el desarrollo por lo que dotarlos de infraestructura resulta dos o tres veces más costoso.

Porcentaje de viviendas sin servicios en el Sistema Urbano Nacional

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

En este aspecto, el SUN dibuja un panorama heterogéneo. En algunas ciudades, el incremento de la población requerirá de nuevas obras de cabecera, el reforzamiento de redes y la instalación de actividades complementarias; en otras, el crecimiento ofrecerá la oportunidad para aprovechar la capacidad subutilizada y demandará únicamente los espacios y las inversiones para alojar las nuevas necesidades de vivienda.

La multiplicidad de condiciones obliga a realizar un esfuerzo por recopilar y sistematizar la información urbana del país. La información adecuada y oportuna permite dirigir con eficacia el esfuerzo humano y los recursos financieros. En este contexto, los sistemas de información representan una herramienta estratégica. El reto de la información implica la modernización catastral, el inventariado de inmuebles y la construcción de un sistema de indicadores urbanos que caractericen el perfil operativo y el potencial de la ciudad.

Requerimientos de suelo para vivienda

El aprovechamiento del potencial urbano depende en buena medida de la organización de los espacios destinados a la vivienda y del encadenamiento de lugares que permiten al individuo moverse entre el espacio público y el privado. La vivienda es también un centro de costos, ingresos y externalidades que recaen directamente en el ámbito urbano e impactan la operación y el desarrollo de la ciudad. Cabe destacar que cerca del 60% del espacio de la ciudad se destina al uso habitacional.

Mientras que en los centros de población en el ámbito rural la vivienda enfrenta un problema de infraestructura y accesibilidad, en el SUN la vivienda enfrenta un mercado inmobiliario en el que prevalece el acaparamiento, la especulación y una intensa competencia por el aprovechamiento de la centralidad de los espacios y su infraestructura. En este contexto el hacinamiento, el desdoblamiento en el lote familiar y los asentamientos irregulares siguen siendo los mecanismos alternativos para el grupo no atendido por el sector formal de la vivienda.

Para el periodo 2001-2006, las necesidades de vivienda a nivel nacional se estiman en 4.2 millones de unidades; de acuerdo a la distribución de la población, el 65%, equivalente a 2.7 millones de unidades, se requerirán en el SUN y el 35% restante, equivalente a 1.5 millones, se requerirán en el ámbito rural.

Cuadro 9

Sistema Urbano Nacional, demanda de vivienda nueva para el periodo 2001-2006

Miles de unidades

ENTIDAD	VIVIENDAS	ENTIDAD	VIVIENDAS	ENTIDAD	VIVIENDAS
MEXICO	636.2	GUANAJUATO	75.4	CAMPECHE	24.2
BAJA CALIFORNIA	237.8	COAHUILA	74.3	HIDALGO	21.1
DISTRITO FEDERAL	216.6	CHIAPAS	59.6	OAXACA	19.7
JALISCO	197.7	MORELOS	46.3	TLAXCALA	19.4
NUEVO LEON	162.3	YUCATAN	40.2	COLIMA	14.1
CHIHUAHUA	138.2	QUERETARO	37.5	GUERRERO	12.6
VERACRUZ	123.5	AGUASCALIENTES	35.8	MICHOACAN	8.3
TAMAULIPAS	109.2	SINALOA	34.1	NAYARIT	7.1
PUEBLA	92.0	SAN LUIS POTOSI	31.6	DURANGO	3.1
QUINTANA ROO	85.7	TABASCO	29.6	ZACATECAS	1.3
SONORA	80.1	BAJA CALIFORNIA SUR	25.5	TOTAL	2,700.1

Fuente: Elaborado por la Sedesol con información de INEGI y CONAPO.

Los cambios en la estructura y ubicación del empleo que dan lugar a las migraciones y la inercia poblacional explican en gran medida la ubicación de la demanda de vivienda nueva para los próximos 6 años. En el caso del Distrito Federal, los altos costos del suelo resultado de una política restrictiva y de contención, han contribuido a la movilización de la población hacia la zona megalopolitana y sobre todo al Estado de México. De nuevo la instrumentación de un marco de acción regional surge como un reto y una oportunidad para el aprovechamiento racional de los recursos.

Por otra parte, el 63% de las viviendas que se requieren en el país se destinarán a familias con ingreso inferior a 5 salarios mínimos; en el periodo 2001-2006 el Sistema Urbano Nacional deberá proporcionar espacio para cerca de 1.7 millones de viviendas en este segmento de la demanda.

Demanda anual de vivienda por tipo

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Sedesol, Informe, Proyección de necesidades de vivienda 2001-2006.

El impacto de este segmento sobre el desarrollo de las ciudades será determinante. Para estimar la superficie requerida por este grupo, se consideró una densidad media bruta de 58 viviendas/hectárea, cálculo que resulta de aplicar las disposiciones locales en materia de fraccionamientos y de conjuntos habitacionales, áreas de donación, vialidad y dimensionamiento de lotes. Para este segmento de la demanda se requerirán cerca de 29 mil hectáreas de suelo urbanizado (incluyendo vialidades y equipamiento primario) en el periodo 2001-2006. Cabe destacar que por las diferencias en la densidad asociada a la vivienda para grupos de distintos ingresos, este segmento representa únicamente el 50% de la superficie requerida para uso habitacional, aun cuando en número de viviendas representa el 63% del total.

La economía del espacio sigue siendo un reto. Para conservar áreas de valor ambiental y agrícola, y para reducir los costos y las cargas asociados al transporte urbano y los servicios, se requieren normas y proyectos arquitectónicos sustentables que impulsen una mayor racionalidad en el uso del espacio, vía incrementos en la densidad, sin que por esto se sacrifiquen los espacios públicos y las áreas verdes de la ciudad.

La incorporación de los sistemas mecánicos de transporte vertical mediante componentes de bajo mantenimiento, paradas escalonadas y pólizas de servicio integral representan otro reto para el sector vivienda y el sector de desarrollo urbano. Dichos sistemas facilitan el acceso a la creciente población de la tercera edad y a las personas con discapacidad y contribuyen al incremento de la densidad y a la reducción de los costos de operación de la ciudad.

Por otra parte el abandono de las zonas centrales de las ciudades, característico de los procesos de "suburbanización", y su consecuente deterioro, provocan un quebranto para las finanzas municipales, al subutilizar la infraestructura y al incrementar los costos asociados al transporte. El reto implica revertir esta tendencia y repoblar los centros mediante la instrumentación de mecanismos que tiendan a compensar los altos costos del suelo en estas zonas, sobre todo cuando se imponen límites a la densidad por las características históricas o infraestructurales de la zona. Cabe destacar que del costo de la vivienda tipo básica y social únicamente se puede destinar hasta el 22% para la adquisición del suelo, lo que resulta insuficiente para desarrollar este tipo de vivienda en las áreas centrales de las ciudades.

De continuar la tendencia actual, el sector financiero apoyará la adquisición de 45% de las viviendas requeridas. En el país, el 60.2% de la población ocupada percibe menos de 3 salarios mínimos y por lo tanto no es sujeto de financiamiento en condiciones de mercado. Esta población demandará el 55% restante de las viviendas, lo que equivale a 1.5 millones de unidades.

Los hogares que no reciben apoyo del sector financiero resuelven sus requerimientos de vivienda a través de diversos mecanismos entre los que destacan, el desdoblamiento de la construcción en el lote familiar, la obtención de préstamos del sector informal, la irregularidad en la tenencia de la tierra y el hacinamiento.

Para apoyar el mayor aprovechamiento del lote familiar se deben aplicar instrumentos para la reparcelación del espacio urbano y la regularización del incremento en la densidad. Esta alternativa, donde sea factible su aplicación podría promover el pleno aprovechamiento del suelo, la integración familiar y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios.

Insuficiencia del mercado de suelo

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado por la Sedesol con información de INEGI y CORETT.

En el año 2000, el SUN contaba con alrededor de 14.8 millones de hogares; se estima que de éstos, 500 mil hogares no tenían una casa que habitar y cerca de 3.5 millones se vieron obligados a ocupar el suelo de manera irregular. Esta tendencia refleja la incapacidad del mercado de suelo para atender a cerca del 27% de las necesidades de vivienda del SUN.

El hacinamiento y los asentamientos irregulares son los patrones que mayor impacto tienen en el desarrollo de la ciudad ya que inciden negativamente sobre la salud, las expectativas y motivaciones de la población, la cohesión social, la integración familiar, el proyecto de ciudad, las finanzas municipales y la conservación del medio ambiente. Atender la demanda de suelo para este grupo de la población representa un reto para la sustentabilidad y un imperativo de justicia social.

Para edificar la vivienda que corresponde a este grupo de acuerdo a la densidad bruta establecida anteriormente se requieren aproximadamente 12,500 hectáreas. Sin embargo, para lograr desarrollos integrales que desalienten la segregación y fomenten la cohesión social, mejoren las condiciones de seguridad de la zona y contribuyan a reducir los costos asociados al transporte, se requerirá incluir cerca de 6,000 hectáreas adicionales destinadas a vivienda para grupos de mayores ingresos, al comercio y a los servicios vecinales, con lo que el requerimiento total suma cerca de 18,500 hectáreas.

La constitución de reservas territoriales para proyectos integrales representa una oportunidad para que, a través de la intervención del gobierno, se aplique una parte de la plusvalía que se genera por el cambio en el aprovechamiento del suelo hacia usos más rentables, en beneficio de la población de escasos recursos y en beneficio de la ciudad.

Cabe destacar que el Programa de Vivienda y Ahorro (VivAh) instrumentado por la SEDESOL desde 1988, es el único programa de alcance nacional que atiende a este segmento de la población mediante el otorgamiento de subsidios para vivienda progresiva que en el 90% de los casos incluye suelo y urbanización básica y complementaria. Para el año 2000, a través de este programa se habían

canalizado 970.7 millones de pesos para beneficio de cerca de 47 mil familias en 29 entidades de la República, y para el 2001 se tienen programados 31 mil subsidios por un monto de 801 millones de pesos.

El programa VivAh ha operado como un eficaz instrumento de promoción para la aplicación de reservas territoriales propiedad de gobiernos estatales, municipales y organismos de vivienda. Bajo este esquema, las entidades federativas aportan el lote con servicios lo que en promedio representa una inversión de 30 mil pesos por lote con servicios y recupera aproximadamente el 50% del costo. Para la edificación del pie de casa, el gobierno federal aporta el 80% del costo como subsidio al frente, mientras que el beneficiario aporta el 20% restante.

La expansión de la ciudad

Las insuficiencias del mercado se traducen en la expansión desordenada e irregular de las actividades urbanas sobre suelo agrícola o sobre suelo de valor ambiental, el cual se encuentra generalmente bajo el régimen de propiedad social. La ocupación de este territorio implica el rompimiento del orden jurídico, ecológico y administrativo, con fuertes costos para el desarrollo de las ciudades.

El 51% del suelo del país corresponde a propiedad ejidal y comunal, mientras que dos terceras partes de la tierra que circunda los polígonos urbanos es propiedad social. Lo anterior significa que las ciudades enfrentan un rígido acordonamiento regulatorio a su expansión. Cabe destacar que de 1970 al 2001, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) expropió cerca de 137 mil hectáreas de suelo social para la regularización de asentamientos humanos y se entregaron cerca de 2.2 millones de lotes en los últimos cinco años, a razón de 110 mil lotes por año.

A partir de las reformas al artículo 27 constitucional, se instrumentaron nuevos mecanismos para modificar el régimen de la propiedad social. De esta forma, se suman a las acciones de expropiación de los gobiernos estatales y municipales y a las acciones de regularización de CORETT, las superficies incorporadas mediante la Adopción del Dominio Pleno vía la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional y vía la aportación de suelo a sociedades mercantiles, a través de la Procuraduría Agraria y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE). En el periodo 1995-2000, mediante estos procedimientos se modificó el régimen de 102,692 hectáreas de suelo social, de éstas, cerca del 22% corresponden a la regularización de asentamientos humanos, 3% a la titulación de solares urbanos, 16% para vivienda, 7% para infraestructura, equipamiento, industria y turismo y cerca de 52% restante para un destino no especificado.

Por otra parte, para fortalecer los instrumentos de planeación y ordenación del territorio, en 1997 CORETT fue resectorizada en SEDESOL, y en 1999 inició la expropiación de suelo para la constitución de reservas territoriales para el futuro crecimiento de los asentamientos humanos. Durante el 2000, CORETT a través de su programa "Suelo Libre", expropió cerca de 523 hectáreas en 6 estados de la República y ha logrado pactar con los gobiernos estatales y municipales la colocación de la reserva y la recuperación de sus costos. Al finalizar el 2001, se ha programado bajo este esquema la expropiación de cerca de 800 hectáreas y su enajenación para los gobiernos de 16 estados de la República.

Incorporación de suelo social Hectáreas

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado por la Sedesol, con información proporcionada por CORETT.

El aprovechamiento del suelo, como parte de la ciudad, requiere de un régimen y una normatividad apropiados y de obras de cabecera, infraestructura y urbanización. Se estima que lograr conjugar estos elementos puede requerir de 18 a 36 meses. La previsión de la reserva y el manejo oportuno de los tiempos para habilitarla establecen el reto de la programación, cabe destacar que sin un adecuado control y coordinación de los eventos se reduciría considerablemente la efectividad de las acciones.

A la fecha, los organismos estatales y municipales de vivienda y las delegaciones estatales de SEDESOL han identificado cerca de 32 mil hectáreas de tierra apta para uso habitacional, de éstas sin embargo únicamente 3,590 hectáreas están urbanizadas y 6,862 están en proceso de urbanización. Por otra parte, de las 32 mil hectáreas, el 59% son propiedad de instancias o dependencias de gobierno, 37% corresponden a suelo social y 4% a propiedad privada.

De acuerdo con los organismos estatales de vivienda (OREVIS) y con las delegaciones de SEDESOL, la reserva propiedad de los gobiernos estatales, municipales y los organismos de vivienda que se podría aplicar para atender la demanda de vivienda tipo básica y social suma cerca de 17 mil hectáreas. Esta reserva se comparó con el requerimiento de suelo por entidad considerando únicamente la formación mensual de hogares con ingreso menor a 5 salarios mínimos y se determinó que en Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Quintana Roo y Zacatecas se tiene una reserva suficiente para alojar la demanda de suelo de los próximos 6 años, en cambio en Baja California, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, la reserva no alcanzará para atender los requerimientos de los próximos 6 meses, en estos casos, aun cuando se movilicen recursos para la adquisición y habilitación de suelo, éste no estará disponible en cuando menos 18 meses por lo que es ya insalvable un periodo de acumulación de la demanda.

Cobertura potencial de la reserva de suelo estatal, municipal y Orevis

Considerando únicamente los requerimientos de la vivienda nueva de tipo básica y social

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

Fuente: Elaborado por la Sedesol, con información proporcionada por sus delegaciones estatales y los organismos estatales de vivienda (OREVIS).

En donde se tienen reservas suficientes se deberá elaborar un proyecto integral sustentable e instrumentar los mecanismos de financiamiento para llevar a cabo las obras de cabecera y de infraestructura necesarias. Cabe destacar que del costo de un lote con

servicios únicamente el 15% corresponde al suelo, 5% corresponde a los estudios y el proyecto, el 45% corresponde a obras de cabecera servicios e infraestructura básica y el 40% restante corresponde a la urbanización complementaria.

Cabe destacar que los márgenes de utilidad asociados a los proyectos para dotar de suelo a la población de escasos recursos y los riesgos asociados a este tipo de desarrollo impiden una mayor afluencia de recursos privados a esta actividad. En este contexto, la constitución de reservas territoriales y la elaboración de los proyectos representan acciones estratégicas de gobierno que dan certeza a la inversión y garantizan una adecuada articulación urbana y regional. Con este respaldo se pueden obtener recursos crediticios para construir las obras de cabecera y para infraestructura primaria y consolidar un producto inmobiliario que se puede colocar en el mercado.

En los próximos años la expansión del SUN y su "huella urbana", ejercerá fuertes presiones sobre el medio ambiente. El reto implica el aprovechamiento del incremento de valor que resulta de un cambio en el uso del suelo de ambiental o rural a urbano, mediante mecanismos compensatorios que mitiguen las externalidades negativas de la expansión física de las ciudades.

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

Lograr la coexistencia de lo urbano, lo rural y lo natural es el reto que enfrenta el esfuerzo ordenador y planificador del espacio urbano. ¿Qué instrumentos se requieren para que el desarrollo urbano sea una fuente de recursos que permita conservar y rescatar la riqueza natural de su entorno? ¿Qué densidad, con qué extensión, a qué velocidad se reciclará el espacio interno? ¿Qué naturaleza adoptará el límite periurbano? ¿Qué valor se dará a los servicios ambientales y cómo se administrará la frontera con lo natural? Estas interrogantes son los retos que la ciudad y la región deberán enfrentar.

En los próximos seis años se requerirán cerca de 95 mil hectáreas de suelo urbanizado para sustentar el crecimiento del SUN. El sector formal de la economía es capaz de atender al 85% de la demanda. De no actuar, el 15% restante no tendrá otra alternativa que la ocupación irregular o el hacinamiento. Persiste, además, una pesada herencia de rezagos por lo que, para hacer frente a estos retos, se requiere la fortaleza y la participación decidida de cada sector de la sociedad. El Gobierno Federal, por su parte, deberá identificar las áreas y mecanismos estratégicos para instrumentar acciones oportunas destinadas a:

n Suplir las deficiencias del mercado mediante la adquisición de reservas territoriales, la elaboración de proyectos integrales y la instrumentación de mecanismos de financiamiento para la construcción de obras de cabecera e infraestructura primaria para beneficiar preferentemente a los hogares con ingreso inferior a tres salarios mínimos.

n Orientar el crecimiento bajo los principios de equidad y sustentabilidad, mediante instrumentos que mitiguen las externalidades negativas de la expansión y con el empleo de las herramientas de planeación, que impulsen el aprovechamiento del espacio urbano y su entorno bajo una perspectiva regional de largo plazo.

El reto de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante los desastres naturales

Los orígenes naturales de la vulnerabilidad en México

La vulnerabilidad de un territorio ante la presencia de fenómenos naturales que provocan desastres tiene orígenes diversos, como el geológico, el tectónico, el topográfico y el meteorológico.

