El reto socio espacial de México

■ Alfonso Iracheta Cenecorta

Resumen

El presente texto ofrece algunas cifras que facilitan el entendimiento de lo que considero son tres de los grandes fenómenos que definen a la sociedad mexicana en el nuevo siglo: el cambio demográfico, la injusta distribución de la riqueza y la pobreza y, la urbanización. Sus problemas muestran en general un agudizamiento, ya que el sistema económico y la política gubernamental, tienen orientaciones distintas y no cuentan con mecanismos para hacerles frente con seriedad y profundidad. Por ello, apenas se aprecian, desde el gobierno, algunos pequeños cambios favorables, por ejemplo, en la reducción de la dinámica de crecimiento poblacional o en la magnitud de la pobreza (aunque los métodos de cálculo de esta última han sido fuertemente cuestionados). Más allá, las nuevas necesidades que plantea la transformación poblacional, carecen de compromisos proporcionales a dichos cambios; igualmente, la distribución de la riqueza parece ser que seguirá siendo una materia pendiente, ya que no se aprecia ninguna política para enfrentarla con decisión y para el largo plazo; finalmente, con relación al territorio (y al ambiente en general), puede asegurarse algo similar; el reto urbano-metropolitano y el ancestral abandono del medio rural, muestran la acumulación de problemas y carencias, que permiten asegurar que existe una crisis socio espacial en México. Se apuntan algunas orientaciones de política, que han sido el producto de reflexión por muchos años, no sólo del autor, sino de un conjunto de expertos y organizaciones e incluso funcionarios de gobierno, que han sido expresadas, debatidas y publicadas a lo largo de casi tres décadas, lo que implica que, no obstante su reconocimiento como sensatas y necesarias, prácticamente no han sido consideradas por el Estado Mexicano.

Palabras clave:

Cambio demográfico,
Distribución de la riqueza,
Pobreza,
Urbanización.

Clasificación JEL: D31, I31, R13, R52, R58

Abstract

This paper provides some data that facilitates the understanding of what I believe are three of the major phenomena that define the Mexican society in the new century: demographic change, unjust distribution of wealth and poverty, and urbanization. Their problems are, in general, becoming more acute due to the fact that the economic system and government policy have different approaches and virtually do not have the mechanisms to address them seriously and in depth. Therefore, some small positive changes can hardly be appreciated from the government, for example, the reduction in the population growth dynamics or the magnitude of poverty (as stated Boltvinick, among other experts, the calculation methods of the latter have been strongly questioned). Furthermore, the new requirements arising from the changes in population, lack the necessary commitments in relation to these changes; also the distribution of wealth seems to remain a pending subject, since there is no discernible policy for dealing with this, much less in a long term period. Finally, in relation to the territory (and the general environment) we can assure something similar: the urban-metropolitan challenge and the ancestral abandonment of the rural environment come to show the accumulation of problems and shortcomings, which ensure that there is a socio space crisis in Mexico. This paper suggests some policy guidelines that have been the product of serious meditation for many years, not only of the author, but of a group of experts and organizations and -even government officials- which have been expressed, debated and published along nearly three decades, which means that, even though they have been described as sensible and necessary, the practically have not been considered by the Mexican State.

Keywords:

Demographic change,
Distribution of wealth,
Poverty,
Urbanization.

Volumen I, número 1, primer semestre de 2010, 7-40

COFACTOR

El reto socio espacial en México[1]

Alfonso Iracheta Cenecorta

A. ¿Cuál es el reto social de México?

El gran reto de la sociedad mexicana es la desigualdad en prácticamente todos los sentidos de la vida social. Este fenómeno, que es el resultado del modelo económico-político dominante, se ha vuelto más complejo porque, por una parte, las características de la población están cambiando, concentrando exigencias en grupos de edad que de no atenderse, tienen consecuencias muy graves en la economía, la seguridad y las relaciones sociales. Por la otra, la concentración territorial de la población se ha convertido en un fenómeno que, por desatendido, adquiere un carácter central para el desarrollo y la seguridad de la nación; hoy, la sociedad mexicana enfrenta una nueva ola de hiperurbanización, que por la historia de la anterior, que inició aproximadamente en la década de 1950 y culminó durante la década de 1980, existe el riesgo, muy claro, de repetir los errores y orillar a muchas ciudades a condiciones de baja gobernabilidad, desorden, e insustentabilidad.

1. Manejo y orientación de tres grandes dinámicas

1.1. Demográfica

1.1.1. Evolución del crecimiento poblacional

De 1970 a 2005, la población del país pasó de un poco más de 48 millones de habitantes a más de 104, con una tasa de crecimiento medio anual (TCMA) que disminuyó de 3.20 (70-80) a 1.57 por ciento (95-2000). Es decir, la población se duplicó en 35 años, incorporándose a la sociedad un promedio de 1.6 millones de habitantes cada año.

Se estima que en el año 2020, la población ascienda a 120.6 millones, incorporándose aproximadamente 1.1 millones de habitantes por año, con una TCMA de 0.73 en el periodo 2015-2020, acercándose a un máximo crecimiento histórico que probablemente ocurrirá entre las décadas de 2040 y 2050, cuando la población mexicana alcance del orden de 140 a 145 millones de habitantes.

[1] Este texto se preparó para apoyar el Diplomado *Formación de agentes de desarrollo local*, que se realizó conjuntamente entre la UNAM y UADY en Mérida, Yucatán, durante 2006. No tiene más pretensión que ordenar una serie de ideas que fueron expuestas y discutidas con alumnos, tesistas, participantes de cursos de maestría y doctorado, en las que se argumenta sobre los graves problemas que enfrenta la mayoría de los mexicanos, desde la perspectiva social y territorial.