Por su ubicación geográfica y características geomorfológicas, una gran parte del territorio mexicano presenta condiciones naturales de vulnerabilidad. Entre los factores más relevantes que inciden en esa vulnerabilidad se encuentran: su ubicación cercana a la región tropical, con extensas costas potencialmente afectables por huracanes; zonas de alta y media sismicidad en más del 40% del territorio nacional; volcanes activos; y una topografía accidentada, que favorece avenidas repentinas de agua, así como deslaves, entre otros.

Con el transcurso del tiempo, se ha logrado obtener un mejor conocimiento del comportamiento de los fenómenos naturales, entre los que destacan las erupciones volcánicas, el origen y causas de los sismos, y la generación y comportamiento de los huracanes; sin embargo, persiste un alto nivel de incertidumbre en el pronóstico de estos fenómenos.

La respuesta para prevenir daños en el país es limitada, por falta de infraestructura y equipos, así como por la escasa cultura de protección comunitaria que prevalece entre la población.

La influencia humana en la vulnerabilidad

La actividad humana influye también en la vulnerabilidad de un territorio; por un lado se desarrollan obras con el fin de atenuar los daños que provocan fenómenos como las inundaciones; pero por el otro, el incremento de la población y sus actividades económicas, origina que se ocupen de manera creciente extensiones de suelo con media y alta vulnerabilidad.

La explosión demográfica y económica de México de las últimas décadas ha provocado la ocupación de planicies inundables e incluso de cauces de ríos en el altiplano y en las zonas costeras. Tal es el caso del Valle de México, la cuenca del Lerma o las zonas costeras de Chiapas, Nayarit, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, entre otras.

Por otro lado, la urbanización acelerada y la falta de control en el uso del suelo han propiciado en las ciudades un incremento constante de su vulnerabilidad, ya sea por la ocupación irregular o regular de zonas de alto riesgo, como por el desarrollo de actividades e infraestructura de carácter peligroso, como son las líneas de conducción de hidrocarburos o las industrias que producen explosivos, tóxicos o combustibles. Por ello, es indispensable reforzar los instrumentos de planeación urbana y la vigilancia de su aplicación.

Acciones de atención y prevención de desastres

En los últimos años se ha avanzado en la capacidad de alertar a las autoridades locales y a la población sobre el pronóstico, presencia y ocurrencia de algunos fenómenos naturales, como el nivel de actividad volcánica y la generación y trayectoria de huracanes. Elementos fundamentales para lograr lo anterior han sido la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), en septiembre de 1988, y la modernización de los sistemas de medición, registro y seguimiento de estos fenómenos.

También se han registrado avances en los procesos de atención de los desastres y la posterior reparación de daños, en los que la actuación conjunta de la sociedad civil y las autoridades ha sido creciente. Esto se ha ido consolidando con la creación del Sistema

Nacional de Protección Civil en mayo de 1986, una mejor coordinación de autoridades militares y locales a través del Plan DN-III y la institucionalización del Fondo Nacional para la Atención de Desastres (FONDEN) a partir de 1999.

Sin embargo, no se ha registrado un avance similar en la capacidad de respuesta de autoridades y habitantes para prevenir y mitigar daños, por la limitada capacidad de equipos e infraestructura; una deficiente comunicación de las autoridades con la población; poca credibilidad de la población en sus autoridades; y una escasa cultura comunitaria de protección civil.

El reto de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, se traduce en la capacidad que mostremos todos los mexicanos, gobierno y sociedad, para definir instrumentos y mecanismos y aplicarlos con eficacia, para garantizar a los habitantes del país, urbanos y rurales, la seguridad de sus vidas y su patrimonio social, comunitario y familiar, ante la presencia de fenómenos de carácter destructivo.

**Cuadro 10**

**Programas Emergentes de Vivienda 1997-2000**

AÑO	ORIGEN DEL FENÓMENO INVERSIÓN (Millones de \$)1_/	FECHA	ESTADOS AFECTADOS	NÚMERO DE ACCIONES 2_/		
1997	Huracanes Ricky Paulina, originaron lluvias intensas e inundaciones y sismo 5 al 10 de octubre de 1997 y febrero de 1998 46,913	231.2		Guerrero y Oaxaca		
Total 1997	46,913	231.2				
1998	Lluvias torrenciales e inundaciones	Septiembre	Chiapas	11,063	312.4	
Total 1998	11,063	312.4				
	Sismo	15 de junio	Puebla, Morelos, Oaxaca, Guerrero y Veracruz	46,473	381.3	
1999	Lluvias	23, 24 y 25 de junio	Oaxaca	871	3.2	
	Tormenta Tropical Greg	5 al 7 de septiembre	Jalisco, Colima y Michoacán	707	7.1	
	Sismo	30 de septiembre	Oaxaca	46,498	488.7	
	Lluvias	Septiembre y octubre	Puebla, Veracruz, Hidalgo y Tabasco	78,242	1,143.8	
Total 1999	172,791	2,024.1				
2000	Lluvias	Septiembre y octubre de 1999, autorizado en el 2000		Tabasco	5,999	24
	Lluvias	Enero	Chiapas	174	5.9	
	Lluvias	Mayo	Chalco, Estado de México	1,464	22.8	
	Lluvias y desbordamiento del río Aguanaval	Junio	Coahuila	705	9.6	
TOTAL 2000	8,342	62.3				
TOTAL PERIODO 1997-2000		239,109	2,630			

1/ Corresponde a recursos autorizados por la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento.

2/ Considera las viviendas atendidas una vez depurados los padrones.

Fuente: Elaborado por la Sedesol, con información de FONDEN.

**II. ¿A dónde queremos llegar?**

El hábitat que queremos los mexicanos

Las relaciones humanas se desarrollan en un espacio que contiene al individuo y a su comunidad: existe el principio de "territorios y de representación de territorios". A lo largo de la civilización humana, la historia reconoce cuatro modos de producción que han generado formas urbanas y regionales como su resultado espacial: Autarquía Primitiva, Comunal Articulado, Feudalismo y Revolución Industrial. Se afirma que el fenómeno de urbanización mundial comienza con la etapa del Comunal Articulado, en donde se genera y se instituye por vez primera la relación centro-periferia.

En la actualidad asistimos a un quinto modo de producción motivado por el avance tecnológico en los transportes y en el manejo de la información y las comunicaciones. Lo que debemos preguntarnos es: ¿Cuál será la expresión espacial de este nuevo modo de producción sobre el territorio? En este momento advertimos la aparición de nuevas dinámicas espaciales y de ciertas mutaciones territoriales en el espacio urbano y regional de nuestro país: estos fenómenos son calificados de positivos o negativos en función de las aspiraciones a futuro que se persigan como Nación.

El PNDU-OT pretende orientar la expresión espacial del proceso de desarrollo ligado a este quinto modo de producción, el cual se instrumenta en nuestro país desde la década de los noventa e involucra al capital humano, a las actividades productivas, al territorio de soporte y a los nuevos flujos de información y de comunicación. Lo anterior, para generar un hábitat en condiciones de sustentabilidad para nuestra generación y para las generaciones futuras.

El hábitat, entendido como entorno vital de las relaciones humanas con su medio natural, debe ser revalorizado y, consecuentemente, debemos reordenar la distribución de las actividades, la población y el empleo en el territorio nacional. Las regiones y las ciudades son, en este sentido, el ámbito espacial de aplicación principal de este Programa.

Todos los mexicanos deseamos un desarrollo humano y social en armonía con el entorno espacial que nos rodea. Entendemos que para lograr este desarrollo tenemos que valorar el hábitat en el que interactúa nuestra sociedad: el territorio es el soporte de nuestras actividades, y por lo mismo, debemos considerarlo como un recurso de gran valor para nuestra generación y para la de nuestros hijos.

El hábitat es nuestra vivienda, nuestra comunidad, nuestra ciudad, nuestra región, nuestro territorio nacional. Es en estos diversos territorios en donde nos desarrollamos y, por lo mismo, nos interesa que su expresión espacial sea coherente y que exista armonía entre nuestras actividades y nuestra necesidad cotidiana de desplazarnos, trabajar, educarnos, alimentarnos, recrearnos.

Más allá de la ciudad, la región es la expresión de arte colectivo más grande que existe en nuestra civilización. Por ello, debemos procurar que esta expresión sea gobernable y se administre bien, de manera equitativa y competitiva, incluyente y planificada: los mexicanos queremos un territorio ordenado.

La Visión 2025: una sola velocidad de desarrollo

En el año 2025, México cuenta con un territorio nacional ordenado. Los mexicanos, a través de su propio esfuerzo e iniciativa logran niveles de vida dignos y sustentables. México cuenta con mecanismos y políticas que aseguran la creación consistente de prosperidad en condiciones de equidad, mediante el desarrollo de oportunidades y capacidades: individuales y colectivas, con la participación de toda la sociedad. Se adquiere un desarrollo urbano y regional menos desigual, la población cuenta con una vivienda digna y goza de un bienestar generalizado, proporcional al desempeño de la economía nacional.

Se han establecido las bases para un desarrollo humano integral en todas las dimensiones de la persona, tanto espirituales como culturales y materiales en plena libertad y responsabilidad, con un compromiso solidario y subsidiario hacia el bien común.

Se garantiza la integración nacional dentro del contexto de un Pacto Federal fortalecido. La Ordenación del Territorio constituye una herramienta fundamental para orientar el desarrollo, maximizando la eficiencia económica del territorio y garantizando al mismo tiempo su cohesión política, social y cultural, en plena armonía con la conservación de los recursos naturales.

México cuenta con un Sistema Urbano Nacional planificado, en condiciones de gobernabilidad territorial, competitividad económica y cohesión social y cultural, en armonía con la conservación de los recursos naturales. Este sistema urbano se desarrolla en plena sinergia con el desarrollo regional, impulsando capacidades y creando oportunidades entre ciudades y regiones en una amplia complementariedad. Con este sistema debidamente articulado, se ha logrado una mejor distribución de las actividades, el empleo y la vivienda sobre el territorio nacional.

Gracias a la implementación de esta política de Ordenación del Territorio se logra la confluencia de las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales, en el marco de un Federalismo fortalecido. De esta manera se ha logrado cerrar la brecha de las desigualdades regionales que hubieran podido generar fragmentaciones regionales en el seno del Pacto Federal.

Efectivamente, la política de Ordenación del Territorio constituyó, con base en la revalorización de la dimensión espacial del proceso del desarrollo, la herramienta más eficaz de ataque estructural y frontal para la superación de la pobreza en ciudades y regiones, así como en individuos y en comunidades. Ahora México se desarrolla aprovechando el potencial de cada una de sus regiones y avanza de manera sostenida, basado en una fuerte cohesión social y nacional.

La Misión 2006: establecer la ordenación del territorio como Política de Estado

La SEDESOL tiene la misión 2006 de formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en las materias de su competencia: lograr la superación de la pobreza por la vía del desarrollo humano integral incluyente y corresponsable; alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad; y mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos, mediante las políticas y acciones de ordenación del territorio, desarrollo urbano y regional, y vivienda.

La Ordenación del Territorio es una Política de Estado por lo que, en el marco del más estricto apego a los distintos ámbitos de acción y competencia, se pretende crear un marco de colaboración interinstitucional que permita la efectiva coordinación y la adopción de una visión integral con enfoque estratégico, así como presentar a la Soberanía Nacional y a la de los estados de la Federación los proyectos de Ley, de Reforma o de Adiciones que resulten necesarios para lograr la proyección, el desarrollo y el orden que México merece.

III. ¿Qué camino vamos a seguir?

Objetivos, principios de actuación institucional y líneas estratégicas de acción

En concordancia con los objetivos rectores del área de Desarrollo Social y Humano, del área de Crecimiento con Calidad y del área de Orden y Respeto establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que buscan:

- n Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.
- n Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- n Fortalecer la cohesión y el capital social.
- n Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- n Elevar y extender la competitividad del país.
- n Promover el desarrollo económico regional equilibrado.
- n Crear condiciones para un desarrollo sustentable.
- n Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico Federalismo.
- n Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.

El PNDU-OT pretende formular la traducción espacial de estos objetivos rectores, en lo que se refiere al sistema de asentamientos humanos en el que se desarrolla la persona y la sociedad: la localidad, la ciudad, la región, la nación. Todos estos ámbitos espaciales presentan características particulares muy específicas y se enriquecen por la interacción que se establece entre ellos.

Enfoque voluntario de actuación para ordenar

Para enfrentar los retos que impone la distribución espacial futura para el 2006 y para el escenario previsto al 2025 de las actividades económicas, el empleo y la población sobre el territorio, en condiciones de sustentabilidad, es imperativo definir un nuevo modelo que oriente los procesos de ocupación del territorio.

Este nuevo modelo está fincado en el reconocimiento explícito de la necesidad de ordenar el espacio urbano y el espacio rural del territorio nacional. Para ello, es indispensable hacer confluír las grandes orientaciones nacionales con las aspiraciones locales y regionales: emerge el principio de implementar una política regional en el seno de la Presidencia de la República que articule este proceso en el marco del Federalismo y de la actuación intersecretarial.

Se busca la revalorización del territorio como soporte de la actividad económica y social: los objetivos de gran visión y las estrategias que se presentan se dirigen a la recomposición del territorio como el recurso prioritario para instrumentar el desarrollo social, en donde el vínculo con la conservación de los recursos es fundamental.

Lo anterior significa intervenir con mayor decisión en el hábitat, entendido como el entorno vital del individuo y de la colectividad: la localidad, la ciudad, la región, la nación. Esta intervención persigue de ciudades y regiones:

- n Igualdad y equidad de oportunidades
- n Desarrollo de capacidades
- n Confluencia de voluntades
- n Promoción de potencialidades
- n Superación de limitaciones e inclusión
- n Seguridad patrimonial
- n Sinergia.

De esta manera, la SEDESOL, en su atribución sobre el desarrollo urbano-regional y la ordenación del territorio, conjuga los objetivos rectores señalados en el PND y se plantea tres objetivos estratégicos de gran visión, enfocados al horizonte 2006 y al escenario 2025:

- n Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural.
- n Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad: gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, y planificación y gestión urbana.
- n Integrar el suelo urbano apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana por medio de satisfacer los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano.

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

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

Además de estas tres políticas se establece una acción específica orientada a la prevención y atención de impactos ocasionados por desastres naturales en asentamientos humanos en materia de suelo y vivienda.

Estas tres estrategias se han traducido en la concepción y generación de tres programas de actuación institucional:

- n Programa de Ordenación del Territorio
- n Programa Hábitat: • Red-Ciudad 2025  
• Red Zonas Metropolitanas 2025
- n Programa de Suelo-Reserva Territorial.

Esquema de objetivos, estrategias y programas de actuación institucional del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

**Objetivos rectores PND**

2001 - 2006      Objetivos de gran visión SEDESOL      Estrategias PNDU-OT

2001 - 2006      Programa de Actuación Institucional

- Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades
- Fortalecer la cohesión social y el capital social      - Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural. - Diseñar, proyectar, promover y articular en el contexto del Pacto Federal una Política de Estado de Ordenación del Territorio y de Acción Urbana - Regional

Programa de Ordenación del Territorio

- Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza
- Conducir responsablemente la marcha económica del país
- Elevar y extender la competitividad del país
- Promover el desarrollo económico regional equilibrado      - Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad: gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, planificación y gestión urbana. - Diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar en el contexto del Pacto Federal una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Regional, e impulsar proyectos estratégicos con visión integral en regiones, zonas metropolitanas y ciudades.

Programa Hábitat:

Red Ciudad 2025

Red Zonas Metropolitanas 2025

- Crear condiciones para un desarrollo sustentable

- Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales
  - Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial
  - Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico Federalismo.
  - Integrar al suelo urbano apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana, mediante la satisfacción de los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano.
  - Diseñar, promover, normar y articular en el contexto del Pacto Federal una Política Nacional de Suelo y Reservas Territoriales.
- Programa de Suelo-Reserva Territorial

En breve, el esquema general del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio es el siguiente:  
Esquema General del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

Política	Principios	Programa Fondo	Subdivisión	Acciones	Presupuesto
Ordenación del Territorio y Acción Urbana y Regional		Fondo de Ordenación del Territorio (FOT)	Fondo Regional Estructurante (FRE)	Orientación espacial del desarrollo	Programa de Ordenación del Territorio
Estructurante de Acción Regional (PEE-AR)		Operación			Proyecto Estratégico
Aportación Federal					
	Organización de Territorios de actuación				
	Planificación y prospectiva del territorio			Fondo Regional Compensatorio (FRC)	Proyecto
Estratégico Compensatorio de Acción Regional (PEC-AR)					
	Creación de fondos de financiamiento				
Desarrollo Urbano y Regional		Gobernabilidad y administración territoriales		Programa Red Ciudad 2025	Fondo
Hábitat+ Fondo de Acción Urbana (FAU)		Proyecto Estratégico Estructurante de Acción Urbana		Operación	
Aportación Federal					
	Eficiencia económica			Proyecto Estratégico Compensatorio de Acción Urbana	
	Cohesión social y cultural	Programa Red ZMs 2025		Fondo de Acción Metropolitana (FAM)	Proyecto
Estratégico Estructurante de Acción Metropolitana					
	Planificación y gestión urbana y regional			Proyecto Estratégico Compensatorio de	
Acción Metropolitana					
Suelo para Desarrollo Urbano y Vivienda		Identificación/inventario del suelo		Programa Suelo-Reserva Territorial	
Fondo de Suelo-Reserva Territorial (FS-RT)		Fondo de Suelo-Reserva Territorial			
(FS-RT) Polígono de Actuación Concertada (PAC)		Operación			
Aportación Federal					
	Financiamiento/Adq. De Reserva Territorial				
	Programación de polígonos de actuación				

Política de Ordenación del Territorio y Acción Urbana y Regional: Programa de Ordenación del Territorio  
El objetivo específico de esta política es maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural. La misión de SEDESOL en el contexto institucional es instrumentar la Política de Ordenación del Territorio, para que sea complementaria a la Política de Desarrollo Urbano y Regional. Para lograr este objetivo se asegurará que confluyan las aspiraciones locales con las directrices nacionales en el marco del Pacto Federal. En este quehacer, el Ordenamiento Ecológico, competencia de SEMARNAT, se considera como un vínculo fundamental. Para cumplir esta misión, el PNDU-OT postula 4 principios de actuación institucional:

- n Orientación espacial del desarrollo
- n Organización de territorios de actuación
- n Planificación y prospectiva del territorio
- n Aplicación del Fondo de Ordenación del Territorio en dos vertientes: Fondo Regional Compensatorio y Fondo Regional Estructurante

Estos principios de actuación institucional buscarán promover el marco jurídico y la clarificación de competencias de los diferentes sectores que confluyen en la política territorial. Asimismo, se encauzará el proceso en el contexto del Federalismo y de una activa asociación con el Poder Legislativo, involucrando a su vez al sector privado.

De estos cuatro principios de actuación institucional se desprenden trece líneas estratégicas que definen el marco de actuación de esta política. Cada línea estratégica representa una misión específica sobre el territorio enmarcada dentro de una visión integral del proceso de ocupación del espacio.

Esta revalorización se realiza en momentos en que se fortalece la integración regional en las cuatro "fachadas nacionales": los frentes geográficos vinculados directamente con el TLCAN (Norte), el TLCUE (Golfo de México), el Acuerdo con la APEC (Pacífico) y el Plan Puebla-Panamá (Sur-Sureste). Asimismo, es oportuna en función de los nuevos datos generados en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, en los cuales se identifican nuevas dinámicas espaciales y mutaciones territoriales acompañadas por las migraciones, los cambios en el ámbito rural y las dinámicas urbanas de metropolización en constelación de ciudades, rururbanización en localidades menores y suburbanización en las periferias de ciudades que ocupan y estructuran al territorio nacional. Finalmente,

esta política resulta oportuna en función de los grandes temas nacionales: la reforma del Estado, el fortalecimiento del Federalismo y la descentralización, la reforma fiscal integral y redistributiva, el desarrollo de los pueblos indígenas, y los grandes proyectos nacionales como la Frontera Norte y Frontera Sur, el Istmo, así como los proyectos tendientes a consolidar la Megalópolis de la región centro del país que empiezan con la revitalización del centro histórico de la Ciudad de México.

Esquema de objetivo general, principios de actuación institucional, objetivos específicos y líneas estratégicas de la Política de Ordenación del Territorio: Programa de Ordenación del Territorio

Objetivo general	Principios de Actuación Institucional	Objetivos específicos	Líneas estratégicas
	Orientación espacial del desarrollo	Introducir la dimensión espacial en el proceso de desarrollo.	Organizar un gran debate nacional por la Ordenación del Territorio.
Elaborar un Proyecto Territorial de Nación [PTN – 2025+]			
Elaborar cinco programas regionales de Ordenación del Territorio [PROT – 2025+]			
Elaborar y promover la Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio [LOOST]			
Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural			Organización de territorios de actuación Adecuar la intervención pública sobre el territorio en función a las nuevas dinámicas espaciales y mutaciones territoriales observadas.
Elaborar la prospectiva del Territorio: potencialidades y limitaciones.			
Diagnosticar la estructura territorial y definir las dinámicas espaciales y las mutaciones territoriales.			
Articular acciones intersecretariales tendientes a la Ordenación del Territorio.			
Definir territorios de actuación.			
Planificación y prospectiva del territorio		Introducir una visión más estratégica y prospectiva del territorio y fortalecer el proceso de planificación y gestión urbana y regional.	Elaborar Proyectos Estratégicos de Acción Regional [PEAR]
Articular actores regionales.			
Promover y gestionar el Proyecto Colectivo de Región [PCR]			
Aplicación del Fondo de Ordenación del Territorio [FOT]		Equilibrar las oportunidades de los diferentes territorios urbano y regionales en función del Nuevo Federalismo.	Definir y aplicar el Fondo Regional Estructurante [FRE]
Definir y aplicar el Fondo Regional Compensatorio [FRC]			

Principio de orientación espacial del desarrollo

Objetivo específico: Introducir la dimensión espacial en el proceso de desarrollo.

A partir del reconocimiento de la importante tradición del sector de desarrollo urbano y regional en el contexto de la Administración Pública Federal, el PNDU-OT se propone incorporar la dimensión espacial en la política de desarrollo nacional. Para ello, resulta necesario imaginar y construir un proceso sostenido de confluencia entre las aspiraciones locales y regionales con los lineamientos nacionales.

La orientación espacial del desarrollo conlleva la necesidad de estructurar previamente un marco de gestión territorial en el que concurran los tres órdenes de gobierno. Lo anterior, con miras a la cristalización de un Proyecto Territorial de Nación de gran visión, a la luz de escenarios deseables y viables hacia el horizonte 2025. Estos escenarios reflejarán el consenso de los actores del proceso de desarrollo y de la sociedad en su conjunto, así como los recursos disponibles que harán posible la consecución de las metas.

Esta iniciativa se orientará a una revaloración de los territorios locales y de sus potencialidades. La Política de Ordenación del Territorio deberá descansar en bases sólidas y coherentes entre sí, mismas que se insertarán como parte de un proceso por conducto de las siguientes cuatro líneas estratégicas:

Organizar un gran acuerdo nacional para la Ordenación del Territorio

Se requiere impulsar un gran acuerdo nacional para la Ordenación del Territorio, con el fin de lograr consensos, asociar voluntades locales y regionales, y sumar esfuerzos y talentos entre los diferentes grupos y sectores de la sociedad que hagan posible la confluencia de las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales para el futuro inmediato 2006 y hacia un escenario estratégico 2025.

Para lo anterior, será necesario disponer de una estructura conceptual lo suficientemente amplia, flexible y precisa que permita la interpretación de conjunto de la realidad del territorio nacional, así como de las situaciones concretas que guardan los territorios de las entidades federativas y regiones. Se difundirá esta propuesta a los estados y municipios para su discusión y adopción.

El acuerdo nacional para la Ordenación del Territorio no se concibe como un foro de consulta pública, sino como un medio para lograr acuerdos respecto a la transición hacia un verdadero Federalismo que incorpora la dimensión territorial en la toma de decisiones sobre el rumbo del desarrollo.

Elaborar un Proyecto Territorial de Nación [PTN - 2025 +]

A partir de las conclusiones, aportaciones y definiciones del acuerdo nacional, se formulará un Proyecto Territorial de Nación [PTN 2025+] orientado a un escenario de largo plazo 2025. Este proceso permitirá la organización de territorios de actuación y la orientación espacial del desarrollo sobre el territorio. Se convocará a especialistas y actores sociales de las entidades y regiones del país, a efecto de obtener el consenso sobre los escenarios deseados y posibles.

El Proyecto Territorial de Nación reflejará, además de los escenarios estratégicos que serán generados en las entidades federativas, la propia integración general para el conjunto del país y para las mesorregiones, definidas en el PND como "las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional". Es decir, conjugará las visiones locales del futuro deseable con la visión y prioridades nacionales, incorporando áreas de actuación estructurantes y compensatorias.

El Proyecto Territorial de Nación planteará una imagen objetivo para el año 2025. En este contexto, los instrumentos de planificación urbana y regional, expresados como planes y programas, contribuirán a dar mayor coherencia en la localización y el plazo de las

acciones de otros sectores de la administración pública y propiciarán la estabilidad para la inversión privada, asegurando las condiciones de infraestructura y de normatividad de uso del suelo.

El Proyecto Territorial de Nación acompañará a la política económica y a la política social y constituirá la expresión espacial del PND.

Elaborar cinco Programas Regionales de Ordenación del Territorio [PROT - 2025+]

Se impulsarán 5 Programas Regionales de Ordenación del Territorio que atenderán las prioridades de las mesorregiones con un criterio nacional de Ordenación del Territorio a través de un conjunto de acciones estructurantes y compensatorias del territorio.

De acuerdo con el PND, las mesorregiones son: Sur-Sureste, Centro-Occidente, Centro, Noreste y Noroeste. Estos programas regionales definirán acciones para el horizonte 2006 y elaborarán un escenario con visión 2025. Para la operación de acciones se definirá un Fondo Regional.

Elaborar y promover la Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio [LOOST]

Como parte final del proceso, la normatividad se actualizará y se fortalecerá con la iniciativa de propuesta de Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio [LOOST], que será elaborada y promovida en asociación con el H. Congreso de la Unión, con el fin de determinar las competencias, los principios, las directrices y los mecanismos de financiamiento de la Política de Ordenación del Territorio. Asimismo, se concertará con las entidades federativas la promoción de propuestas de adecuación de leyes estatales en materia de desarrollo urbano y de asentamientos humanos.

Con esta iniciativa de Ley se sentarán las bases jurídicas para la operación de la planificación territorial y se plasmará el modelo normativo y organizativo de la acción federal correspondiente, en concordancia con las atribuciones estatales y municipales. Esta Ley será general y expresará, entre otros, los principios del Federalismo, destacando la dimensión territorial de la acción pública y la orientación del desarrollo en condiciones de sustentabilidad.

Al igual que el Proyecto Territorial de Nación, la Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio deberá ser sometida a discusión nacional y en cada una de las entidades federativas, con el fin de obtener el consenso general. Una convocatoria orientada a tales propósitos implica una amplia difusión previa de una cultura de revalorización del territorio y la toma de conciencia del orden espacial para respaldar el crecimiento económico y el desarrollo social.

Principio de organización de territorios de actuación

Objetivo Específico: Adecuar la intervención pública sobre el territorio en función a las nuevas dinámicas espaciales y mutaciones territoriales que se verifican en el país.

Las nuevas dinámicas espaciales definidas como la metropolización, la rururbanización y la suburbanización implican adecuar los principios de intervención pública sobre el territorio. Las ciudades se articulan en constelaciones de ciudades; las localidades rurales se urbanizan en torno a la ciudad central; y la expansión de las periferias urbanas, como zonas dormitorio y sin alternativas de empleo local, crea suburbios de miseria. Ante esta realidad, es necesario primero identificar y después organizar nuevos territorios de actuación.

De manera conjunta con los gobiernos estatales y municipales se creará un marco normativo y metodológico que defina la manera de intervenir en los centros de población que se encuentran inmersos en estas dinámicas. Mediante esta promoción y apoyo se considera que se regularán adecuadamente estas inercias y se definirán las acciones de reorientación correspondientes.

Elaborar la prospectiva del territorio: potencialidades y limitaciones

La planificación y la prospectiva urbana y regional constituyen una herramienta fundamental para aplicar la política de Ordenación del Territorio. La planificación urbana y regional se fortalecerá y se adaptará a las nuevas dinámicas y mutaciones territoriales observadas. La prospectiva territorial será una herramienta complementaria y se incorporará como un instrumento de gran valor para la definición de una nueva metodología que otorgue mejor respuesta institucional a la problemática de las ciudades, aglomeraciones urbanas y zonas metropolitanas que interactúan con su región de influencia.

Mediante la planificación y la prospectiva territorial se identificarán las potencialidades y las limitaciones para impulsar el desarrollo. Para ello, el vínculo con la metodología ambiental es fundamental en la realización de análisis integrales de vocación y aptitud territorial.

Diagnosticar la estructura territorial y definir las dinámicas territoriales y las mutaciones territoriales

El PNDU-OT advierte la existencia de nuevas dinámicas espaciales y la aparición de mutaciones territoriales. Para lograr una mejor comprensión de estos fenómenos, se instrumentará una línea estratégica que nos permita abordar con certidumbre esta nueva realidad fundada en el análisis espacial; se incorporarán las metodologías de la ciencia regional, las nuevas tecnologías de generación y procesamiento de información estadística y geográfica, así como la amplia variedad de información estadística y cartográfica que se genera en el país, particularmente la de INEGI.

A partir del análisis espacial, se precisarán los cambios en la estructura territorial y se definirán a detalle las nuevas dinámicas y mutaciones territoriales. Los cambios en el proceso de urbanización y las mutaciones en el espacio rural serán la guía de estos análisis. Asimismo, se procurará aplicar una metodología de análisis espacial, fundada en los nuevos paradigmas del desarrollo, entre los que destacan los que se aplican con éxito en la Unión Europea. Efectivamente, en ese territorio supranacional se aplican las teorías, las políticas y el discurso en materia regional considerados de vanguardia por el ámbito científico e institucional a nivel internacional. La experiencia que se ha acumulado en esta materia en esos países, aunada a la que contamos en México sobre desarrollo urbano y regional, constituyen la plataforma de arranque para los nuevos diagnósticos de la estructura y dinámica territoriales en nuestro país.

El resultado de estos análisis espaciales permitirá ofrecer, en el contexto del gran acuerdo nacional por la Ordenación del Territorio, una herramienta fundamental para orientar el debate con un amplio soporte científico y documental.

Articular acciones intersecretariales tendientes a la Ordenación del Territorio

La Política de Ordenación del Territorio no es exclusiva de este sector de Desarrollo Social. Esta política constituye el instrumento de operación para aplicar la política regional promovida y encabezada por la Presidencia de la República. Su formulación es producto de una iniciativa experimentada, la cual posee bases metodológicas científicas adecuadas a la realidad nacional y que pretende contribuir a la creación de un marco global de actuación interinstitucional hacia el horizonte 2006.

La SEDESOL promoverá ante la Presidencia de la República la constitución de un Comité Interinstitucional para la Ordenación del Territorio [CIOT] que aplique, en concordancia con los 5 Programas Regionales de Ordenación del Territorio [PROT] y el Proyecto Territorial de Nación 2025, los fondos regionales que darán sentido a la política regional del Ejecutivo Federal.

Por otro lado, se promoverá una visión integral de la actuación pública federal sobre el territorio en el contexto del Pacto Federal. En este sentido, resulta necesario y oportuno discernir acerca de varios conceptos totalmente complementarios: Desarrollo Urbano, Desarrollo Regional, Desarrollo Rural, Ordenación del Territorio y Ordenamiento Ecológico. El marco del gran acuerdo nacional por la Ordenación del Territorio presentará una oportunidad para delimitar todos ellos en el contexto de un concepto mayor, el cual parece conveniente adoptar en el seno de las instituciones dedicadas a la orientación del desarrollo y de la conservación de los recursos en condiciones de sustentabilidad: "Desarrollo Territorial" y su correlativo institucional, "Política Territorial", promovidos en el seno de la OCDE y avalados ampliamente en el ámbito científico de la denominada "Ciencia Regional".

Definir territorios de actuación

La definición de territorios de actuación corresponderá a la siguiente etapa del Programa de Ordenamiento Territorial, iniciado en 1999 de manera conjunta entre la SEDESOL, SEMARNAT, INEGI y CONAPO, el cual en el año 2000 se hallaba en su fase de caracterización territorial, pero que requiere ser sujeto a reformulación con base en estos nuevos preceptos y propósitos y, por lo tanto, será integrado al nuevo Programa de Ordenación del Territorio.

La prospectiva territorial permite la delimitación de los territorios de actuación y su posterior organización a partir de un diagnóstico exhaustivo y profundo de sus fortalezas y debilidades; oportunidades y limitaciones; vocación y aptitud territorial; aspiraciones y visión colectiva hacia el desarrollo.

Los resultados de los análisis tendrán expresión cartográfica y estadística (SIG), que conducirán a la identificación de las limitaciones y potencialidades que orientarán las políticas, estrategias, programas y acciones que requiere la Ordenación del Territorio en diferentes ámbitos espaciales: local, regional, nacional. De esta manera, se deberán definir los territorios de actuación de carácter regional y local, de donde derivarán en siguientes etapas: el Proyecto Estratégico de Acción Regional [PEAR] y el Proyecto Colectivo de Región [PCR].

Principio de planificación y prospectiva del territorio

Objetivo Específico: Introducir una visión más estratégica y prospectiva del territorio y fortalecer el proceso de planificación y gestión urbana y regional.

Una vez identificados los territorios de actuación, se procederá a establecer la confluencia local, regional y nacional, mediante la articulación de los actores del desarrollo. Esta multiplicidad de aspiraciones locales y regionales requiere ser atendida en el marco del Federalismo. Ante este nuevo contexto de actuación definido en el PNDU-OT, resulta prioritario actualizar y revitalizar el sistema de planificación del desarrollo urbano y regional regido actualmente por la Ley General de Asentamientos Humanos.

Este nuevo sistema debe ser fundado a partir de la prospectiva territorial, y su misión será a mediano y largo plazo: Horizonte 2006 y 2025. Asimismo, es necesario revalorizar el concepto de Proyecto. Todo territorio, urbano o rural, debe imaginar, concebir y formular un proyecto local, de región, de mesorregión, de nación; y por otra parte, de localidad, de ciudad, de aglomeración urbana, de zona metropolitana, de red de ciudades en proceso de metropolización, que derive en un Sistema Urbano Nacional en sinergia con su espacio periférico regional.

Esta definición de un renovado sistema de planificación se instrumentará a partir de las conclusiones del gran acuerdo nacional para la Ordenación del Territorio.

Elaborar Proyectos Estratégicos de Acción Regional [PEAR]

A partir de la redefinición del sistema de planificación urbana y regional de los asentamientos humanos, se promoverá la figura del Proyecto Estratégico de Acción Regional [PEAR] para impulsar las iniciativas locales tendientes al desarrollo.

Los proyectos estratégicos de acción regional se visualizan en dos vertientes de acción:

n PEAR de Acción Compensatoria, cuya misión se orienta a definir conjuntamente con los actores locales y regionales iniciativas tendientes a compensar el rezago histórico según dos situaciones: la primera, en regiones menos dinámicas y que presentan altos índices de marginación, afectadas por razones de inercias históricas; la segunda, en regiones en proceso de reconversión económica o en declive afectadas por el cierre de fuentes de empleo.

n PEAR de Acción Estructurante, cuya misión se orienta a definir conjuntamente con los actores locales y regionales, iniciativas tendientes a detonar el desarrollo económico sostenido de regiones, según dos situaciones: regiones dinámicas que requieren consolidar su influencia y regiones con aptitud territorial que aún no detonan un proceso de desarrollo.

Para apoyar el financiamiento de los proyectos estratégicos se contará con un Fondo para la Ordenación del Territorio [FOT] que asignará recursos a los mismos a través de criterios que garanticen transparencia y equidad.

Articular actores regionales

La Ordenación del Territorio requiere necesariamente la participación concurrente de todos los actores que inciden en el desarrollo urbano y regional.

En México, dichos actores están representados por los tres órdenes de gobierno, los agentes económicos y la sociedad en general. La asociación de todos ellos con el Poder Legislativo es de gran importancia.