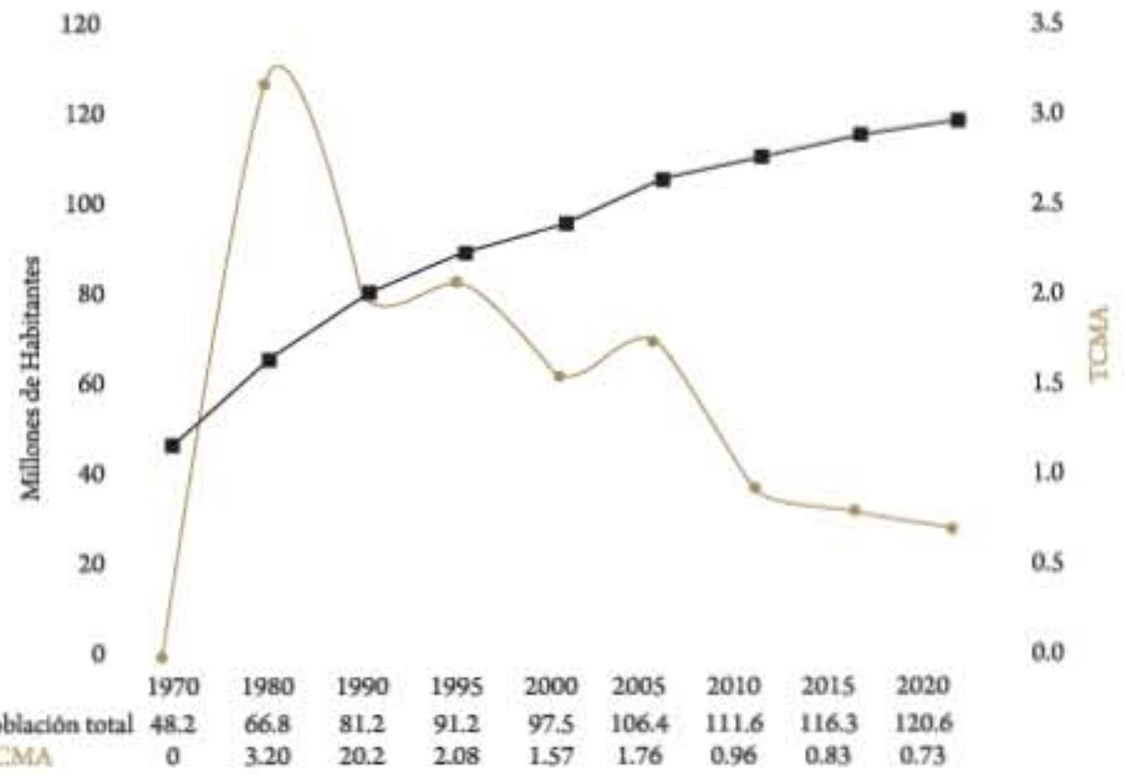
1.1.2. Bono demográfico

El cambio demográfico, entendido como la transformación de las condiciones estructurales del comportamiento poblacional –estructura, composición, movilidad y localización de la población– plantea a México diversos retos que exigen de cambios proporcionales en las políticas públicas y las acciones sociales.

En primer lugar, este cambio en la demografía, ha trasladado la presión de crecimiento, es decir, las mayores tasas de crecimiento demográfico medio anual, a la población productiva y dentro de esta a la joven, cuya mayor magnitud con relación a la población improductiva, ofrece un 'bono demográfico'; igualmente, al irrumpir los jóvenes en grandes cantidades a la vida social exigen educación media superior y superior, empleo y vivienda, con todo lo que esto implica en inversiones públicas, privadas y sociales, especialmente en las áreas urbanas.

En segundo lugar, la tendencia al envejecimiento demográfico. Se estima que la población de 60 años y más en la actualidad representa 7.7 por ciento del total nacional, en 2025 representará aproximadamente 17.5 por ciento[2], lo que marcará cambios en buena parte de los ámbitos de la vida social. El más relevante será sin duda, la necesidad de políticas públicas y actitudes, desde la sociedad y el gobierno hacia la tercera edad, distintas de las vigentes, en cuanto a oferta de empleo productivo y la atención a sus múltiples necesidades de salud, educación, recreación y ocio. Igualmente, la satisfacción de necesidades materiales de infraestructuras y equipamientos, destacando las ciudades, los edificios y espacios públicos y las viviendas, que deben ser diseñadas, para

Gráfica 1. México: población total y tasa recimiento medio anual (TCMA), 1970-2020



	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Población total	48.2	66.8	81.2	91.2	97.5	106.4	111.6	116.3	120.6
TCMA	0	3.20	20.2	2.08	1.57	1.76	0.96	0.83	0.73

Fuente: INEGI,1972-2001: IX-XII Censos Generales de Población y Vivienda 1970-2000 y Conteo de Población y Vivienda 1995; Conapo, 2002. Proyecciones de la Población de México 2000-2050.

[2] Fuente: CONAPO 2004, Tendencias y características del envejecimiento en México.

una población con menores capacidades físicas y formas de vida peculiares.

Finalmente, las crecientes posibilidades de movilidad física –entre ciudades, regiones y países–, muestran que un signo del presente y con más énfasis del futuro cercano, será la migración. Este fenómeno obliga a valorar las políticas públicas nacionales asociadas a la generación de empleo productivo y permanente, ya que el panorama nacional está dominado por la generación de empleo informal y de muy baja productividad desde hace más de una década. También obliga a revisar las políticas urbanas y habitacionales, propiciando por ejemplo, mucha más vivienda en renta.

1.2. Urbanización

México es ya un país urbano y tiende a concentrar cada vez más población en grandes ciudades y metrópolis. En 1970, 28.3 millones de mexicanos (58.7 por ciento) vivían en localidades urbanas, mientras que en 2005, 70 de cada 100 mexicanos (79 millones)[3], vivían en algún espacio urbano.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2000-2006), señala que el Sistema Urbano Nacional (SUN) comprende 10 zonas metropolitanas[4] y la megalópolis del Valle de México, así como 28 aglomeraciones urbanas, 75 ciudades con más de 50 mil habitantes y 244 ciudades de 15 mil a 49 mil 999 habitantes.

Las proyecciones de población 2000-2030 del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2002), establecen que en México existen 42 zonas metropolitanas y 60 conurbaciones; de éstas, 17 cuentan con una población entre 500 mil y un millón de habitantes y únicamente 7 concentran más de un millón.

La más reciente delimitación (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2004), identifica 55 zonas metropolitanas integradas por poco más de 300 municipios, una población total (2000) de 51.5 millones de habitantes (52.8 por ciento del total nacional) y una tasa de crecimiento medio anual de 2.3 por ciento en el periodo 1990-2000, es decir, 0.4 puntos porcentuales mayor a la tasa de crecimiento nacional. Por otro lado, nueve zonas metropolitanas tienen una población mayor a un millón de habitantes, 14 se ubican en el rango de 500 mil a 999 mil 999 habitantes y 32 zonas metropolitanas tienen más de 100 mil pero menos de 499 mil 999 habitantes (cuadros 1, 2 y mapa 1).

De acuerdo con las proyecciones de población por municipios y por localidad de CONAPO, para el periodo 2000-2030, se estima que en 2005, la población total en las zonas metropolitanas del país fue de 56.7 millones de personas, es decir, 54.9 por ciento del total nacional, lo cual muestra que en tan sólo cinco años, la población de las 55 zonas metropolitanas de México creció con casi 5.2 millones de nuevos habitantes.