En el marco de la Ordenación del Territorio, el desarrollo de los planes y programas territoriales requiere de la clarificación de competencias de sectores de la Administración Pública Federal y de los tres órdenes de gobierno: todos estos actores deben asumir también la responsabilidad de su ejecución.

El Gobierno Federal en su carácter de conductor del desarrollo nacional debe guiar el proceso de Ordenación del Territorio y, a su vez, le corresponde asumir la responsabilidad de la articulación de los actores regionales.

Promover y gestionar el Proyecto Colectivo de Región [PCR]

La promoción y la gestión del Proyecto Colectivo de Región [PCR], necesariamente se llevarán a cabo con la articulación y la cooperación concurrente de todos los actores locales, mediante el impulso de iniciativas y aspiraciones locales e induciendo como principio fundamental la expresión espacial del desarrollo.

El Proyecto Colectivo de Región interviene donde existen voluntades, iniciativas y capacidades locales que es necesario impulsar reconociendo la vocación natural y la aptitud del territorio.

Aplicación del Fondo de Ordenación del Territorio [FOT]

Objetivo Específico: Equilibrar las oportunidades de los diferentes territorios urbano y regionales en función del Nuevo Federalismo.

Para apoyar el financiamiento de proyectos estratégicos tendientes a la Ordenación del Territorio que armonicen el crecimiento económico y la distribución territorial de la población, así como para fomentar el equilibrio regional, se instrumentará el Fondo de Ordenación del Territorio en dos vertientes de acción regional:

n Fondo Regional Estructurante [FRE]

n Fondo Regional Compensatorio [FRC]

Cada uno de estos fondos articula las iniciativas locales y regionales para dar coherencia y atención inmediata a las estrategias de desarrollo regional y el fortalecimiento de redes, circuitos y flujos comerciales entre regiones, corredores y mercados mundiales.

Su aplicación se basa en los siguientes principios básicos:

n La aplicación de los fondos regionales no se destinará únicamente a las regiones más desfavorecidas, sino a todas las regiones del país. A las más ricas y a las más pobres.

n La aplicación de los fondos no tendrá únicamente como objetivo atraer inversiones hacia regiones que presentan dificultades, mediante subvenciones, desgravaciones fiscales o ventajas en especie, sino realizar esfuerzos para garantizar que todas y cada una de las regiones sean capaces de aumentar al máximo sus oportunidades de desarrollo.

n La aplicación de estos fondos buscará asegurar una redistribución regional de los beneficios, a través de compensaciones financieras y de garantizar a todas las regiones un nivel mínimo de accesibilidad, en cuanto a infraestructura y calidad de los servicios públicos.

n La aplicación de estos fondos buscará mejorar las ventajas competitivas de las regiones y su atractivo empresarial; ayudará a propagar los conocimientos y habilidades (educación, formación profesional y cursos especiales), así como la innovación y el desarrollo tecnológicos; impulsará medidas para desarrollar capital corporativo; perseguirá la eliminación de barreras a la competencia, mediante una mayor flexibilidad del mercado y fluidez de las operaciones; favorecerá medidas que garanticen la armonía y la cohesión social; estimulará la creación de empleos, a través de centros de fundación y subvención específicos para redes empresariales y zonas industriales y mediante el agrupamiento de servicios (investigación y desarrollo, financieros, contables, comerciales, marketing, recursos humanos, comercio exterior, etc.), entre otros aspectos.

n La aplicación de los fondos busca garantizar que la política territorial sea compatible y coherente con las políticas de desarrollo aplicadas en las regiones y en las ciudades: pretende, asimismo, incluir en las decisiones no sólo a las autoridades locales, sino a todos los actores: sector privado, agentes sociales, la comunidad y las organizaciones civiles.

Los territorios de actuación que impulsará el [FOT] son:

n Las 5 mesorregiones definidas por el Plan Nacional de Desarrollo.

n El Plan Puebla - Panamá.

n La Frontera Norte y la Frontera Sur.

n Nuevos territorios de actuación que defina la SEDESOL para este fin.

Su aplicación se destina a territorios que presentan una dinámica propia y que requieren un apoyo de la Federación para instrumentar iniciativas que representen un elemento detonador del desarrollo y que favorezcan una mayor sinergia entre ciudades, aglomeraciones urbanas y zonas metropolitanas y su región de influencia.

El [FOT] se integrará inicialmente con recursos federales, los cuales fungirán como capital semilla. Junto con éstos se buscará que se integren recursos estatales y municipales y se promoverán recursos de crédito de la banca de desarrollo nacionales e internacionales. Asimismo, se promoverá la participación privada en aquellos proyectos que tengan una clara fuente de repago de la inversión.

El [FOT] podrá ampliarse al contexto intersecretarial para constituir un fondo mayor y de mejor impacto, mediante la aportación de otras dependencias a la política regional. Esta articulación intersecretarial promovida por la Presidencia de la República debe darse en el marco de la presupuestación, programación y ejecución de las acciones y programas que inciden en el desarrollo regional y que son de interés estratégico y compensatorio de cada sector.

Para ello, las secretarías con incidencia en la Política Regional son:

n Secretaría de Gobernación. Como cabeza del sistema nacional de protección civil; y rectora de la política de población.

n Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Como dependencia que distribuye y asigna el presupuesto federal; en su calidad de cabeza del sector financiero, incluyendo la Banca de Desarrollo; y como rectora de la política informática y estadística del país.

n Secretaría de Desarrollo Social. Como rectora de las políticas de ordenación del territorio, el desarrollo regional-urbano, suelo y reservas territoriales, vivienda y atención a la pobreza extrema.

n La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Como rectora de la política ambiental; rectora en el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales renovables, entre los que destacan el aprovechamiento y preservación del agua a través de la Comisión Nacional del Agua y de los bosques a través de la Comisión Nacional Forestal.

n La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. En su carácter de cabeza de los sectores agropecuarios, pesquero y de producción de alimentos, y como rectora del desarrollo rural.

- n La Secretaría de Educación Pública. En su carácter de cabeza del sector educativo y cultural, con incidencia en el equipamiento regional.
- n La Secretaría de Salud. En su carácter de cabeza del sector salud, con incidencia en el equipamiento regional.
- n La Secretaría de Economía. En su carácter de impulsora de las actividades industriales y comerciales y de fomento empresarial.
- n La Secretaría de Energía. Como cabeza del sector energético que integra las dos empresas públicas con mayor impacto en el desarrollo regional: Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.
- n La Secretaría de Turismo. Como cabeza del sector turístico, incluyendo el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).
- n La Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Como cabeza del sector del transporte, las comunicaciones y las telecomunicaciones, y responsable del desarrollo y operación de la red carretera federal, los ferrocarriles, los puertos y los aeropuertos.
- n La Secretaría de Relaciones Exteriores. Como coordinadora de la política binacional y multilateral en materia de tratados internacionales y cruces y puertos fronterizos.

Esquema del Fondo de Ordenación del Territorio [FOT]: [FRE] y [FRC]

<b>POLÍTICA</b>	<b>ACTIVIDADES ESPECIFICAS</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>FONDO</b>	<b>SUBDIVISIÓN DE FONDO</b>	<b>ACCIONES</b>
<b>PROYECTO</b>	<b>PRESUPUESTO</b>				

Ordenación del Territorio y Acción Urbana y Regional	Orientación espacial del desarrollo
Organización de territorios de actuación	
Planificación y Prospectiva del territorio nacional	
Creación de fondos de financiamiento	

Programa Ordenación del Territorio

Fondo de Ordenación del Territorio [FOT]  
Fondo Regional Estructurante [FRE]

Fondo Regional Compensatorio [FRC]  
Proyecto Estratégico Estructurante de Acción Regional [PEE-AR]

Proyecto Estratégico Compensatorio de Acción Regional [PEC-AR]

Aportación federal

Aportación estatal

Otros recursos

La articulación de las acciones de estas secretarías, y de otras instituciones, podrá lograrse en el seno del ya citado Comité Interinstitucional para la Ordenación del Territorio (CIOT).

Criterios de elegibilidad de los proyectos que apoyará el [FOT]

Los proyectos que apoyará el [FOT] deberán tener un claro impacto regional y estar contemplados en algún programa de desarrollo mesorregional, regional, estatal o microrregional y cumplir con las reglas de operación del fondo.

Para determinar la elegibilidad de los proyectos se creará un Consejo Técnico del fondo, integrado por representantes de los tres órdenes de gobierno, de organismos no gubernamentales y de colegios de profesionistas, que garantice agilidad, eficiencia y transparencia en la aplicación de sus recursos.

.. Política de Desarrollo Urbano y Regional:

Programa Hábitat+

El objetivo específico de esta política consiste en la integración de un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional y en condiciones de sustentabilidad.

La implementación de la política de desarrollo urbano y regional tiene la misión de conformar un marco estratégico de actuación institucional para integrar un sistema urbano coherente, articulado y que corresponda adecuadamente a las nuevas dinámicas

espaciales. Un sistema que, además, sea congruente con las estrategias del desarrollo regional y todos aquellos mecanismos que permitan la sustentabilidad del territorio.

Para cumplir con esta misión, el PNDU-OT promueve cuatro principios de actuación institucional en ciudades y zonas metropolitanas y la aplicación de un fondo especial:

- n Gobernabilidad territorial.
- n Competitividad económica.
- n Cohesión social y cultural.
- n Planificación y gestión urbana.
- n Aplicación del Fondo Hábitat [FH]: Red-Ciudad y Red Zonas Metropolitanas.

La gobernabilidad territorial es un principio fundamental de la política pública que se expresa en el PNDU-OT con el fin de promover la cooperación intergubernamental y la participación directa de los sectores social y privado en la configuración y definición de los territorios urbanos de actuación. Es necesario que en las ciudades del país se establezcan procesos de planificación y gestión urbana acordes con las nuevas dinámicas espaciales y que permitan mostrar una visión de largo plazo. La revisión y actualización del marco de planeación y gestión urbana, así como el fortalecimiento de la administración del territorio, es la base fundamental en la consolidación de procesos sustentables para el desarrollo del hábitat en una visión generacional de largo plazo.

El bienestar y la calidad de vida a que aspira la población en su conjunto requieren de la instrumentación de políticas públicas que promuevan y fomenten el desarrollo integral del territorio. Con este propósito, el PNDU-OT establece un marco estratégico institucional para fomentar la competitividad y complementariedad del territorio urbano y regional; la promoción e inserción económica; la revitalización y regeneración de zonas deprimidas; y el mejoramiento de la cobertura de la infraestructura y los servicios.

El desarrollo del conjunto urbano y regional tiene como condición la eficiencia en la ordenación y administración del territorio; por ello, una de las prioridades del PNDU-OT será la promoción de la inversión pública y privada en ciudades y zonas metropolitanas, para impulsar sus potencialidades y abatir los rezagos sociales.

La Política de Desarrollo Urbano y Regional [PDU-R] establece un conjunto de objetivos, principios y compromisos para impulsar el desarrollo de los asentamientos humanos, de manera que las familias tengan mejores opciones para adquirir una vivienda adecuada; cuenten con un entorno en buenas condiciones sanitarias, seguro y armónico con el medio natural; tengan acceso a los beneficios del desarrollo urbano y regional, a través de una mayor cobertura de infraestructura y servicios básicos; y encuentren mejores condiciones para el desarrollo económico, social y cultural.

Con este propósito, el PNDU-OT contempla la instrumentación del Programa Hábitat+ como un modelo institucional para normar, promover, gestionar e impulsar el desarrollo del Sistema Urbano Nacional. El Programa Hábitat+ operará mediante la aplicación de un fondo de inversión a través de los subprogramas: Red-Ciudad 2025 y Red Zonas Metropolitanas 2025.

Esquema de objetivo general, principios de actuación institucional, objetivos específicos y líneas estratégicas de la Política de Desarrollo Urbano y Regional: Programa HÁBITAT+

Objetivo General	Principios de Actuación Institucional	Objetivos Específicos	Líneas Estratégicas	
administración de ciudades y zonas metropolitanas en función de las nuevas dinámicas espaciales. - cooperación intermunicipal.	Gobernabilidad territorial	Adecuar el proceso de toma de decisiones y reforzar la gobernabilidad y	Promover la	
	-	Definir los organismos de gobierno y de administración de la aglomeración urbana.		
	-	Definir el territorio urbano de actuación.		
	-	Fortalecer la hacienda municipal y las finanzas locales.		
-	Integrar un sistema de indicadores de desarrollo urbano			
Integrar un Sistema Urbano Nacional, en sinergia con el Desarrollo Regional en condiciones de sustentabilidad urbanos y regionales en función de las nuevas dinámicas espaciales. - inversión.	Competitividad económica	Fomentar la competitividad y la complementariedad de territorios	- Fomentar la competitividad y la	
	-	Insertar y proyectar a las ciudades y zonas metropolitanas en los ámbitos regional, nacional e internacional.		
	-	Promover la instalación de Parques Tecnológicos.		
	-	Conservar y mejorar el Patrimonio Social.		
	-	Revitalizar los centros históricos y el patrimonio cultural.		
	-	Mejorar los niveles de cobertura de equipamiento urbano.		
	-	Mejorar los niveles de servicio de la infraestructura urbana.		
	-	Mejorar los niveles de dotación de servicios urbanos.		
	función de las nuevas dinámicas espaciales. - zonas marginadas.	Cohesión social y cultural	Fomentar la integración social y cultural en territorios urbanos en	Atender las periferias urbanas y
	-	Fomentar la participación social.		
-	Valorar la relación urbano-ambiental.			
urbanos en función de las nuevas dinámicas espaciales. -	Planificación y gestión urbana	Fortalecer y actualizar el proceso de planificación y gestión en territorios	Actualizar la normatividad urbana.	
	-	Actualizar Planes de -Desarrollo Urbano [generación 2025].		

- Actualizar las formas de gestión urbana [generación 2025].
- Aplicación del Fondo Hábitat [FH] Promover la inversión y el empleo de las zonas urbanas y metropolitanas a través del impulso al desarrollo urbano y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. - Implementar el Programa Red Ciudad 2025
- Implementar el Programa Red Zonas Metropolitanas 2025.

La instrumentación del Programa Hábitat+ conlleva dos aspectos esenciales: primero, dado que la ciudad como motor del desarrollo tiene un impacto regional, el objetivo del programa son las ciudades y sus interrelaciones funcionales regionales (urbanas y rurales); segundo, las ciudades no pueden ser concebidas como unidades absolutas. Por ello, el Programa Hábitat prevé la configuración de un sistema urbano que permita orientar los esfuerzos nacionales para elevar el nivel de eficiencia de la administración del territorio y la habitabilidad en ciudades y regiones: diseño, forma y relaciones económicas, sociales y políticas se articularán en la adecuación de este sistema.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano y Regional se orientará a través de cuatro principios de actuación institucional:

**Principio de gobernabilidad territorial**

Objetivo específico: adecuar el proceso de toma de decisiones y reforzar la gobernabilidad y la administración de las ciudades y zonas metropolitanas en función de las nuevas dinámicas espaciales.

La gobernabilidad de las ciudades, las zonas metropolitanas y las regiones, requiere de mecanismos e instrumentos claros y expeditos de coordinación interinstitucional y de cooperación sectorial que garanticen una adecuada gobernabilidad territorial en beneficio de la población que las habita.

El principio de política para la promoción y normatividad tendiente a la gobernabilidad del territorio urbano se instrumentará a partir del fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de las estructuras administrativas correspondientes en lo que concierne a la planificación, administración y regulación del desarrollo urbano y de los mercados del suelo, así como en lo relativo a la instrumentación, supervisión y evaluación de las políticas públicas del sector.

La efectividad en la gobernabilidad y administración del territorio requiere de la consolidación de instancias de control interno y rendición de cuentas para asegurar el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano y regional.

**Promover la cooperación intermunicipal**

En un marco constitucional de respeto a la autonomía de los municipios, la promoción de la cooperación intermunicipal es una estrategia que tiende a conjuntar los esfuerzos y recursos institucionales para impulsar el desarrollo urbano y regional.

Los acuerdos de cooperación y de asociación intermunicipal se traducirán en proyectos específicos y programas de acción relacionados con el mejoramiento de los servicios públicos, la especialización económica, el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento, así como en la definición de organizaciones de administración territorial que posicionen un territorio determinado en un marco de planeación estratégica regional.

Con este propósito se promoverá la adecuación del marco legal que permita la articulación de instancias operativas y administrativas del territorio, que garanticen la efectividad y certeza jurídica de la cooperación y/o asociación intermunicipal para el desarrollo urbano y regional.

**Definición de organismos de administración urbana**

Con el propósito de volver más eficiente la acción gubernamental en lo que se refiere a las nuevas dinámicas espaciales, se promoverá la adecuación del marco legal y normativo que permita constituir nuevas figuras de administración territorial.

La conformación de una organización para la administración del territorio urbano tiene como objetivo la determinación de la responsabilidad institucional para la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de planes y programas de actuación territorial, con una visión prospectiva de largo plazo.

La instrumentación de esta línea estratégica tiene como fundamento el diseño de un marco de actuación pública en sus tres órdenes de gobierno y de acuerdos para la participación de los sectores social y privado.

**Criterios de definición del "territorio urbano de actuación"**

El territorio urbano del país presenta distintos grados de urbanización. Existen áreas con un alto potencial de desarrollo económico, en tanto que otras registran enormes limitaciones y carencias en su infraestructura básica y de servicios. Ambos tipos de áreas son susceptibles de determinarse como "territorio urbano de actuación", con grandes oportunidades de desarrollo, pero que requieren de un marco orientado al fortalecimiento de las ciudades y al mejoramiento de la calidad de vida de su población.

La línea estratégica para la definición del "territorio urbano de actuación" tiene como propósito fortalecer las instancias de coordinación intergubernamental e intersectorial en el ámbito urbano y metropolitano para definir las políticas, lineamientos e instrumentos de desarrollo que contribuyan a un óptimo ordenamiento, bajo principios de complementariedad, equidad y sustentabilidad.

En la determinación del "territorio urbano de actuación" habrán de establecerse los niveles de competencia y grados de responsabilidad entre los órdenes de gobierno para formular, ejecutar y vigilar la instrumentación de los proyectos que resulten estratégicos para su desarrollo.