[3] Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1970 a 2000. INEGI. Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005.
[4] Transfronterizas: Tijuana, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Matamoros. Interestatales: Monterrey - Saltillo - Ramos Arizpe - Arteaga, Tampico - Madero - Altamira, Torreón - Gómez Palacios - Lerdo y Puerto Vallarta. Estatales: Guadalajara y León, además de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Cuadro 1. México: población total y tasa de crecimiento por rango de población de las zonas metropolitanas del SUN, 1990-2000

Rango (habitantes)	Zonas metropolitanas	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		
		1990	1995	2000	1990-1995	1995-2000	1990-2000
Total nacional		81 249 645	91 158 290	97 483 412	2.1	1.6	1.9
Total zonas metropolitanas	55	41 168 713	47 503 876	51 502 972	2000	1.9	2.3
1 000 000 o más	9	27 092 926	30 958 271	33 501 764	2.4	1.9	2.2
500 000 a 999 999	14	7 529 899	8 867 110	9 697 976	2.9	2.1	2.6
100 000 a 499 999	32	6 545 888	7 678 495	8 303 232	2.9	1.8	2.4
Resto del país		40 080 932	43 654 414	45 980 440	1.5	1.2	1.4

Fuente: CONAPO, INEGI, SEDESOL, 2004: Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México.

Cuadro 2. México: distribución porcentual de la población de las zonas metropolitanas del SUN por rango de población, 1990-2000

Rango (habitantes)	Zonas metropolitanas	Población (porcentaje)		
		1990	1995	2000
Total nacional		100.0	100.0	100.0
Total zonas metropolitanas	55	50.7	52.1	52.8
1 000 000 o más	9	33.3	34.0	34.4
500 000 a 999 999	14	9.3	9.7	9.9
100 000 a 499 999	32	8.1	8.4	8.5
Resto del país		49.3	47.9	47.2

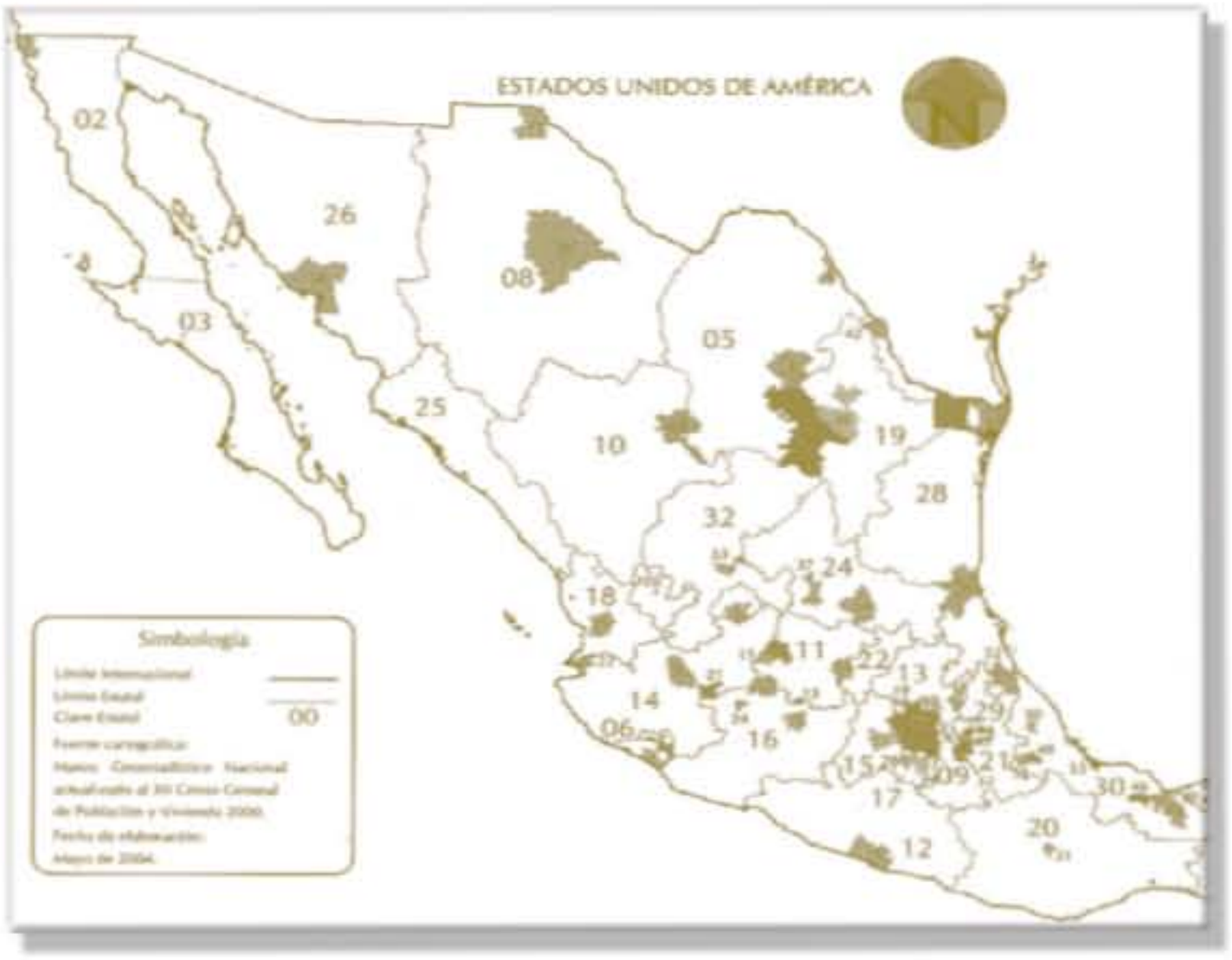
Fuente: Elaboración propia con base en: CONAPO, INEGI, SEDESOL, 2004: Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México.

No obstante las fuertes tendencias a la urbanización, destaca la gran población que se mantiene asentada en el medio rural –del orden de 23.5 por ciento–[5]. Igualmente, es relevante notar que, conforme el país se ha urbanizado, la pobreza también; es decir, si bien la gran mayoría de la población rural es pobre, es en las ciudades donde se está concentrando con mayor velocidad.

[5] INEGI. Estadísticas por tema. Dinámica de Población, disponible en línea.

CIEPS

Mapa 1. Zonas metropolitanas de la república mexicana



Fuente: SEDESOL, CONAPO, INEGI (2004), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, México.

El resultado de este proceso ha sido en general una "ciudad fracturada", en el sentido de que la mayor parte de los pobladores de bajo ingreso han sido empujados, por los altos precios de vivir en la ciudad "consolidada", a las periferias, generalmente desprovistas de las condiciones indispensables para la vida en comunidad, provocando asentamientos humanos que se pueden catalogar de anárquicos, difusos, descapitalizados, insustentables y segregados. Por ello, los historiadores urbanos, probablemente registrarán el período 1950-2000 como una época de "urbanización salvaje" en México.

Otro resultado ha sido la "ciudad sobrepuesta" ya que estos mismos pobladores de muy bajo ingreso, conforman los grandes ejércitos de empleados de baja productividad y, particularmente, de desempleados y subempleados (empleo informal), que ocupan para sus actividades diversos espacios públicos dentro de las ciudades, haciendo mucho más compleja y problemática la vida en comunidad. Así, el circuito de la economía urbana que se caracteriza por ser tradicional, informal, de bajo ingreso y mínima productividad, convive con el más moderno, productivo y de medio y alto ingreso (Santos, 1978).

Con esta estructura socioeconómica, podría suponerse que la productividad general de las ciudades podría elevarse por el menor costo de mano de obra en las diversas actividades económicas. Desde esta perspectiva, muchas empresas con alta concentración de mano de obra,

tienden a obtener más beneficios, aunque no necesariamente a ser más productivas; de cualquier manera, dichos beneficios les permiten mantenerse bien ubicados en los mercados de las ciudades.

Sin embargo, las externalidades o economías negativas que provocan la pobreza, desde el bajo consumo, hasta la ocupación ilegal, insustentable y desordenada de los espacios públicos y el empleo informal, tienden a reducir las posibilidades de una economía urbana moderna y productiva.

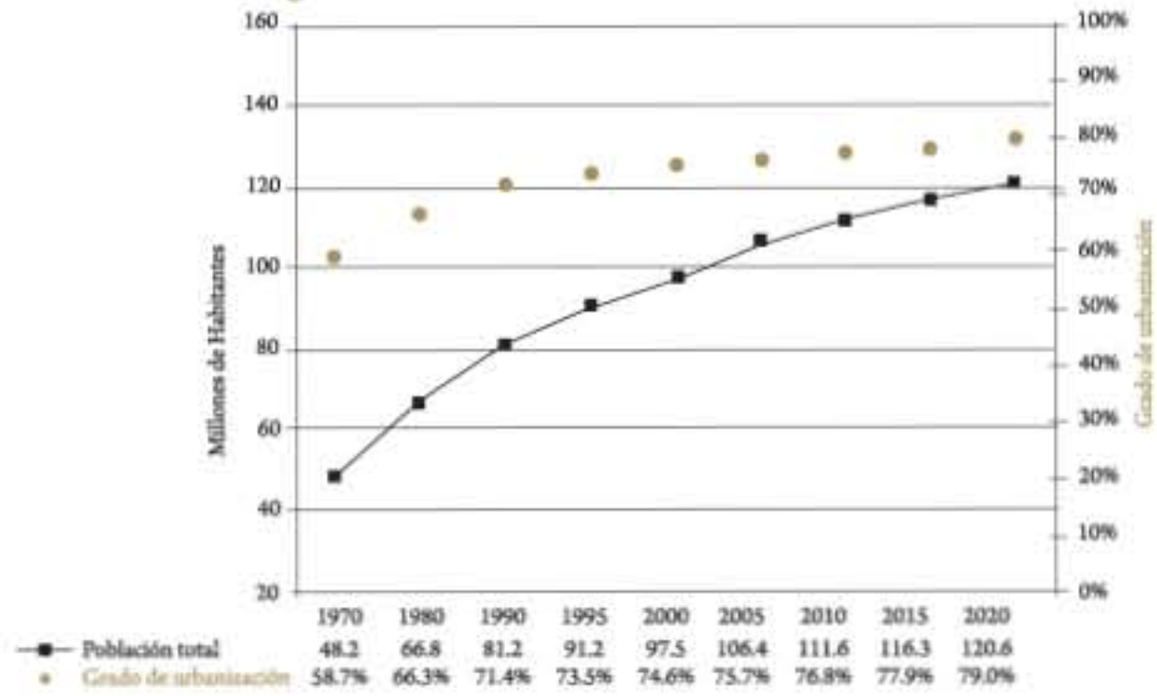
Por ello, debe considerarse que tiene poco sentido impulsar y facilitar las actividades económicas del circuito moderno, sin incorporar al desarrollo las del circuito tradicional, ya que el resultado es una ciudad en la que al tiempo que la inversión crece y desarrolla nuevas actividades económicas, pone en riesgo su productividad e incluso su viabilidad económica, al sobreponerse las deseconomías que resultan del abandono del circuito tradicional.

También debe considerarse que una parte relevante del crecimiento de las actividades de la economía moderna, se soporta en el mantenimiento de bajas condiciones de ingreso y trabajo de quienes conforman el tradicional, es decir, en la sobre-explotación. Por ello, mientras la pobreza no se reduce significativamente y se sigue concentrando en las ciudades, también lo hace el capital y la riqueza en los estratos sociales urbanos y de alto ingreso.

Una segunda ola de hiperurbanización se ha iniciado, como consecuencia del cambio que experimenta la población mexicana y por las tendencias globales hacia la urbanización generalizada.

La pregunta que se impone es: ¿está preparado el país para reordenar las ciudades y crecer sustentablemente? La evidencia es que NO, por las siguientes razones:

Gráfica 2. México: evolución del grado de urbanización 1970-2020



1/ Población que vive en localidades de 2,500 habitantes y más.
Fuente: INEGI, 1972-2001: IX-XII Censos Generales de Población y Vivienda 1970-2000 y Conteo de Población y Vivienda 1995; Conapo, 2002. Proyecciones de la Población de México 2000-2050.

- La planeación de la mayor parte de las ciudades sigue siendo una "asignatura pendiente", por lo que es probable que muchas de las "malas prácticas" que se han dado en la urbanización mexicana continúen, ante el desinterés gubernamental, social y privado, por ordenar el crecimiento de las áreas urbanas.

- El crecimiento futuro de la economía nacional dependerá cada vez más del desarrollo económico de las ciudades –y las regiones urbanizadas–, por lo que conforme se mantengan procesos de urbanización descontrolada, mayores riesgos enfrenta la acumulación económica, la productividad y la competitividad.