**Definir los Sistemas Tributarios y Recaudatorios Intermunicipales**

En el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la actividad hacendaria de los municipios se basa en la recaudación de los ingresos derivados de los bienes que administra, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas aprueban a su favor, de las participaciones federales y de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La definición de sistemas tributarios y recaudatorios de carácter intermunicipal, es una línea estratégica del PNDU-OT que tiene el propósito de promover y consensuar entre municipios conurbados y las legislaciones locales, el establecimiento de contribuciones adicionales para impulsar proyectos de desarrollo en el que se involucren dos o más municipios en territorios urbanos de actuación.

Este mecanismo representa, si se cuenta con un eficiente sistema de recaudación, una fuente potencial de financiamiento de proyectos de infraestructura y servicios de cooperación intermunicipal, tendientes al mejoramiento de la estructura urbana y como factor de estímulo para el desarrollo económico y social.

Mejoramiento de la hacienda municipal y las finanzas locales

El desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas requiere de un fuerte impulso por parte de los gobiernos locales para mejorar su hacienda pública con el fin de hacer frente a la creciente demanda social de infraestructura y servicios básicos.

En este sentido, se impulsará una línea estratégica para promover y consensuar un esquema de coordinación hacendaria entre órdenes de gobierno, orientada a la autosuficiencia financiera, la cual, mediante la estimulación de la recaudación fiscal, permita consolidar y ampliar las facultades tributarias del municipio.

El mejoramiento de la hacienda municipal y de las finanzas locales tiene el propósito de perfeccionar la información sobre los atributos físicos de los inmuebles, garantizar la certeza jurídica de la propiedad, incrementar la seguridad en la tenencia de la tierra y la adquisición de suelo urbano por parte de los agentes económicos nacionales y extranjeros.

Se promoverán los apoyos técnicos, administrativos y financieros para que los gobiernos locales avancen en la modernización tecnológica y en la actualización del Catastro y Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Integrar un Sistema de indicadores de desarrollo urbano

Se integrará un sistema de indicadores de desarrollo urbano en el marco del Sistema Integral de Información Social con el fin de identificar y dar seguimiento a las variables que reflejan la situación, operación y potencialidad de las ciudades que integran el SUN. Al difundir públicamente esta información, se promoverá la transparencia en el manejo de la hacienda pública, la eficiencia de los mercados y la evaluación permanente de las decisiones sobre la operación y planeación de la ciudad.

El sistema ofrecerá información a la ciudadanía sobre las finanzas, la administración, los servicios y las potencialidades de la ciudad, reforzando así las funciones de evaluación y vigilancia como parte del esfuerzo para rendir cuentas y recuperar la confianza de la ciudadanía. También se podrá utilizar para orientar las inversiones del sector privado al presentar información comparativa e identificar espacios de oportunidad. Para el sector público, el sistema representa la oportunidad para evaluar y dirigir, con conocimiento, las políticas y estrategias de desarrollo en el ámbito local y regional.

Principio de competitividad económica

Objetivo específico: fomentar la competitividad y la complementariedad de territorios urbanos y regionales en función de las nuevas dinámicas espaciales.

El desarrollo de las capacidades institucionales y de las personas; de los instrumentos que articulen la inversión y la competitividad; de la eficiencia de las políticas urbanas; y de los caminos que pueden llevar a una inserción económica competitiva en el entorno internacional, nacional o regional, constituye la base de este principio.

La competitividad económica de las ciudades implica acercarse a un círculo virtuoso de la riqueza; para ello, habrán de proveerse instrumentos para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas que permitan generar mayores inversiones, empleos e ingresos competitivos, así como el mejoramiento de la calidad de la infraestructura, el equipamiento y los servicios.

Con mejores niveles de cobertura y mayor calidad de los servicios, del equipamiento, de la infraestructura y de la imagen urbana, las ciudades y zonas metropolitanas serán capaces de insertarse en las nuevas dinámicas competitivas del entorno económico regional, nacional y mundial, con el fin de generar mayores fortalezas socioculturales, oportunidades económicas y un mejor nivel de calidad de vida de su población.

Habrá que proporcionar respuestas flexibles; se deberá tener la habilidad para ajustarse a las condiciones cambiantes del mundo y de la competencia y aproximarse a los mercados mundiales, nacionales y regionales para crear el desarrollo económico e influenciar la nueva jerarquía urbana.

Fomentar la competitividad y la inversión

El desarrollo de la competitividad y de las inversiones en las ciudades y las zonas metropolitanas se instrumentará con una administración altamente profesional del territorio. Ello requerirá de un proceso de adecuación de los instrumentos de planeación y de su vigencia jurídica, del mejoramiento de la calidad de la infraestructura y los niveles de servicios, de la capacidad innovadora de promoción económica y de una gestión urbana eficiente.

La promoción de ciudades competitivas y su inserción en la red nacional e internacional, se asocia con la posición geográfica y del entorno de crecimiento económico. Las ciudades y zonas metropolitanas, como organizaciones socio-urbanas, deben desarrollarse con un enfoque activo de planeación a largo plazo, que les permita anticiparse a los cambios de los escenarios nacional y mundial.

La línea estratégica que propone el PNDU-OT para el fomento de la competitividad y de la inversión asigna una mayor prioridad al aprovechamiento de las transformaciones de las ciudades, aglomeraciones y zonas metropolitanas para acentuar su integración en la economía internacional, con base en la calidad y formación de los recursos humanos que intervienen en la administración del territorio.

Insertar y proyectar a las ciudades y zonas metropolitanas en los ámbitos regional, nacional e internacional

La inserción del territorio urbano en el contexto regional, nacional e internacional, se abordará desde la perspectiva de las iniciativas locales. Sólo así se logrará desarrollar un marco de planificación integral del territorio con una visión prospectiva para el año 2025.

Con énfasis en la actuación de los agentes locales, se habrán de promover acciones dirigidas a la regeneración urbana y a la creación de un entorno propicio para el desarrollo de actividades económicas que permitan la oferta de emplazamiento en ciudades y zonas metropolitanas de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) con posibilidad de acceder a los mercados nacional e internacional.

Como un instrumento asociado a la revitalización urbana y a la promoción de la actividad económica, la estrategia de inserción del territorio urbano se orientará a la promoción de planes especiales de revitalización comercial que, mediante acciones urbanísticas, contribuyan a regenerar una estructura comercial equilibrada y a potenciar la capacidad de atracción económica del territorio.

La inserción del territorio urbano se promoverá mediante una planificación urbana y regional que permita aprovechar las economías de escala, la internacionalización de las ciudades y el desarrollo de redes de la información que propicien la integración vertical y horizontal de cadenas productivas mediante el fortalecimiento de las capacidades locales y la promoción de una cultura de alta calidad.

Promover los parques tecnológicos

La promoción de parques tecnológicos vinculados a las universidades y centros de investigación es una prioridad en las estrategias para la competitividad económica del territorio urbano y regional. Los parques tecnológicos habrán de ser motor de la innovación de procesos de alta tecnología, mediante la colaboración entre investigadores, académicos y hombres de empresa.

La promoción de parques tecnológicos, se desarrollará bajo criterios de localización e impulso que identifiquen los siguientes aspectos: mayores ventajas comparativas y de inserción a los circuitos económicos que conforman la internacionalización de la economía; establecimiento de acuerdos de concertación entre el sector público y privado para la modernización de la provisión de servicios básicos, y proyectos de vinculación universidad-empresa que permitan la formación y capacitación de recursos humanos, la investigación y el desarrollo de proyectos de innovación tecnológica y de redes de la información.

Estos proyectos se financiarán a través de "Contratos Plan-Región" con la participación de autoridades locales, agencias para el desarrollo, instituciones educativas, empresarios y el gobierno federal. Su meta es crear ambientes propicios para la transferencia de tecnología y el crecimiento, basado en el impulso a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).

Conservar y mejorar el patrimonio sociocultural

Para el mejoramiento de la imagen urbana de las ciudades y las zonas metropolitanas, se promoverán mecanismos normativos y de gestión que permitan mantener y hacer más atractivos estos espacios para los pobladores y visitantes.

Se otorgará asistencia técnica a las autoridades locales para elaborar y aplicar los reglamentos de imagen urbana en los centros de población, especialmente aquellos con vocación turística, y se impulsará la participación de la sociedad en el diseño de la imagen urbana, la vigilancia y cumplimiento de su normatividad.

Para lograr que los centros de población simbolice y transmitan la función que representan, se promoverán proyectos integrales que permitan la regeneración, conservación, restauración y promoción de elementos urbanos que identifiquen los lugares, simbolice un tiempo, un suceso o una historia.

Se promoverán instrumentos normativos y de gestión que permitan conservar las características físico-ambientales con que cuentan estos ámbitos, evitando modificar tanto calles, plazas y espacios abiertos, como los alineamientos y paramentos originales; se promoverán con decisión todas aquellas acciones encaminadas al mejoramiento de la imagen urbana.

Los poblados y ciudades del país son el conjunto material de edificaciones, medio natural y espacios públicos en los que se reflejan las características culturales de los habitantes que los han creado a lo largo de los años, y en los cuales han ido tejiendo sus relaciones familiares, sociales, políticas y económicas, mismas que les confieren identidad como grupo social, sentido de pertenencia y de arraigo a su localidad. Todo este conjunto de elementos constituye el patrimonio social de los habitantes de una localidad, para cuya conservación y mejoramiento es fundamental la planeación del desarrollo urbano.

Preservar y recuperar lo irremplazable: identidad, memoria histórica, arraigo, diversidad cultural, costumbres y tradiciones son valores fundamentales del patrimonio social.

La participación activa de los habitantes de una localidad resulta esencial para incidir en la solución de sus problemas socio-urbanos, en congruencia con la legislación vigente. De esta manera, el papel de las organizaciones sociales reviste especial importancia para alcanzar las metas propuestas.

Las acciones de conservación y mejoramiento del patrimonio social responden a dos principios de actuación:

La cohesión sociocultural:

- n Fortalecer los rasgos esenciales de la identidad cultural.
- n Preservar la memoria histórica de los poblados y ciudades.
- n Recuperar valores, costumbres y tradiciones.
- n Reforzar el arraigo socio-urbano.
- n Respetar la diversidad cultural.

La competitividad económica:

- n Generar empleos mediante la reactivación del desarrollo económico.
- n Elevar la calidad de vida de la población.
- n Apoyar la planeación del desarrollo urbano y rural.
- n Impulsar la formulación de instrumentos para el desarrollo urbano, la conservación y el mejoramiento de poblados y ciudades.
- n Estimular y atraer inversiones productivas.

Revitalizar los centros históricos y el patrimonio cultural

En materia de revitalización de centros históricos y del patrimonio cultural, se promoverán acciones con criterios de alto impacto urbano para la generación de polos de atracción turística y de desarrollo económico y social.

Se desarrollarán acciones integrales de mejoramiento urbano y conservación del patrimonio cultural que sean detonadoras de incrementos de la productividad de las zonas, mejoren su servicio, apoyen el desarrollo comercial, consoliden el potencial turístico y propicien la refuncionalidad urbana y rural de su arquitectura y espacios públicos.

La promoción de la revitalización de centros históricos y del patrimonio cultural se orientará bajo las siguientes premisas:

- n Fortalecimiento de las zonas históricas y de patrimonio cultural como centros económicos viables, mediante la planificación estratégica y la canalización de inversiones focalizadas, que fomenten su habitabilidad y desarrollo.

n Formulación de programas de desarrollo comunitario, con la finalidad de brindar servicios básicos a los residentes de bajos ingresos y de estimular la participación social en los procesos de desarrollo.

n Administración de programas de donación para la restauración de inmuebles y espacios públicos con valor patrimonial, con el fin de estimular su habitabilidad y dinamizar el mercado inmobiliario, el comercio y los servicios.

n Conservación del patrimonio cultural de la arquitectura vernácula y popular, como un medio para impulsar el desarrollo social y económico de los poblados y asentamientos rurales.

Las acciones integrales se promoverán a través de los gobiernos locales de las ciudades, cuyo patrimonio histórico y cultural ha sido declarado patrimonio mundial por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); de las ciudades que cuentan con declaratoria de zonas y monumentos históricos por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); así como, de las que poseen inmuebles con valor artístico, registrados por el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA).

Los instrumentos centrales para operar esta estrategia se promoverán a través de los patronatos y fideicomisos de los centros históricos y tradicionales; la Federación Mexicana de Organizaciones Sociales para la Revitalización de Poblados y Ciudades; la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas de Patrimonio Mundial, que integra a las localidades mexicanas declaradas patrimonio mundial por la UNESCO; y otras asociaciones civiles.

Mejorar la cobertura del equipamiento urbano

Se promoverá el mejoramiento de los niveles de cobertura del equipamiento urbano mediante instrumentos que incorporen en mayor medida criterios de atención a la demanda social, promoción de la eficiencia económica y funcionalidad de las ciudades y zonas metropolitanas.

Se apoyará la adecuada ubicación del equipamiento urbano con base en criterios de ordenación del territorio, planeación urbana y regional y con la participación de los sectores público, social y privado.

Se promoverá y apoyará la integración de un banco de proyectos de equipamiento para ciudades y zonas metropolitanas de cobertura regional, previstos en sus planes y programas de desarrollo urbano y a partir de nuevas propuestas de las autoridades locales y de los órganos de consulta ciudadana.

Se revisará y actualizará permanentemente la normatividad existente en materia de equipamiento urbano; también se promoverá su difusión oportuna, el acceso a la asistencia técnica y la transferencia de mejores prácticas y experiencias nacionales e internacionales.

Mejorar los niveles de servicio de la infraestructura urbana

El mejoramiento de los niveles de servicio de la infraestructura urbana es una estrategia a seguir para que los territorios urbanos, de acuerdo con su potencialidad, se integren eficazmente al desarrollo regional y se mantengan en una eficiente dinámica económica y de funcionalidad socio-urbana.

Se promoverán y apoyarán proyectos de infraestructura urbana que respondan a criterios de integración, complementariedad y funcionalidad del Sistema Urbano Nacional, particularmente en las ciudades y zonas metropolitanas que presenten mayor índice de atraso en relación con los promedios nacionales.

Se promoverá y apoyará la integración de fideicomisos y empresas mixtas, que combinen recursos públicos y privados para el financiamiento de proyectos de infraestructura asociados con la producción de vivienda, el comercio, la industria y los servicios públicos, y que cuenten con una prospectiva de planificación y contribución a la comunidad de largo plazo.

Se llevarán a cabo acciones permanentes de actualización de la normatividad y se apoyará la planeación, administración y operación eficiente de la infraestructura urbana, mediante acciones de capacitación y asistencia técnica.

Mejorar los niveles de dotación de servicios urbanos

Se promoverá una mayor eficiencia de la organización gubernamental y de la participación privada para la provisión y mejoramiento de los niveles de dotación de servicios, con criterios de equidad socio-urbana en las ciudades y zonas metropolitanas.

La estrategia de mejoramiento de la prestación de los servicios urbanos propone la mejora continua y la calidad total con base en estándares internacionales. Se apoyará la capacitación técnica de las autoridades locales en materia de planeación, ampliación, concesión, conservación, operación y administración de servicios urbanos bajo esquemas sustentables y de alto beneficio social.

Se promoverá la actualización de la normatividad y de los esquemas de cooperación financiera para la prestación de servicios urbanos, con la participación de la iniciativa privada, el sector social y los gobiernos locales, de tal forma que se logre una operación que permita la recuperación de las inversiones y la ampliación y el mejoramiento de los sistemas de servicios.

En relación con las localidades rurales, se buscará solventar la dificultad que implica su gran dispersión y difícil acceso mediante el establecimiento de una red de "Centros Estratégicos de Desarrollo" cercanos a las localidades más pequeñas y aisladas en las que éstas encontrarán los servicios y el equipamiento básico urbanos.

Atención especial deberá otorgarse al fomento y regulación del transporte público como elemento fundamental en la estructuración y vinculación de los espacios urbanos, metropolitanos y regionales.

Principio de cohesión social y cultural

Objetivo específico: fomentar la integración social y cultural en los territorios urbanos en función de las nuevas dinámicas espaciales.

Considerando que las zonas urbanas y su entorno regional presentan marcados contrastes en lo que se refiere a la calidad de la vivienda, el acceso a los servicios públicos, la infraestructura y el equipamiento, las condiciones socioeconómicas de sus habitantes y la valoración urbano-ambiental, el principio de la política de cohesión social y cultural se aborda desde dos perspectivas: la participación ciudadana que induce a la conformación de actores sociales, y la institucionalidad como fundamento del fortalecimiento de la acción pública y su modernización.

El desarrollo de la ciudad debe propiciar la cohesión entre grupos que comparten intereses comunes, necesidades, valores, cultura y tradiciones. En este sentido, la acción solidaria y colectiva habrá de imprimir mayor fortaleza a las políticas urbanas.

Regenerar las periferias urbanas y zonas marginadas

La regeneración urbana de periferias y zonas marginadas se instrumentará de acuerdo con criterios incluyentes que incorporen a grupos sociales marginados a los beneficios del desarrollo económico y social.

Para superar las disparidades del crecimiento y el desarrollo de los centros urbanos, y para enfrentar los procesos de "suburbanización" y "rurbanización" asociados con zonas urbanas periféricas y marginadas, se promoverá el desarrollo y ejecución de proyectos de regeneración urbana de alta rentabilidad social, que permitan su desarrollo productivo, social y cultural.

Específicamente, se promoverán con las instancias correspondientes programas prioritarios para la dotación de infraestructura, equipamiento urbano, servicios y vivienda adecuada en las periferias urbanas y las zonas marginadas y se fomentarán formas de asociación social y privada con organismos internacionales para su financiamiento.

**Fomentar la participación social**

La participación social se promoverá según criterios incluyentes de permanencia y pluralidad, y se generarán las instancias consultivas y ejecutoras de la política de desarrollo urbano.

Las asociaciones vecinales y las organizaciones sociales contribuirán para el fortalecimiento de las funciones de evaluación, control y vigilancia; también coadyuvarán al cumplimiento de los ordenamientos y las leyes que rigen el desarrollo y la operación del territorio urbano.

Para garantizar la participación de la ciudadanía en las acciones de planeación, gestión, evaluación y seguimiento del desarrollo urbano y regional, se promoverán reformas al marco jurídico vigente. De este modo se fortalecerá la planeación consultiva y se garantizará su transición a modalidades ejecutivas.