- No obstante que oficialmente se decretó el agotamiento de la reforma agraria, los problemas de la tierra se han trasladado a las ciudades y sus entornos cercanos (sin haberse resuelto en su totalidad en el medio rural). Ante las condiciones críticas del suelo urbano, se impone preguntarse: ¿es posible imaginar una reforma urbana?

1.3. El campo y los pueblos indígenas

El problema rural e indígena de México, se puede resumir en abandono social y gubernamental; pobreza y marginación de los beneficios del desarrollo; fragmentación socio-económica y alejamiento del "México moderno", aquel que se ha integrado a las grandes revoluciones de la tecnología, las telecomunicaciones y particularmente a la economía global.

En 1990, la población rural del país representaba 28.7 por ciento de un total de 81.2 millones de habitantes, disminuyendo en 2000 a 25.4 por ciento y en 2005 a 23.5 por ciento,[6] aunque sigue creciendo a tasas demográficas mayores que el promedio nacional. La razón principal es emigración, por una parte, a las ciudades y, por la otra, a los Estados Unidos de Norteamérica.

Sólo en el quinquenio 2000 y 2005, se registraron 575 mil[7] mexicanos que emigraron cada año a los Estados Unidos por causas fundamentalmente económicas (aunque también cuestiones de seguridad y educación tienen relevancia).

En 1990, la población de cinco años y más, que hablaba lengua indígena, ascendió a 5.3 millones (6.5 por ciento de la población total); en 2005, representó 6.2 por ciento equivalente a 6 millones de habitantes[8].

Si bien la pobreza rural en México se localiza en prácticamente toda la República, se aprecia una mayor concentración en las regiones Sur–Sureste; parte central; Centro–Occidente (en los límites de Durango, Zacatecas y Jalisco) y; Noroeste (al sur del estado de Chihuahua) (mapa 2).

Lo que es necesario resaltar, es la inmensa brecha que existe entre esta población y la que se ha insertado en el proceso de modernización de la economía y sociedad mexicanas; también la discriminación de la que son objeto por parte de las instituciones públicas, privadas y sociales. Por

[6] INEGI. Estadísticas por tema. Dinámica de Población, disponible en línea.
[7] *La Jornada*. Política, 4 de marzo de 2007.
[8] INEGI 2005, II Conteo de Población y Vivienda.

ello es que las dificultades de acceso que tienen los pobres, y muy especialmente los pobres en el medio rural, a un ingreso digno, a oportunidades de desarrollo efectivo (educación, salud, desarrollo cultural, participación en las decisiones socio-políticas), a condiciones materiales de vida más adecuadas (servicios públicos, vivienda, equipamientos sociales, transportes) y sobre todo, a una relación de respeto, apoyo y tolerancia, por parte de quienes detentan el poder, no sólo no se reducen, sino que tienden a agudizarse en diversas regiones del país.

Es muy difícil suponer que ese tercio de población mexicana que vive del campo, se integrará algún día a la economía de alta productividad y recibirá sus beneficios, cuando cualquier observador acucioso puede verificar que la economía rural tradicional está en proceso de deterioro; que los programas gubernamentales para el desarrollo rural no tienen repercusiones relevantes en la productividad y en la calidad de vida de la población, y que conforme pasa el tiempo y la economía y sociedad modernas se hacen más complejas, se tecnifican y se internacionalizan, gran parte del campo mexicano y su población, se mantienen prácticamente en las mismas condiciones que muchas décadas atrás, alejándose cada vez más de las posibilidades reales de incorporación al desarrollo nacional.

2. Desigualdad y pobreza

2.1. Distribución de la riqueza

La economía mexicana se ubica entre las primeras 15 del mundo[9] (lugar 13 en 2005)[10] aunque por el valor de su producto interno bruto por habitante (8 200 dls.)[11],

Mapa 2. México. distribución de la población por nivel de ingreso, grado de marginación y población indígena

[9] *La Jornada* en la economía no. 54. 25 de abril de 2005.
[10] Banco Mundial, 2006.
[11] *El Economista*, 22 de febrero de 2007.

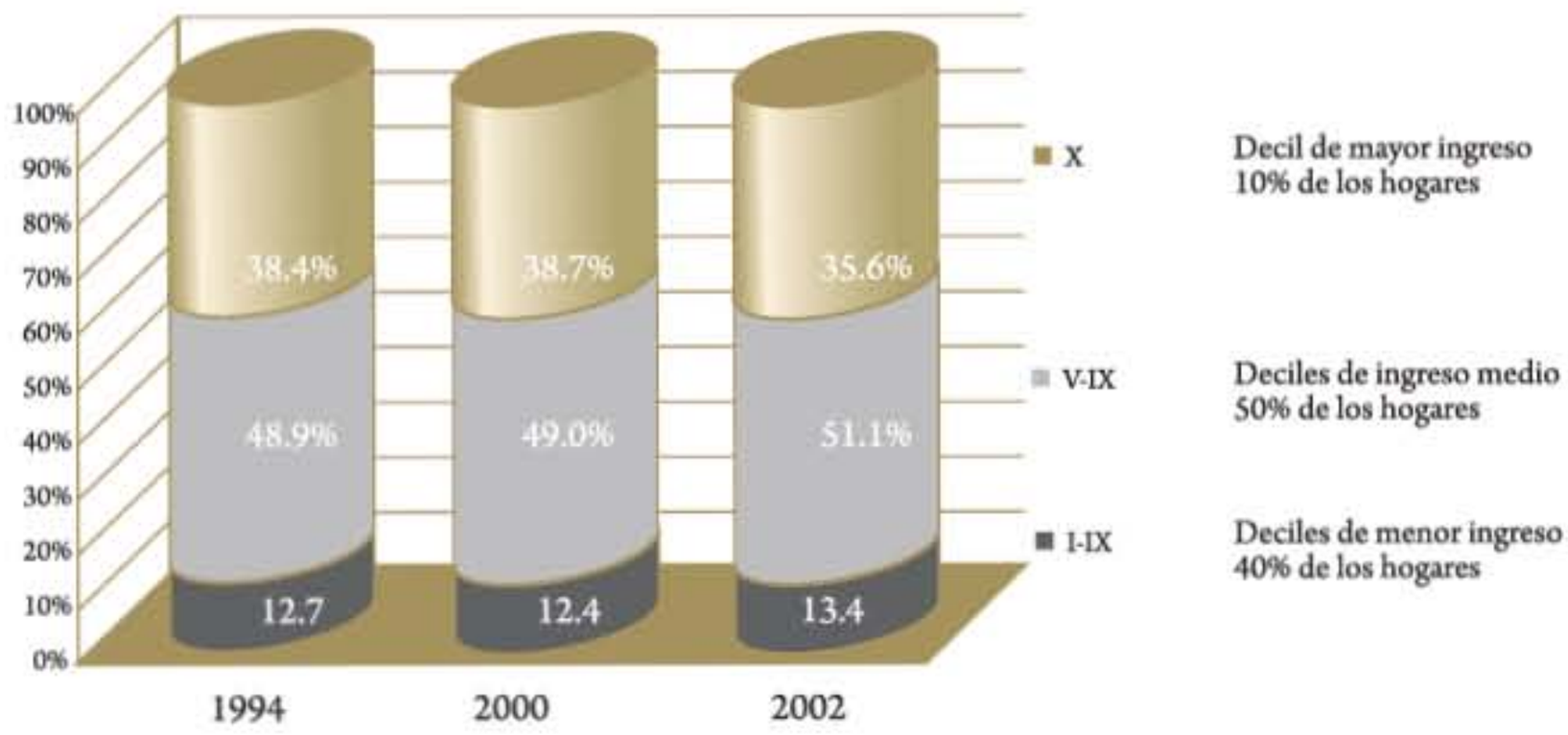
se ubica en el sitio 71 de las economías internacionales. La relación entre ambas magnitudes, muestra el tamaño de la desigualdad socio-económica en el país.