Se fomentará la operación y la creación de instancias permanentes de participación social autónomas, con el fin de asegurar la operación de modelos de planeación y administración urbana participativa.

**Valorar la relación urbano-ambiental**

La valoración urbano-ambiental se promoverá con criterios ecológicos que permitan avanzar hacia un desarrollo urbano sustentable; se impulsará un enfoque integral en la planeación; también se fomentarán mejores prácticas en este ámbito y el intercambio de experiencias nacionales e internacionales.

Se impulsará una visión integral de la planeación mediante la incorporación de medidas de control ambiental que coadyuven a mitigar los efectos negativos para el medio ambiente producto del proceso de urbanización acelerada, el surgimiento de asentamientos irregulares en zonas de conservación ecológica, el desecho sin tratamiento previo de las aguas negras, la basura y los residuos tóxicos. Se fomentará la actualización y modernización de las estructuras de administración del territorio, con el fin de impulsar el intercambio de prácticas exitosas y la operación de redes sobre desarrollo urbano sustentable entre ciudades del país y del extranjero.

Una acción prioritaria será la de impulsar y promover la ejecución de proyectos urbanos de alta rentabilidad económica y social que protejan el medio ambiente y sean congruentes con la zonificación de los usos del suelo determinados en los planes y programas de desarrollo urbano.

**Principio de planificación y gestión urbana**

Objetivo específico: fortalecer y actualizar el proceso de planificación y gestión en territorios urbanos en función de las nuevas dinámicas espaciales.

Los instrumentos en materia de planificación y gestión urbana para el mejoramiento del hábitat urbano lo constituyen las leyes, los planes y los programas de desarrollo urbano, en sus diferentes ámbitos espaciales de planificación y de normatividad urbana.

Con objeto de promover un desarrollo urbano equilibrado, se dará énfasis a la dinámica y la estructura económica de las diferentes regiones, con el fin de reducir la brecha entre el crecimiento y el desarrollo urbano-regional, a través de la planificación y la gestión urbana que incluya las siguientes estrategias de organización:

n Promover la institucionalidad de asociaciones, entre los sectores público y privado, en materia de planificación y gestión urbana.

n Fomentar la coordinación política para impulsar formas técnicas de descentralización local de la planificación y la gestión urbana.

n Gestionar los apoyos técnicos y de dirección estratégica para la formulación de los planes y programas de desarrollo urbano y regional.

**Actualizar la normatividad urbana**

Con el fin de contar con una normatividad urbana que responda a las demandas de la dinámica socio-urbana, se promoverá la actualización y adecuación del marco normativo del desarrollo urbano en congruencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos, así como de los instrumentos jurídicos de planificación urbana del ámbito estatal.

Se promoverá la elaboración de los reglamentos de zonificación de usos del suelo, en los niveles estatal y municipal, con el fin de complementar y fortalecer la normatividad urbana en el territorio nacional. Asociados a estos instrumentos, se formularán, difundirán y aplicarán normas técnicas que faciliten el libre acceso de las personas con discapacidad a las áreas, edificios y servicios públicos.

Se establecerá el Dictamen Federal de Impacto Urbano y Regional para aquellos proyectos públicos y privados que incidan en territorios específicos con impactos regionales interestatales. La aprobación de los dictámenes contendrá las medidas de mitigación necesarias para la ejecución de los proyectos, así como los costos de dichas medidas. Adicionalmente se diseñarán lineamientos para la presentación, ejecución y evaluación de las obras y acciones, que inciden en el desarrollo urbano y regional del hábitat urbano y el territorio nacional.

Se incorporará en las leyes y reglamentos en la materia el tema de la participación de la iniciativa privada y social en la dotación y prestación de servicios públicos, bajo las figuras de cooperación, asociación y concesión.

Actualizar Planes de Desarrollo Urbano [generación 2025 +]

El marco de planeación del desarrollo urbano consiste en los instrumentos normativos para ordenar y regular los usos del suelo y dar seguridad y certidumbre a la inversión pública, privada y social.

Estos instrumentos permiten fomentar el desarrollo del hábitat urbano en congruencia con la aptitud del suelo, y definir las características geológicas y topográficas, el valor de los ecosistemas y el nivel de riesgo del territorio debido a fenómenos geológicos y meteorológicos.

Se promoverá la elaboración, vigencia jurídica, operación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de los instrumentos de planeación en sus diferentes ámbitos espaciales de planificación.

De acuerdo con una visión que responda a los nuevos retos del desarrollo urbano y dinámicas territoriales del país, se habrá de impulsar una generación de planes de desarrollo urbano con una visión prospectiva para el 2025. Para ello, se apoyará la asistencia técnica y capacitación permanente de los equipos locales responsables de la planificación y administración del desarrollo urbano.

Actualizar las formas de gestión urbana [generación 2025 +]

La actualización de formas de gestión urbana es un factor indispensable para transformar a los municipios en entidades funcionales con alto grado de eficiencia gerencial, de liderazgo y de vinculación con la comunidad. Se requiere incorporar diversos aspectos que van desde la instrumentación de los planes y programas de desarrollo urbano por parte del sector público hasta la difusión, participación y estricta observancia de su cumplimiento.

Para alcanzar una eficaz y eficiente gestión urbana, así como para contribuir a la funcionalidad socio-urbana de las ciudades y las zonas metropolitanas, con una visión prospectiva generacional hacia el año 2025, es indispensable fomentar en la ciudadanía el cumplimiento y vigilancia de los planes y programas de desarrollo urbano en los diferentes ámbitos de aplicación espacial.

Con este propósito se apoyará a las administraciones municipales para que cuenten con instancias responsables de planificación y administración del desarrollo urbano, así como para la creación y operación de ventanillas únicas de gestión urbana municipal.

Se promoverá la instauración del servicio civil de carrera para favorecer una mayor profesionalización de las estructuras técnicas estatales y municipales, lo que permitirá instrumentar programas para mantener y mejorar la permanencia de los técnicos y profesionistas que se desempeñan en las áreas de planificación y administración urbana.

Se diseñarán mecanismos de participación para la incorporación de la iniciativa privada en la identificación de proyectos de alta rentabilidad económica y social que puedan ser financiados y construidos por este sector y sirvan como detonadores del desarrollo urbano y regional.

Aplicación del Fondo Hábitat [FH]

Las ciudades y zonas metropolitanas desempeñan un papel fundamental en el desarrollo social y económico del país; se identifican como centros de comunicación, comercio, creatividad, innovación y patrimonio cultural. Sin embargo, consumen enormes cantidades de energéticos y de recursos naturales, a la vez que generan residuos y desechos tóxicos altamente contaminantes.

Para apoyar un desarrollo urbano y metropolitano sustentable, se creará el Fondo Hábitat [FH], cuyo objetivo fundamental será el de promover la inversión y el empleo en las zonas urbanas y metropolitanas; apoyar su integración social, la equidad, la regeneración de zonas degradadas, el mejoramiento de la calidad de vida y los ecosistemas locales y generales (incluidos los sistemas de transporte, agua y saneamiento y el tratamiento de residuos sólidos), la ampliación de la infraestructura y de los servicios básicos.

Para cumplir con estos objetivos el Fondo Hábitat se instrumentará a través de dos programas específicos:

n Programa Red-Ciudad 2025

n Programa Red Zonas Metropolitanas 2025

Cada uno de estos programas apoyará con recursos las iniciativas urbanas, interurbanas y metropolitanas para dar atención especial a la promoción de obras estructurantes y compensatorias en localidades urbanas y metropolitanas, a través de un enfoque integral y de cooperación. Para ello, el [FH] apoyará la gestión e implementación de Proyectos Estratégicos Estructurantes de Acción Urbana [PEE-AU] y de Proyectos Estratégicos Compensatorios de Acción Urbana [PEC-AU], y sus correspondientes proyectos metropolitanos.

La aplicación del [FH] procurará asegurar una redistribución equitativa de los beneficios, por medio de garantizar a todas las ciudades y zonas metropolitanas un nivel mínimo de accesibilidad en cuanto a la infraestructura básica y la calidad de los servicios públicos.

Este fondo buscará también mejorar las ventajas competitivas de las ciudades y las zonas metropolitanas, con el objeto de hacerlas más atractivas para ser receptoras de inversiones comerciales, de servicios financieros, tecnologías de la información y del conocimiento, así como para desarrollar capitales corporativos y redes empresariales.

Con el [FH] se apoyará la consolidación de aquellas ciudades del Sistema Urbano Nacional cuyo potencial y recursos sean capaces de propiciar un desarrollo económico sostenido de acuerdo al alcance regional, nacional e internacional de sus actividades. Adicionalmente, se apoyará el desarrollo social de la población que se encuentra en situación de pobreza en aquellas ciudades y localidades con influencia regional preponderante.

El [FH] contribuirá a orientar el desarrollo de espacios centrales que, por su función regional, permitan generar un balance de oportunidades para la población urbana en los sistemas de ciudades a los que pertenecen.

Programa Red Ciudad 2025 y Programa Zonas Metropolitanas 2025

Los programas Red Ciudad 2025 y Zonas Metropolitanas 2025 tienen como propósito impulsar la coordinación y cooperación intersectorial para financiar la elaboración de instrumentos innovadores de planificación urbana y metropolitana; el desarrollo de obras estratégicas de impacto regional; y la formación, capacitación y asistencia técnica de los recursos humanos de la administración del territorio. Los objetivos son los siguientes:

n Acrecentar el desarrollo económico y el empleo en las ciudades y zonas metropolitanas, mediante la aplicación de recursos para el desarrollo regional.

n Impulsar estrategias de administración, planificación, infraestructura, equipamiento, servicios y mejoramiento de la gestión urbana.

n Llevar a cabo acciones de regulación en áreas urbanas deprimidas, mediante la integración de aspectos económicos, sociales, culturales, de infraestructura y servicios urbanos básicos y del medio ambiente.

n Proteger y mejorar el entorno urbano para lograr ciudades y zonas metropolitanas sustentables, agrupando iniciativas gubernamentales y de la comunidad relacionadas con la gestión de servicios, infraestructura, equipamiento urbano y medio ambiente.

n Contribuir a fortalecer un buen gobierno urbano y la participación de la ciudadanía mediante una mejor integración de las políticas urbanas en los distintos modos de gobierno.

Proyectos que apoyará el [FH]

El tipo de proyectos y obras estructuradoras urbanas y metropolitanas que apoyará el [FH] son:

n Proyectos tendientes a mejorar la eficiencia económica de las ciudades y zonas metropolitanas y elevar su competitividad.

- Desarrollo de parques tecnológicos.
- Construcción de corredores metropolitanos de servicios.
- Obras de cabeza para el abastecimiento y saneamiento del agua, y el tratamiento y confinamiento de residuos sólidos.
- Obras de regeneración de cauces y rescate de áreas inundables para el desarrollo de proyectos comerciales, turísticos y recreativos.

- Construcción, ampliación y modernización de libramientos periféricos y redes viales integradoras.
- Construcción de circuitos metropolitanos y viaductos.
- Construcción de vías rápidas y carriles exclusivos para transporte colectivo.
- Adecuaciones geométricas de obras viales primarias.
- Impulso al transporte colectivo incluyendo la construcción de trenes ligeros y radiales suburbanos y metropolitanos.
- Modernización de catastros y registros públicos.

n Proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos para fortalecer la cohesión social y cultural de las ciudades y zonas metropolitanas.

- Pavimentación de accesos y rutas de transporte urbano en colonias populares y zonas marginadas.
- Proyectos de rescate comunitario en zonas marginadas y periféricas.
- Proyectos integrales de regeneración y conservación de centros históricos, del patrimonio cultural y de la imagen urbana de las ciudades y zonas metropolitanas.
- Desarrollo de complejos culturales y recreativos de alcance regional.

Mecanismos de Financiamiento del [FH]

El [FH] se integrará inicialmente con recursos federales que fungirán como capital semilla y se promoverán agencias de desarrollo urbano. Junto con estos recursos se buscará integrar recursos estatales y municipales y se promoverán recursos de crédito de la banca de desarrollo nacional e internacional. Asimismo, se promoverá la participación privada en todos aquellos proyectos que así lo justifiquen.

Criterios de elegibilidad de los proyectos que apoyará el [FH]

Los proyectos que apoyará el [FH] deberán tener un amplio impacto urbano, metropolitano o regional y apegarse a las reglas de operación del fondo; asimismo, estarán claramente identificados en los planes y programas de desarrollo urbano de las ciudades y en los programas de desarrollo metropolitano y de alcance regional.

Para calificar la elegibilidad de los proyectos, se creará un Consejo Técnico del fondo, integrado por representantes de los tres órdenes de gobierno, de los Consejos Ciudadanos y de Conurbación, de Comisiones y/o Consejos Metropolitanos, de organismos no gubernamentales y de colegios de profesionistas, de forma tal que se garantice la agilidad, eficiencia y transparencia en la aplicación de los recursos.

Esquema del Fondo Hábitat [FH]

POLÍTICA	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	PROGRAMA	FONDO	SUBDIVISIÓN DE FONDO	PROYECTOS	PRESUPUESTO
	Gobernabilidad territorial	Programa Red Ciudad 2025		Fondo de Acción Urbana [FAU]	Proyecto Estratégico Estructurante de Acción Urbana [PEE-AU]	
Desarrollo Urbano y Regional	Competitividad económica		- Fondo Hábitat [FH]		Proyecto Estratégico Compensatorio de Acción Urbana [PEC-AU]	Recursos públicos federales,
	Cohesión social y cultural	Programa				
Red Zonas Metropolitanas 2025		Fondo de Acción Metropolitana [FAM]	Proyecto Estratégico Estructurante de Acción Metropolitana [PEE-AM]	estatales y municipales; participación privada, y		
	Planificación y gestión urbana y regional				Proyecto Estratégico Compensatorio de Acción Metropolitana [PEC-AM]	aportaciones de beneficiarios

.. Política de Suelo y Reserva Territorial:

Programa de Suelo - Reserva Territorial

Objetivo específico: integrar suelo apto para el desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana satisfaciendo los requerimientos para la vivienda y el desarrollo urbano.

En los próximos seis años se requerirán cerca de 95 mil hectáreas de suelo urbanizado para sustentar el crecimiento del Sistema Urbano Nacional. El sector formal de la economía es capaz de atender el 85% de la demanda de suelo; el resto se satisface a través de la irregularidad y el hacinamiento (hogares sin vivienda) a un costo social, económico y ambiental muy alto. Además, persiste una pesada herencia de rezagos por falta de infraestructura básica. Para hacer frente a estos retos se requiere la participación decidida de los sectores social y privado, y los tres órdenes de gobierno. El Gobierno Federal por su parte deberá realizar inversiones estratégicas para apoyar:

- La constitución o aplicación de reservas territoriales, la elaboración de proyectos integrales de desarrollo y la realización de las obras de cabecera e infraestructura primaria para beneficio de un millón de hogares de escasos recursos, con lo que se evitaría la formación de asentamientos irregulares y se reduciría sustancialmente el rezago por hacinamiento.
- El establecimiento de las instancias de coordinación y participación, para orientar el crecimiento bajo los principios de equidad y sustentabilidad, el desarrollo de instrumentos que mitiguen las externalidades negativas de la expansión y las herramientas de planeación, que impulsen el aprovechamiento del espacio bajo una perspectiva regional de largo plazo.

Para cumplir con la misión señalada, el PNDU-OT postula 4 principios de actuación institucional:

- n Identificación e inventario de suelo apto y demanda potencial.
- n Financiamiento y adquisición de reserva territorial.
- n Programación de reserva territorial.
- n Establecimiento del Polígono de Actuación Concertada [PAC].

Esquema de objetivo general, principios de actuación institucional, objetivos específicos y líneas estratégicas de la Política de Suelo y Reserva Territorial: Programa Suelo - Reserva Territorial

Objetivo general	Principios de Actuación Institucional	Objetivos específicos	Líneas estratégicas
	Identificación e inventario de suelo apto y demanda potencial		Constituir una bolsa de suelo para desarrollo urbano y vivienda en ciudades y zonas metropolitanas
-	Identificar la demanda potencial.	-	Identificar el suelo apto para el desarrollo urbano.
-	Valorar la potencialidad del suelo identificado e inventariado.		
-	Coordinar con gobiernos municipales y estatales.		
Integrar al suelo apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana satisfaciendo los requerimientos de suelo para la vivienda y el	Financiamiento y adquisición de reserva territorial		Obtener capacidad financiera para responder a los requerimientos de suelo para desarrollo urbano y vivienda
-	Diseñar mecanismos e instrumentos de financiamiento.	-	Articular la corresponsabilidad sectorial.
-	Integrar las acciones de CORETT-SRA-gobiernos estatales y municipales.		
-	Incorporar reserva territorial.		
desarrollo urbano	Programación de reserva territorial	Dotar de suelo apto para vivienda y desarrollo urbano	-
-	Aplicar normatividad de reserva territorial.		
-	Valorar e interrelacionar con planes de desarrollo urbano.		
-	Declarar la reserva territorial.		
constituir reserva territorial	Establecimiento del Polígono de Actuación Concertada [PAC]	Hacer confluir la actuación intergubernamental para	Constituir el Polígono de Actuación Concertada [PAC]: [gobiernos municipales y estatales, SEDESOL, CNFV, organismo promotor].
-	Entregar la reserva territorial a la CNFV.		
-	Dar seguimiento y evaluar la reserva territorial: informe a la CNFV.		
-	Aplicación del Fondo Suelo – Reserva Territorial [FS – RT].		

Mediante estos principios se buscará, además, promover la adecuación del marco jurídico que regula la adquisición, transferencia y ocupación del suelo urbano y las reservas territoriales, así como clarificar las competencias de los diferentes sectores en la materia y fortalecer la coordinación de los diferentes actores que participan en la misma.

De los cuatro principios de actuación institucional, se derivan 15 líneas estratégicas, que determinan el marco de actuación de esta política. Cada una de éstas define una misión específica, bajo un enfoque integral del proceso de incorporación de la tierra que demanda la vivienda y el desarrollo urbano.

Principio de identificación e inventario de suelo apto y demanda potencial

Objetivo específico: identificar el suelo que se puede destinar para el desarrollo de la ciudad, evaluando sus características y potencialidad. Identificar la demanda de suelo actual y futura de acuerdo a la situación y características de la ciudad.