Ante la pregunta ¿cuántos se apropian de cuánto del ingreso generado cada año?, se puede argumentar lo siguiente: en 1994, del orden de 10 por ciento de los hogares con mayores ingresos, concentraba hasta 38.4 por ciento del mismo, mientras que 40 por ciento de los hogares con menores ingresos, sobrevivía con 12.7 por ciento y la mitad de los hogares con ingresos medios, concentraba 48.9 por ciento del ingreso nacional.

En 2002 disminuyó a 35.6 por ciento la concentración del ingreso por parte del decil más alto; es decir, en 8 años se redujo en 2.8 puntos porcentuales la concentración del ingreso en los grupos de mayor renta. Aumentó apenas 0.7 por ciento el ingreso de los más pobres, alcanzando 13.4 por ciento de las percepciones totales. Finalmente, en los hogares con ingreso medio, se incrementó 1.2 puntos porcentuales, llegando a 51.1 por ciento en dicho periodo (gráfica 3).

Es decir, hubo una modesta redistribución del ingreso, aunque debe tenerse en cuenta que, en los extremos, México ha alcanzado una inmensa concentración no sólo del ingreso, sino de la riqueza, en unos cuantos hogares y mantenido a grandes masas de población, especialmente campesina e indígena, que sobreviven con un mínimo de recursos que a muchos no les permite siquiera su reproducción y mantenimiento físico-biológico.

Gráfica 3. México: distribución del ingreso corriente total trimestral, por deciles[1] de hogares 1994-2002



[1] Población: Los hogares a nivel nacional se ordenaron por deciles de acuerdo a su ingreso corriente total trimestral.
Fuente: UNAM-Economía, 2003: Políticas Públicas y Pobreza en México, Economía Informa, número 318, julio-agosto 2003, población que vive en localidades de 2,500 habitantes y más.
Fuente: INEGI, 1972-2001: IX-XII Censos Generales de Población y Vivienda 1970-2000 y Conteo de Población y Vivienda 1995; Conapo, 2002. Proyecciones de la Población de México 2000-2050.

2.2. Niveles de ingreso

Otra forma de analizar cómo se distribuye la riqueza generada en el país, es por medio de los niveles de ingreso de la población que está ocupada en alguna actividad productiva.

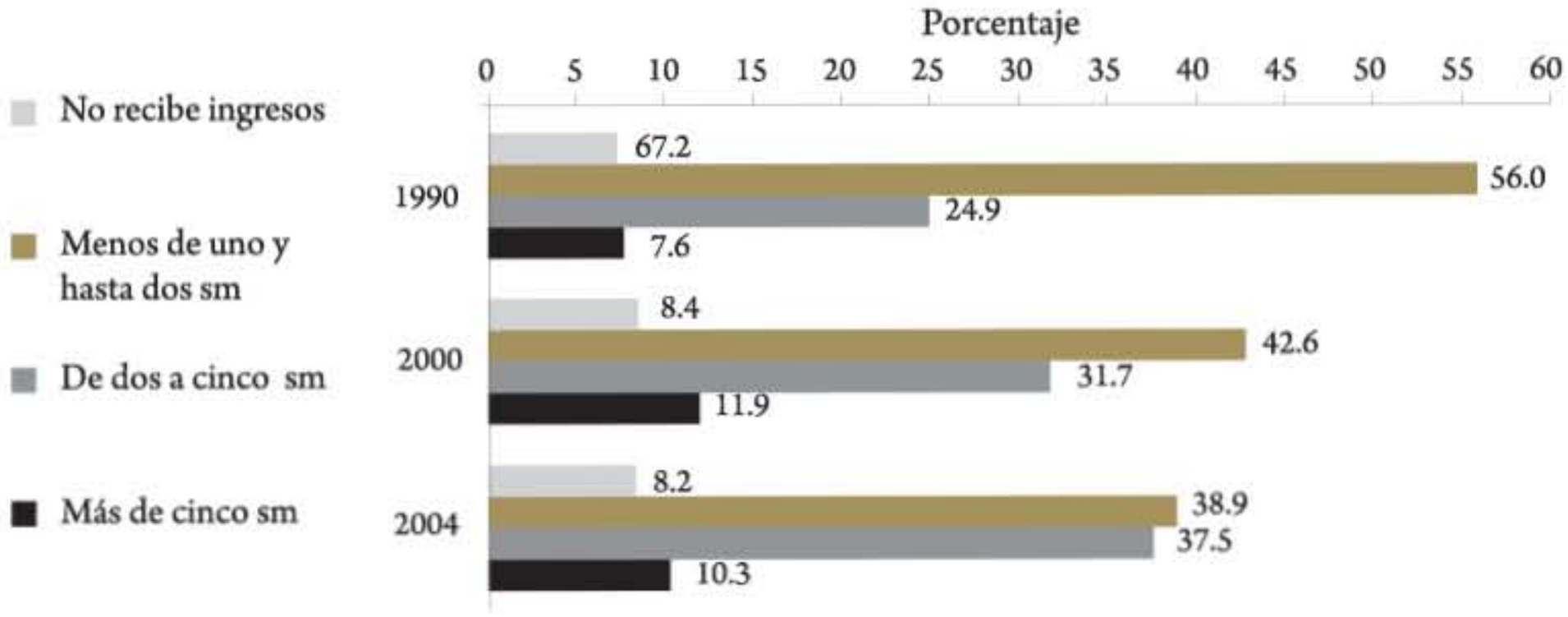
De 1990 a 2004, la población ocupada que no percibe ingresos aumentó de 7.2 a 8.2 por ciento. La que gana menos de uno y hasta dos veces el salario mínimo (vsm), disminuyó de 56 a 38.9 por ciento, mientras que la de ingresos entre dos y cinco veces el salario mínimo, aumentó de 24.9 a 37.5 por ciento. Es decir, la población más pobre, desde la que no percibe ingreso, hasta la que gana cinco veces el salario mínimo, pasó de 88.1 por ciento en 1990, a 84.6 por ciento en 2004. Se requirieron 14 años para reducir en 3.5 puntos porcentuales a la población ocupada más pobre. Por su parte, la población de mayores ingresos, aumentó de 7.6 a 10.3 por ciento; en el mismo lapso, creció en 2.7 puntos porcentuales la población que recibe los mayores ingresos (gráfica 4).