Se requiere establecer un sistema que permita identificar y mantener, permanentemente actualizado, un inventario de suelo urbano con potencial para alojar el desarrollo de distintas actividades urbanas.

Identificar el suelo apto para el desarrollo urbano

La determinación de suelo apto para el desarrollo urbano requiere identificar e inventariar la infraestructura y la dotación de servicios, evaluando su capacidad, demanda atendida y la oferta potencial; identificar terrenos subutilizados y terrenos con aptitud para el desarrollo urbano; identificar propiedades del gobierno federal, estatal y municipal y terrenos nacionales, recabando sus antecedentes; y evaluar y dictaminar su vocación y aptitud para alojar el futuro crecimiento.

**Identificar la demanda potencial**

Identificar la demanda de suelo por tipo de actividad requiere conocer la mezcla y dosificación de suelo y potencialidades de cada actividad; crecimiento y perfil de la población, así como la evolución de diversos indicadores económicos, demográficos y sociales. También es necesario analizar la interacción de la ciudad con las localidades vecinas para identificar las tendencias hacia la suburbanización o metropolización de la región.

**Valorar la potencialidad del suelo identificado e inventariado**

Se requiere realizar la valoración del suelo inventariado considerando los siguientes aspectos: el uso actual y la intensidad del mismo; su uso potencial de acuerdo con los usos permitidos, el dictamen de aptitud y su accesibilidad a la infraestructura y los servicios; y su valor comercial en función de la oferta y demanda existente, así como su régimen de propiedad.

**Coordinar con gobiernos municipales y estatales**

En coordinación con los gobiernos estatales y municipales, se establecerán acuerdos para la constitución de reservas territoriales, se verificará la congruencia con los programas estatales y municipales y se promoverán, en su caso, las adecuaciones necesarias al marco normativo. En dichos acuerdos se establecerán los instrumentos que permitirán el manejo de las reservas y los esquemas de participación de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado.

**Principio de financiamiento y adquisición de reserva territorial**

**Objetivo específico:** establecer los instrumentos y mecanismos de financiamiento para adquirir y desarrollar reservas territoriales estratégicas.

Se habilitarán instrumentos y mecanismos de financiamiento para integrar reservas territoriales, elaborar los estudios y proyectos y para dotarlos de la infraestructura y las obras de cabecera necesarios. La plusvalía generada por el mayor aprovechamiento del suelo se aplicará para apoyar a la población de escasos recursos y para compensar las externalidades negativas del desarrollo.

**Articular la corresponsabilidad sectorial**

Para garantizar la congruencia de las acciones de los sectores social y privado y de los gobiernos federal, estatal y municipal, se establecerán, a través de la SEDESOL, los mecanismos adecuados de coordinación interinstitucional para el desarrollo integral de la reserva territorial.

**Diseñar mecanismos e instrumentos de financiamiento**

Para la adquisición de suelo, la elaboración de estudios y proyectos, la construcción de obras de cabecera y la introducción de infraestructura básica, se establecerán mecanismos de financiamiento, líneas de crédito y esquemas de recuperación de inversiones mediante la comercialización de productos inmobiliarios derivados de la propia reserva, y mediante el cobro de derechos por el uso y el aprovechamiento de la infraestructura generada.

Por otra parte para aprovechar la plusvalía generada en beneficio de la población de escasos recursos, se establecerán esquemas de colocación de la reserva territorial a valores diferenciales o con base en transferencias o subsidios cruzados.

**Integrar las acciones de CORETT-SRA-gobiernos estatales y municipales**

Se fortalecerán las funciones de CORETT como organismo promotor del desarrollo urbano mediante: el reforzamiento de su capacidad para adquirir y enajenar suelo social; el establecimiento de instancias de coordinación para la gestión y seguimiento de asuntos con la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Fideicomiso de Fomento Ejidal; y la actuación de manera concurrente, en los espacios de competencia local, con estados y municipios.

**Incorporar reserva territorial**

Se promoverá la integración de reserva territorial a partir de suelo social, mediante la constitución de sociedades civiles o mercantiles, denominadas inmobiliarias ejidales, con la participación de los poseedores; asimismo, se promoverá la constitución de reserva territorial mediante expropiación y adquisición de la propiedad social (adopción del dominio pleno) y privada, y la aportación de propiedad federal, estatal y municipal.

**Principio de programación de reserva territorial**

**Objetivo específico:** proporcionar el suelo, los proyectos, las obras de cabecera y de infraestructura primaria en los lugares, y en los tiempos requeridos por la población de escasos recursos.

Se establecerá la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para instrumentar el desarrollo y aprovechamiento oportuno de la reserva territorial, a partir de planteamientos urbanos integrales que atiendan preferentemente las necesidades de la población de menores ingresos, buscando la articulación de la ciudad y el fortalecimiento de la estructura territorial regional.

**Aplicar normatividad de reserva territorial**

La propuesta de aprovechamiento de la reserva territorial se hará de acuerdo con la normatividad aplicable y en congruencia con las necesidades presentes y futuras de la localidad, buscando la integración funcional del nuevo territorio y la complementación de las actividades en el entorno local y regional.

**Valorar e interrelacionar con planes de desarrollo urbano**

Es imperativo verificar la congruencia entre el proyecto de aprovechamiento de la reserva territorial y los planes y programas de desarrollo urbano y, en su caso, se deberán promover las adecuaciones que correspondan al marco normativo.

**Declarar la reserva territorial**

Se deberá dar un seguimiento continuo y permanente a los procesos para la formalización de la reserva territorial, incluyendo su incorporación a los planes y programas de desarrollo urbano, la cual se hará del conocimiento público mediante la declaración correspondiente; asimismo, y para garantizar la transparencia del proceso, deberá hacerse pública la información relativa al desarrollo y comercialización de la reserva.

**Principio de establecimiento del Polígono de Actuación Concertada [PAC]**

**Objetivo específico:** hacer confluir la actuación intergubernamental para constituir reserva territorial.

Para instrumentar el aprovechamiento de reservas territoriales se conformarán Polígonos de Actuación Concertada [PAC]. A través de éstos, se estructurarán las acciones en el territorio; los [PAC] delimitarán el área en la que por cooperación o por asociación se desarrollarán proyectos estratégicos con la participación de los sectores público, social y privado. Serán prioritarios los polígonos destinados al desarrollo de programas de vivienda promovidos por la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI).

Constituir el Polígono de Actuación Concertada [PAC]:

[gobiernos municipales y estatales, SEDESOL, CONAFOVI, organismo promotor]

Se promoverá ante los gobiernos de las entidades federativas el desarrollo de los elementos técnicos y legales que permitan la instrumentación de los [PAC]. Dichos polígonos se formalizarán mediante convenios de concertación y se referirán a las reservas territoriales y a los proyectos estratégicos programados; los poseedores o propietarios del suelo podrán asociarse o transmitir los terrenos para el desarrollo propuesto.

Entregar la reserva territorial a los Organismos Estatales de Vivienda

En el marco del [PAC] se establecerá la aportación de cada uno de los participantes y se programarán las etapas de: planeación, desarrollo y entrega de productos inmobiliarios (macro-lotes, lotes y terrenos en breña) a los organismos estatales de vivienda, mediante la coordinación de la CONAFOVI.

Dar seguimiento y evaluar la reserva territorial: Informe a la CONAFOVI

Se establecerán los mecanismos de control y seguimiento para garantizar el adecuado uso y aprovechamiento de la reserva territorial. Asimismo, se establecerá un sistema de información que permita evaluar y dar seguimiento a la reserva territorial, con el fin de mejorar su instrumentación e incrementar su eficiencia y oportunidad. Se emitirá un informe periódico sobre la situación de la reserva, mismo que se hará del conocimiento de la CONAFOVI y de otras instituciones interesadas.

Aplicación del Fondo Suelo - Reserva Territorial [FS - RT]

Para ordenar el aprovechamiento del espacio urbano, atender la insuficiente oferta de suelo para la vivienda, la infraestructura y el equipamiento, y para ofrecer una alternativa a la ocupación irregular de suelo y al hacinamiento en el que viven muchas familias, se integrarán reservas territoriales mediante la aplicación de recursos de distintas fuentes.

El Fondo Suelo-Reserva Territorial [FS - RT] se instrumentará para apoyar la adquisición de reservas territoriales y la elaboración de los estudios y proyectos para su desarrollo.

El [FS - RT] tendrá como fin apoyar a las ciudades en expansión acelerada para atender prioritariamente las necesidades de suelo en lo que se refiere a la vivienda básica y social y a la dotación de infraestructura, el equipamiento y las actividades complementarias necesarias.

El [FS - RT] se integrará con recursos federales, para la realización de las acciones propuestas los recursos del fondo se complementarán con aportaciones estatales y del municipio, del sector social y del privado y con recursos crediticios de la banca comercial y de desarrollo. Los proyectos financiados con el [FS - RT] deberán contemplar la recuperación de la inversión, que deberá reincorporarse al propio fondo, el [FS - RT] operará bajo criterios que garanticen la transparencia, equidad y eficacia en la asignación y ejercicio de los recursos que lo integran.

Esquema del Fondo de Suelo - Reserva Territorial [FS-RT]

POLÍTICA	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	PROGRAMA	FONDO PRESUPUESTO
----------	-------------------------	----------	-------------------

Suelo y Reserva Territorial	Identificación e inventario de suelo apto y demanda potencial		
Financiamiento y adquisición de reserva territorial			
Programación de reserva territorial			
Establecimiento del Polígono de Actuación Concertada [PAC]			
Suelo y Reserva Territorial			
Fondo de Suelo y Reserva Territorial [FS-RT]	Aportación federal		
Aportación estatal			
Otros recursos			

.. Prevención y atención de impactos por desastres naturales en zonas urbanas y rurales

La prevención de los desastres es una acción que se debe aplicar de manera permanente en las zonas de media y alta vulnerabilidad. Estas medidas son de tres tipos básicos: de infraestructura, que comprenden obras de protección y control contra los fenómenos que generan los desastres y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo; de reglamentación y control del uso del suelo, que limitan los usos permitidos en zonas de riesgo; y de alerta y organización de la sociedad, para enfrentar contingencias.

A raíz de los sismos de septiembre de 1985, y a partir de la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, se ha ido avanzando en el desarrollo y aplicación de medidas de prevención. Sin embargo, en lo que respecta a la reglamentación de los usos del suelo y su aplicación, ésta ha sido muy limitada, por lo que han continuado proliferando asentamientos en áreas de alto riesgo, tanto en zonas urbanas como rurales.

En lo relativo a las acciones de infraestructura para prevención y control, éstas se han limitado en los últimos años a la reubicación de viviendas que sufrieron daños severos y que se asentaban en zonas de alto riesgo, como se hizo en Acapulco, la costa de Chiapas y en los estados de Puebla y Veracruz.

Para avanzar en la prevención de daños por desastres en los asentamientos urbanos y rurales, se impulsarán las siguientes acciones: El mejoramiento de los sistemas de prevención-alarma, la elaboración de planes de contingencia y la organización de la sociedad para su aplicación; el desarrollo de estudios territoriales y urbanos de riesgos y la elaboración y aplicación de planes y reglamentos de control

y uso de suelo; el estudio, planeación, proyecto, gestión y ejecución de obras de infraestructura para protección y control ante fenómenos que originan desastres; el impulso a programas de mejoramiento y autoconstrucción de vivienda; y los estudios para la reubicación de asentamientos en zonas de alto riesgo.

Atención de daños en materia de suelo y vivienda en zonas de desastre

El auxilio a la población ante desastres presenta dos fases en su desarrollo. La primera corresponde a la atención de la población durante la ocurrencia del desastre e inmediatamente después de éste, en el periodo de normalización de actividades; y la segunda, a la reconstrucción de los daños a la infraestructura, la vivienda y las actividades productivas.

En la fase de atención durante la ocurrencia del desastre, la responsabilidad recae en las autoridades que integran el Sistema Nacional de Protección Civil. En cuanto a las actividades de reconstrucción, éstas se llevan a cabo en forma coordinada por los tres órdenes de gobierno, los propios damnificados y la sociedad civil organizada; en este proceso, la SEDESOL es la responsable, por parte de la federación, para la reconstrucción y reubicación de viviendas afectadas.

A partir de 1999, con la creación del FONDEN, se institucionalizó el mecanismo que permite a los tres órdenes de gobierno acceder a recursos para la reparación de daños, incluyendo la vivienda. Hasta antes de la existencia del FONDEN, la reparación se realizaba generalmente reprogramando recursos de las propias dependencias, lo que afectaba el cumplimiento de sus programas normales.

No obstante la experiencia adquirida en los últimos años en los diversos programas de reconstrucción realizados, se requiere continuar avanzando en los procesos de mejoramiento y autoconstrucción de viviendas y de selección y adquisición de suelo apto para reubicación. Para ello es necesario que los tres órdenes de gobierno impulsen las siguientes acciones: desarrollar normatividad y sistematizar los procesos de identificación, censo y evaluación de daños en viviendas, de evaluación de zonas de riesgo y de identificación y evaluación de suelo apto para el desarrollo urbano; establecer programas de mejoramiento y autoconstrucción de vivienda; concertar con productores y distribuidores de materiales de construcción, programas de entrega inmediata y a precios preferenciales para reparación y reconstrucción de viviendas dañadas; realizar programas de capacitación y asistencia técnica en autoconstrucción en zonas afectadas; y coordinar la ayuda y asistencia otorgada por organizaciones civiles.

Evaluación y seguimiento de la atención de daños en zonas de desastre

El proceso de reconstrucción de los daños ocasionados por los desastres, puede llevarse meses e incluso años, dependiendo del tipo de afectación y de su magnitud, como ocurrió en Acapulco y la costa de Chiapas. Esto hace necesario que las dependencias que participan en la reconstrucción, apliquen importantes recursos humanos, materiales y financieros para el seguimiento y supervisión de las acciones que se realizan.

Por otra parte, la aplicación de recursos públicos implica necesariamente su fiscalización, lo que requiere dar cumplimiento a la normatividad en materia de adquisiciones y obra pública, incluyendo los procesos de licitación y de documentación del gasto. Este último punto en particular ha demandado esfuerzos importantes para justificar y comprobar gastos obligados por las situaciones de emergencia.

No obstante la importancia de los programas de reconstrucción y reubicación de viviendas, como los de Acapulco, la costa de Chiapas y de los estados de Oaxaca, Puebla y Veracruz, no se han realizado estudios de evaluación ex post que permitan conocer los impactos de los programas en las zonas afectadas, principalmente en las zonas de reubicación.

Las características que presentan los programas de reconstrucción y reubicación de viviendas hacen necesario reforzar las actividades de evaluación, seguimiento y supervisión. Para ello se requiere: revisar la normatividad en materia de adquisiciones y obra pública para programas de emergencia; crear en las instituciones federales que participan en los programas de reconstrucción, unidades específicas para dichas actividades; y llevar a cabo programas de evaluación ex post de los programas de reconstrucción y reubicación de vivienda.

Aplicación de los recursos del FONDEN en la reconstrucción y reubicación de vivienda

En el tiempo de operación que tiene el FONDEN, los recursos aplicados a programas emergentes de vivienda se han destinado básicamente a la reparación y reconstrucción de viviendas en los mismos sitios que ocupaban. La reubicación de vivienda sólo se ha dado en situaciones excepcionales, cuando las viviendas que presentan daños están ubicadas en zonas de alto riesgo.

La reubicación de las viviendas como medida preventiva y otras acciones de infraestructura de protección y control para mitigar daños, no son consideradas en los criterios de operación del FONDEN.

Es necesario que en los próximos años el FONDEN evolucione hacia la prevención de daños, principalmente en lo que se refiere a la vivienda, ya que la reubicación de los asentamientos en zonas de alto riesgo es una acción que no puede postergarse más tiempo.

IV. ¿Cómo medimos los avances?

El PNDU-OT contempla la puesta en marcha de un sistema de medición claro y permanente para la evaluación de políticas de Ordenación del Territorio, de Desarrollo Urbano y Regional y de Suelo y Reserva Territorial, así como de los instrumentos definidos para su implementación.

El PNDU-OT pondrá en marcha mecanismos que permitirán una medición transparente, eficiente y oportuna de los avances. Para ello se requiere:

n Desarrollar un sistema integral de información que permita determinar el desempeño en la ordenación del territorio, el desarrollo urbano y regional, suelo urbano y reservas territoriales.

n Crear metodologías para realizar la evaluación integral de los instrumentos de promoción.

n Definir un conjunto de indicadores para medir el desempeño de los programas y actores, y aplicar esquemas para su mejora continua.

n Fortalecer los mecanismos de participación social y rendición de cuentas.

Evaluación integral del PNDU-OT

La evaluación de resultados del PNDU-OT se realizará en 2 ámbitos:

n El impacto en la ordenación del territorio, en el desarrollo urbano y regional y en la disponibilidad oportuna de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.

n La eficiencia y eficacia con la que el sector desarrollo urbano y de ordenación del territorio promueve y opera las políticas. El factor información para la evaluación de resultados es indispensable para realizar análisis sistemáticos, con variables homogéneas para todo el país y periodos semejantes de observación. La información de este tipo, a nivel de localidad, es escasa, y la poca disponible se produce cada 5 o 10 años, por lo que no siempre es posible realizar seguimientos precisos de los impactos territoriales de la ejecución de las políticas.

Por eso es necesario generar y fortalecer un sistema integral de información en materia de ordenación del territorio, desarrollo regional y urbano y reservas territoriales, que opere sobre una base común. De esta manera se podrá contar con indicadores que permitan llevar a cabo un seguimiento de los programas y acciones y evaluar su impacto.

El sistema integral de información será la fuente de orientación para medir los avances en la ordenación del territorio y el desarrollo urbano y regional. El sistema de información permitirá medir el cumplimiento de metas y objetivos concentrando la información generada para el quehacer de los tres órdenes de gobierno, sus resultados, así como las aportaciones de los grupos sociales.

El propósito del sistema integral de información es auxiliar a los procesos de evaluación y toma de decisiones, para la formulación de estrategias y acciones orientadas a superar los desequilibrios regionales e impulsar el desarrollo de ciudades del Sistema Urbano Nacional, así como a satisfacer la demanda de suelo para vivienda y para el desarrollo urbano.

#### Rendición de cuentas

El Ejecutivo Federal, con la información básica y confiable que se genere a través del sistema integral de información, rendirá cuentas sobre el desempeño anual y sexenal de cada uno de los programas e instrumentos de ordenación del territorio, desarrollo urbano y regional, suelo y reservas territoriales.

Un elemento fundamental para alcanzar el objetivo de transparencia que se pretende con la rendición de cuentas, es que la sociedad a través de organismos con representatividad conozcan y evalúen los programas y avances del PNDU-OT, y que a través de un proceso de retroalimentación formal propongan acciones que refuercen o corrijan las políticas y estrategias sectoriales.

Para ello se propone que la SEDESOL presente un informe de manera periódica ante el Poder Legislativo y el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social.

#### Informe al Poder Legislativo

La Secretaría de Desarrollo Social, en un marco de respeto y coordinación con el Poder Legislativo, informará de los avances del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio a las cámaras de Diputados y Senadores a través de las comisiones correspondientes, cada vez que le sea solicitado.

#### Glosario de términos y conceptos

Administración Urbana: la estructura organizacional con personalidad jurídica de orden público establecida bajo un marco de actuación programática institucional, para operar, controlar y regular las actividades que inciden en el medio urbano.

Administración y Acción Territorial: el proceso de gestión pública y/o privada que actúa sobre el territorio mediante la organización de instrumentos de planeación, coordinación, económico-financieros, de fomento e inducción, control y seguimiento, para obtener beneficios colectivos a corto, mediano y largo plazos. Esta gestión se lleva a cabo sobre unidades territoriales político-administrativas o bien sobre unidades territoriales del medio físico natural y/o transformado. Esta administración puede ejercerse de orden público - administración pública federal, estatal y municipal - o bien, de orden privado -administración de la propiedad de territorio.

Aglomeración urbana: las ciudades que presentan un proceso de expansión urbana hacia municipios contiguos en una misma entidad federativa y que tienen en conjunto una población menor a un millón de habitantes.

Asentamiento Humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran (Fracción II del artículo 2o. de la Ley General de Asentamientos Humanos).

Catastro: el sistema de orden público que permite captar y registrar en los libros de los gobiernos estatales la información sobre deslindes y avalúos de la propiedad urbana, rústica o rural, ya sea federal, estatal, municipal y particular, con el fin de contar con un historial preciso y oportuno de la propiedad raíz.

Centro de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven para su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se prevean para la fundación de los mismos (Fracción III del artículo 2o. de la Ley General de Asentamientos Humanos).

Centro Histórico: el núcleo urbano de atracción social, económica, política y cultural que se caracteriza por contener los bienes vinculados con la historia de la nación a partir de la cultura hispánica, y de conformidad en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la ley.

Coordinación institucional: la cooperación entre instituciones a fin de consensuar e integrar las políticas, lineamientos, acciones y los recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar objetivos comunes. La coordinación institucional se establece a través de procedimientos administrativos vinculantes para las instituciones participantes.

Crecimiento urbano: el fenómeno de expansión física de los centros de población.

Desarrollo: el proceso de interacción del hombre sobre su hábitat a través de la aplicación de recursos humanos, materiales y financieros, que tiene como característica la satisfacción de las necesidades humanas y el mejoramiento de la calidad de vida.

Desarrollo regional: el proceso de crecimiento social y económico de determinadas unidades geográficas para garantizar la funcionalidad rural-urbana y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del medio ambiente y la conservación y reproducción de los recursos naturales.

**Desarrollo sustentable:** el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas; que se funda en medidas apropiadas para la preservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente, el aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo económico equilibrado y la cohesión social de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

**Desarrollo urbano:** la adecuación y orientación ordenada y planificada del proceso de urbanización y ocupación del espacio urbano en sus aspectos físicos, económicos y sociales, que implica la transformación espacial y demográfica. Proceso que tiende al mejoramiento de la calidad de vida de la población, la conservación del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en condiciones de funcionalidad.

**Equipamiento urbano:** el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas (Fracción X del artículo 2o. de la Ley General de Asentamientos Humanos).

**Federalismo:** el principio fundamental de organización política nacional para la adecuada coordinación y cooperación entre los órdenes de gobierno en sus propósitos de orientar, conducir y administrar el estado mexicano.

**Geoeconomía:** la noción conceptual que se deriva de la geografía política para denominar a un espacio regional que muestra una complementariedad de relaciones económicas. Es el espacio económico integrado susceptible de transformarse en un gran espacio económico de relevancia para la economía nacional e internacional.

**Geopolítica:** la noción conceptual de la geografía política que muestra la relación de fuerzas políticas que intervienen en el territorio en una extensión territorial determinada y en un momento dado de su evolución histórica.

**Geoestrategia:** del campo semántico de la geopolítica. La geoestrategia define la importancia de ciertas relaciones de fuerza políticas o económicas o sociales que se articulan de manera estratégica en un territorio determinado a fin de alcanzar objetivos a corto, mediano y largo plazo.

**Hábitat:** el espacio concebido como medio de vida o bien el encuentro del recurso humano con el territorio. Categoría fundamental y unificadora de las disciplinas que se ocupan de la modificación y organización del espacio y de su valoración y uso en el tiempo con el fin de hacerlo habitable al hombre, entendiendo a éste como parte de un modelo social en un momento histórico y en un determinado territorio.

**Huella urbana:** la marca que produce la ciudad sobre el entorno, incluye además de su área de desplante, los efectos a distancia como: el agotamiento del manto acuífero, el área contaminada por la descarga de aguas residuales o los depósitos de desechos sólidos, o la deforestación para la obtención de recursos energéticos o maderables.

**Imagen urbana:** el conjunto de percepciones producidas por las características específicas, arquitectónicas y urbanísticas de una localidad urbana, más las originadas por los ocupantes en el proceso histórico de transformación física de su aprovechamiento.

**Infraestructura urbana:** los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población. (Fracción XII del artículo 2o. de la Ley General de Asentamientos Humanos).

**Instrumentación del desarrollo urbano:** los mecanismos de operación específica que orienta y regula la actuación pública, social y privada en la ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano.

**Megalópolis del centro:** la Metropolitización de varias zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas en la región centro del país. Se integra por las zonas metropolitanas del Valle de México, de Puebla-Tlaxcala, de Toluca-Lerma, así como por las aglomeraciones urbanas de Cuernavaca-Jiutepec, Cuautla y Pachuca.

**Metrópolis:** la ciudad predominante de un sistema urbano que ejerce determinada influencia en el desarrollo económico, social y político de una región, estado o país.

**Metropolitización:** la dinámica espacial generada por los cambios producidos en el modo de producción que implica la asociación tendencial o inducida de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas constituyendo un conglomerado urbano con características comunes: económicas, sociales, funcionales y productivas, que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros.

**Ordenación del territorio:** la noción conceptual que engloba, dentro de la Ciencia Regional, el proceso de toma de decisiones para maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando la cohesión política, social y cultural de sus habitantes en condiciones de sustentabilidad. Este proceso tiene connotación: económica, política, estratégica y social para eficientar la administración del territorio. Es una política que engloba, dentro de la Ciencia Regional, a los conceptos mayores de medio ambiente y desarrollo, ofreciendo una respuesta institucional en el sentido de administración del territorio más eficiente.

**Planes o programas de desarrollo urbano:** el instrumento de planeación que establece el marco de actuación institucional, en un determinado periodo, para adecuar y orientar el proceso de urbanización de los centros de población de conformidad con las disposiciones jurídicas de competencia.

**Planificación territorial:** el proceso de formulación de los múltiples factores que intervienen en la calidad de vida de la población y en la distribución armoniosa de la actividad humana en el espacio, la regulación y control de los usos del suelo, el aprovechamiento de los recursos naturales y el comportamiento del hombre en su medio, de acuerdo con la capacidad de los ecosistemas.

**Región:** las unidades geográficas de nivel subnacional y supralocal, delimitado en función de objetivos previamente establecidos de análisis, planeación y de integración funcional del territorio.

**Reservas territoriales:** Las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento (Fracción XVI del artículo 2o. de la Ley General de Asentamientos Humanos).

**Rurbanización:** el territorio que comparte características entre un espacio semiurbano donde se alternan una estructura anterior de hábitat rural con una nueva de residencias urbanas o de establecimiento de industrias, y otro espacio semirural urbanizado donde aparecen áreas urbanas, pero donde también aún continúan siendo muy importantes las actividades agrícolas.

**Sistema urbano nacional:** la organización del espacio nacional, partiendo de la definición e interrelación de las principales zonas urbanas con su área de influencia regional, y la gama de localidades urbanas de diferente nivel jerárquico que constituyen los

subsistemas de enlace que representan un factor básico en la implementación de la política nacional para el desarrollo de los asentamientos humanos.

Servicios urbanos: las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionadas para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población (Fracción XVIII del artículo 2o. de la Ley General de Asentamientos Humanos).

Suburbanización: Creación de grandes extensiones de tierra urbanizada constituidas por suburbios periféricos. Las ciudades tienden a suburbanizarse, esto es a perder población en el corazón del área urbana, ganándola en la periferia, de manera que las densidades en el centro y en su periferia tienden a igualarse, alejándose del modelo tradicional, extremadamente denso en el centro y progresivamente deshabitado en dirección al límite de la ciudad.

Urbanización: la dinámica espacial del suelo caracterizada por la transformación del suelo rural a urbano; las fusiones, subdivisiones y fraccionamientos de áreas y predios; los cambios en la utilización y en el régimen de propiedad de predios y fincas; la rehabilitación de fincas y zonas urbanas; así como las actividades encaminadas a proporcionar en un área de crecimiento la introducción o mejoramiento de las redes de infraestructura y el desarrollo del equipamiento urbano.

Zonas metropolitanas: las áreas urbanas que presentan procesos diferenciados de Metropolitización entre ciudades fronterizas o entre ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes.

Mapas temáticos

Índice de mapas

- 1 Integración de México en los Mercados Mundiales
- 2 Ejes Integradores del TLCAN
- 3 Ejes Integradores del Plan Puebla-Panamá
- 4 Relaciones Urbanas Transfronterizas entre México y Estados Unidos
- 5 Integración Regional: Comparación entre la Unión Europea y México
- 6 Ejes de Vinculación Nacional y con el Exterior Visión 2025 y Sistema Urbano Nacional 2000
- 7 Macrorregionalización por Mercados Regionales Externos y Sistema Urbano Nacional 2000
- 8 Distribución Geográfica de los Proyectos Regionales Prioritarios 2001-2006 y Sistema Urbano Nacional 2000
- 9 Principales Tipos de Vegetación y Sistema Urbano Nacional 2000
- 10 Regiones Ecológicas y Sistema Urbano Nacional 2000
- 11 Cuencas Hidrológicas y Sistema Urbano Nacional 2000
- 12 Perspectiva de Abastecimiento de Agua para Usos Urbano-Industriales y Sistema Urbano Nacional 2000
- 13 Distribución de Localidades por Altitud y Sistema Urbano Nacional 2000
- 14 Infraestructura Regional y Sistema Urbano Nacional 2000
- 15 Capacidad en Tecnologías de Punta y Sistema Urbano Nacional 2000
- 16 Distribución Nacional de la Educación Superior e Investigación y Sistema Urbano Nacional 2000
- 17 Cobertura Nacional de los Servicios de Salud y Sistema Urbano Nacional 2000
- 18 Hablantes de Lengua Indígena y Sistema Urbano Nacional 2000
- 19 Localidades con Menos de 2500 Habitantes dentro del Área de Influencia Urbana 1995 y Sistema Urbano Nacional 2000
- 20 Localidades con Menos de 2500 Habitantes fuera del Área de Influencia Urbana y Cercanas a Carreteras 1995 y Sistema Urbano Nacional 2000
- 21 Localidades con Menos de 2500 Habitantes Aisladas 1995 y Sistema Urbano Nacional 2000
- 22 Grado de Marginación Municipal 2000 y 250 Microrregiones
- 23 Grado de Marginación Municipal 2000 y Sistema Urbano Nacional 2000
- 24 Tasas Medias Anuales de Migración Neta Intermunicipal y Sistema Urbano Nacional 2000
- 25 Principales Corrientes Migratorias Interestatales 1995-2000 y Sistema Urbano Nacional 2000
- 26 Municipios Según Índice de Intensidad Migratoria a Estados Unidos y Sistema Urbano Nacional 2000
- 27 Municipios Según Índice de Dependencia Demográfica y Sistema Urbano Nacional 2000
- 28 Concentración Macrorregional de la Actividad Económica y Sistema Urbano Nacional 2000
- 29 Aportación y Crecimiento Regional del Producto Interno Bruto 1993-1999 y Sistema Urbano Nacional 2000
- 30 Aumento en la Población Económicamente Activa 1990-2000
- 31 Aumento en el Personal Ocupado 1993-1998
- 32 Sistema Urbano Nacional: Variación Relativa del Personal Ocupado en Actividades Económicas Predominantemente Urbanas 1993-1998
- 33 Concentración Espacial de la Actividad Industrial y Sistema Urbano Nacional 2000
- 34 Regionalización Industrial y Sistema Urbano Nacional 2000
- 35 Sistema Urbano Nacional 2000
- 36 Evolución del Sistema Urbano Nacional 1900-2000
- 37 Sistema Urbano Nacional: Tasa de Crecimiento Media Anual 1990-2000
- 38 Sistema Urbano Nacional: Participación en el Total Nacional de la Variación Absoluta de la Población 1990-2000
- 39 Estructura Político Administrativa y Sistema Urbano Nacional 2000
- 40 Sistema Urbano Nacional: Índice de Infraestructura Básica en la Vivienda 2000
- 41 Requerimiento de Suelo para el Desarrollo Urbano 2001-2006 y Sistema Urbano Nacional 2000
- 42 Tenencia de la Tierra
- 43 Principales Zonas de Afectación Potencial por Desastres Naturales y Sistema Urbano Nacional 2000

- 44 Municipios Vulnerables a Ciclones Tropicales y Sistema Urbano Nacional 2000
- 45 Vigencia de Leyes Estatales de Desarrollo Urbano 1977-2001
- 46 Actualización Técnica y Vigencia Jurídica de los Planes Estatales de Desarrollo Urbano 1979-2000
- 47 Avance en la Elaboración de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población 1993-2001
- 48 Participación Social en el Desarrollo Urbano por Entidad Federativa y Municipio 2001

INTEGRACION DE MEXICO EN LOS MERCADOS MUNDIALES

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

EJES INTEGRADORES DEL TLC

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

EJES INTEGRADORES DEL PLAN PUEBLE-PANAMA

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

RELACIONES URBANAS TRANSFRONTERIZAS ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

INTEGRACIÓN REGIONAL: COMPARACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y MEXICO

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

EJES DE VINCULACIÓN NACIONAL Y CON EL EXTERIOR VISIÓN 2025 Y SISTEMA URBANO NACIONAL

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

MACRORREGIONALIZACIÓN POR MERCADOS REGIONALES EXTERNOS Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS PROYECTOS REGIONALES PRIORITARIOS 2001 – 2006 Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

PRINCIPALES TIPOS DE VEGETACIÓN Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

REGIONES ECOLÓGICAS Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

CUENCAS HIDROLÓGICAS Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

PERSPECTIVA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA PARA USOS URBANO-INDUSTRIALES Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

DISTRIBUCIÓN DE LOCALIDADES POR ALTITUD Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

INFRAESTRUCTURA REGIONAL Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

CAPACIDAD EN TECNOLOGÍAS DE PUNTA Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

DISTRIBUCIÓN NACIONAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR E INVESTIGACIÓN Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

COBERTURA NACIONAL EN LOS SERVICIOS DE SALUD Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

LOCALIDADES CON MENOS DE 2500 HABITANTES DENTRO DEL ÁREA DE INFLUENCIA URBANA 1995 Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

LOCALIDADES CON MENOS DE 2500 HABITANTES DENTRO DEL ÁREA DE INFLUENCIA URBANA Y CERCA DE LAS CARRETERAS 1995 Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

LOCALIDADES SON MENOS DE 2500 HABITANTES AISLADAS 1995 Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

GRADO DE MIGRACIÓN MUNICIPAL 2000 Y 250 MICRORREGIONES

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

GRADO DE MIGRACIÓN MUNICIPAL 2000 Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

TASAS MEDIAS ANUALES DE MIGRACIÓN NETA INTERMUNICIPAL 1995-2000 Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

PRINCIPALES CORRIENTES MIGRATORIAS INTERESTATALES 1995-2000 Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

MUNICIPIOS SEGÚN ÍNDICE DE INTENCIDAD MIGRATORIA A ESTADOS UNIDOS Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

MUNICIPIOS SEGÚN ÍNDICE DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

CONCENTRACIÓN MACRORREGIONAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

APORTACIÓN Y CRECIMIENTO REGIONAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1993-1999 Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

AUMENTO EN LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA 1990-2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

AUMENTO EN EL PERSONAL OCUPADO 1993 - 1998

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

SISTEMA URBANO NACIONAL: VARIACIÓN RELATIVA DEL PERSONAL OCUPADO EN ACTIVIDADES ECONÓMICAS PREDOMINANTEMENTE URBANAS 1993 - 1998

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

CONCENTRACIÓN ESPACIAL DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

REGIONALIZACIÓN INDUSTRIAL Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

SISTEMA URBANO NACIONAL: TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL 1990 - 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

SISTEMA URBANO NACIONAL: PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL NACIONAL DE LA VARIACIÓN ABSOLUTA DE LA POBLACIÓN 1990 - 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

ESTRUCTURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

SISTEMA URBANO NACIONAL: ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA EN LA VIVIENDA 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

REQUIRIMIENTO DE SUELO PARA EL DESARROLLO URBANO 2001 – 2006 Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

TENENCIA DE LA TIERRA

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

PRINCIPALES ZONAS DE AFECTACIÓN POTENCIAL POR DESASTRE NATURALES Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

MUNICIPIOS VULNERABLES A CICLONES TROPICALES Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

VIGENCIA DE LEYES ESTATALES DE DESARROLLO URBANO 1977 - 2001

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

ACTUALIZACIÓN TÉCNICA Y VIGENCIA JURÍDICA DE LOS PLANES ESTATALES DE DESARROLLO URBANO 1979 - 2000

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

AVANCE EN LA ELABORACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO DE CENTROS DE POBLACIÓN 1993 - 2001

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO URBANO POR ENTIDAD FEDERATIVA Y MUNICIPIO 2001

Figura (la imagen no se encuentra en este documento)