Lo anterior muestra la paradoja del modelo mexicano que, por una parte, aplica programas para reducir la pobreza extrema, a una velocidad y en magnitudes que no afectan a fondo la distribución inequitativa de los ingresos de los trabajadores y, por la otra, facilita una mayor acumulación en los estratos de alto ingreso. El resultado es la persistencia de la brecha entre quienes reciben un ingreso de sobrevivencia o que no les permite salir de la pobreza y los que conforman los grupos afluentes en la sociedad mexicana.

2.3. Pobreza

Un fenómeno que afecta de manera fundamental el desarrollo del país es la pobreza. Representa el fracaso de un modelo

Gráfica 4: México: población de 12 años y más ocupada según nivel de salarios mínimos mensuales 1990-2004



Fuente: INEGI, 1991-2001: XI-XII Censos Generales de Población y Vivienda 1990-2000 y Encuesta Nacional de Empleo 2004, trimestre enero-marzo.

CIEPS

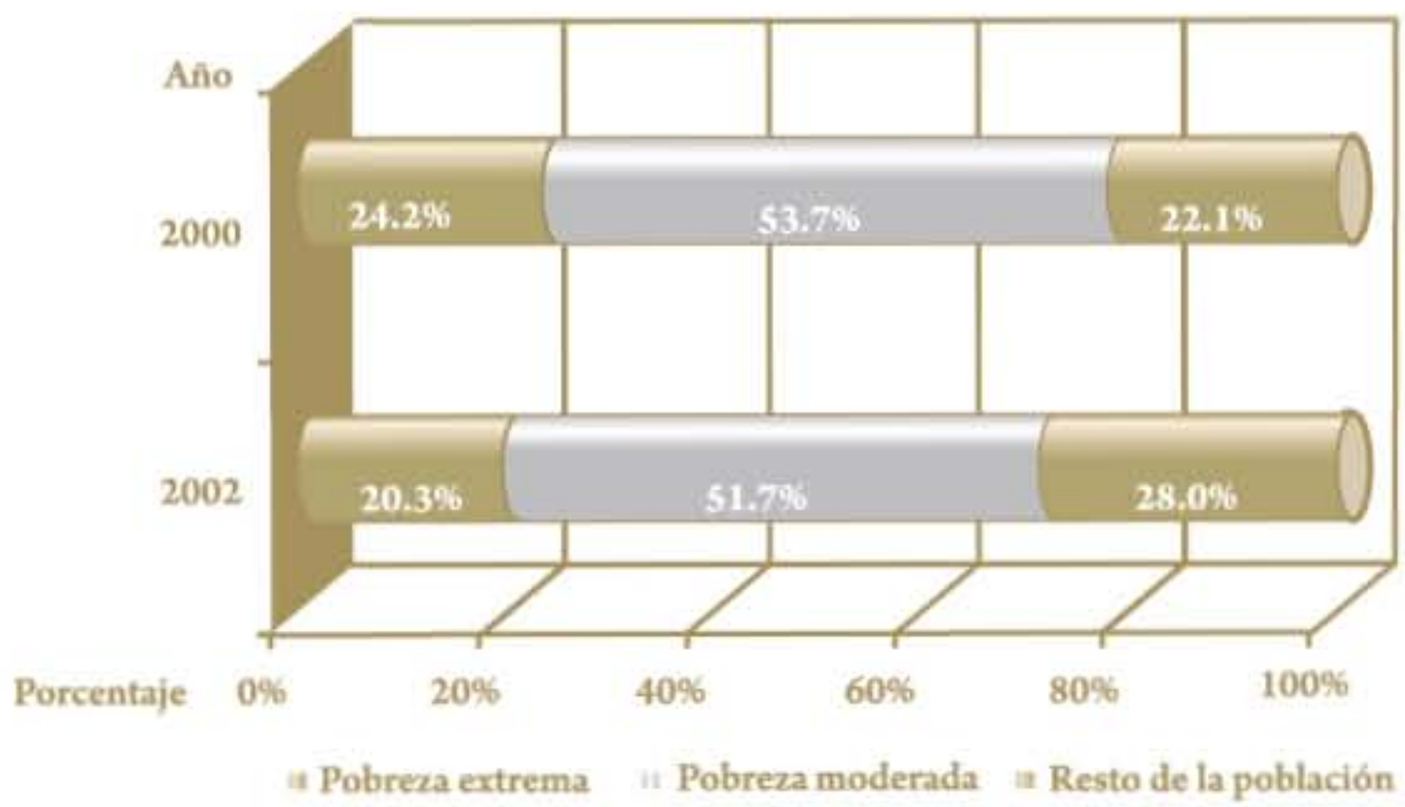
económico-político, porque muestra la incapacidad y falta de voluntad de quienes tienen oportunidades de desarrollo, altos ingresos y bienes materiales suficientes, para promover políticas y acciones de justicia social o cuando menos de solidaridad, con los que menos tienen. La pobreza no es sólo una carencia de bienes materiales, sino una condición socio-política-económica y cultural, que segrega a masas de habitantes y les reduce su capacidad para buscar una mejor condición y calidad de vida.

¿Cuántos pobres hay en México? Siendo una pregunta fundamental para la que debiera existir una respuesta directa e inmediata, especialmente desde el gobierno federal, la realidad es que existen dos versiones ampliamente difundidas y metodológicamente aceptables –cuando menos para legos–; una del gobierno federal y otra de expertos no gubernamentales, cuyas diferencias son notables; sólo para ilustrarlas, en 2001, había 53 millones de pobres, según el gobierno, y 72 según los cálculos de académicos (con 55 millones de pobres extremos o miserables) (cuadro 3).

Más grave aún, se aprecia, que entre 1990 y 2000, utilizando como fuente el Censo o la Encuesta Nacional de Hogares, en ambos casos la pobreza aumentó, tanto en el campo como en el medio urbano, siendo notoria una mayor velocidad de concentración en las ciudades como consecuencia del fenómeno migración campo-ciudad, entre otros, pues la población rural de bajos ingresos que emigra se concentra en las grandes ciudades, generando un proceso de urbanización acelerado, desordenado y con inmensos problemas de pobreza (cuadro 4).

Por otra parte y de acuerdo con información oficial, en la gráfica 5 se aprecia que, entre

Gráfica 5. México: porcentaje[1] de población en pobreza extrema y moderada 2000-2002



1/ Porcentajes conforme al informe del Banco Mundial del mes de julio del 2004, denominado: La Pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y la estrategia del gobierno.

Fuente: GEUM, 2004: Cuarto Informe de Gobierno, 1 de septiembre del 2004.

2000 y 2002, hubo una reducción modesta del número de pobres, estas cifras se contraponen con las calculadas por los estudiosos en la materia y ponen en el centro de la discusión nuevamente, por una parte, la necesidad de acuerdos para

Cuadro 3. México: estimación de pobres y pobres extremos desde la perspectiva gubernamental y académica, 1992-2015 (porcentajes)

Año		Pobres		Pobres extremos	
		Gobierno	Académicos	Gobierno	Académicos
1992		44.1 (Inegi-Cepal)	75.1 (Boltvinik)	16.1 (Inegi-Cepal)	50.7 (Boltvinik)
1996		79.5 (Hdz. Laos)		37.9 (Hdz. Laos)	
2001		53.4 (Cálculo oficial SEDESOL)	72.0 (Boltvinik)		55.0 (Boltvinik)
2015	E1 (Realista)		62.6 (Hdz. Laos)		22.6 (Hdz. Laos)
	E2 (Optimista)		50.4 (Hdz. Laos)		16.0 (Hdz. Laos)
	E3 (Pesimista)		72.6 (Hdz. Laos)		30.6 (Hdz. Laos)

Donde:
Escenario E1: Supone que las reformas económicas estructurales instrumentadas en décadas pasadas comienzan a dar frutos en el ámbito de una economía más abierta y más expuesta a la competencia externa. Supone que el país reinicia el crecimiento del mercado interno a través de la reactivación modesta de los salarios reales, y que el mercado externo tiene un comportamiento satisfactorio, se trata de un escenario realista.
Escenario E2: Bajo este escenario se supone que tanto la demanda doméstica como la externa se aceleran, bajo condiciones exógenas más favorables que las registradas en las últimas décadas. Se trata de un escenario optimista, pero a diferencia del anterior, éste aparece con menores probabilidades de materializarse. Su importancia radica en averiguar los efectos de un escenario más dinámico sobre la creación de empleo y el abatimiento de la pobreza.
Escenario E3: Supone que en el futuro previsible se acentuarían las poco favorables condiciones internas que han prevalecido en la última década, tanto por el rezago de los salarios reales como de las tasas reales de interés, y en lo externo supone la desaceleración de largo plazo de la economía estadounidense y el mantenimiento sostenido de un margen sobrevaluatorio del tipo de cambio real, factores ambos que impondrían un freno al crecimiento de las exportaciones. Se trata de un escenario de carácter pesimista que prolongaría en este periodo el estancamiento de la economía mexicana en términos per cápita.
Fuente: cuadro y escenarios tomados de: Hernández Laos, Enrique, 2000: Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza, Serie Documentos Técnicos, CONAPO, México, pp. 30 y 41.

Fuente: Elaboración propia con base en:
- Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, 1999: Pobreza y distribución del ingreso en México, México, Siglo XXI Editores, p.91.
- Julio Boltvinik, *La Jornada*, Economía, 13 de marzo de 2001, p. 17.
- Enrique Hernández Laos, 2000: *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, Serie Documentos Técnicos, CONAPO, México, p. 27, 30 y 41.
- *La Jornada*, Economía, 23 de junio de 2001, p. 18.

medir la magnitud de la pobreza en México, menos politizada y más científica, y por la otra, que el país tiene grandes problemas en cuanto a la distribución de la riqueza, ante lo cual es necesario llevar a cabo acciones que solucionen o minimicen el problema.

Lo que se debe resaltar es que, por una parte, no existen métodos de medición de la pobreza –como de casi cualquier otro fenómeno social– que no estén sujetos al "asalto ideológico" y por ello, difícilmente adquieren legitimidad ante la sociedad. Por la otra, que no obstante las inmensas diferencias entre los cálculos, es claro que la pobreza afecta a la mayoría de los mexicanos.

Las acciones desplegadas desde los gobiernos, apenas han logrado reducir unos cuantos puntos porcentuales de este lacerante problema, quedando claro que prácticamente toda la población en el medio rural es pobre o muy pobre y que la tendencia a la concentración en las ciudades se ha convertido en el sino de la realidad mexicana.

B. ¿Cuál es el reto social urbano de México?

1. La vivienda

1.1. Importancia del sector vivienda

La producción de vivienda en México ha alcanzado una gran importancia, desde diversos puntos de vista.

Económicamente, es uno de los principales sectores de la economía por su capacidad para generar empleo; tiene un impacto generalizado en las actividades económicas primarias (minerales no metálicos, principalmente), en las industriales, en una cantidad importante de subsectores, y de servicios, desde financieros y bancarios, hasta profesionales de diversa naturaleza; finalmente, es una industria que se está volviendo más eficiente y competitiva.

Socialmente, el sector habitacional juega un papel central en el bienestar de las familias, porque la vivienda es el bien material más

Cuadro 4. México: magnitud de la pobreza aplicando el método de Medición Integrada (MMIP)

Año	Con base en el Censo de Población y Vivienda 2000			Con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gast o de los Hogares (ENIGH)		
	Pobres a nivel nacional	Rural (%)	Urbano(%)	Pobres a nivel nacional	Rural (%)	Urbano(%)
2000	86.7	98.1	83.0	76.3	95.2	69.9
1990	83.1	97.3	78.3	73.1	94.3	65.3

Fuente: Julio Boltvinik, *La Jornada*. Economía, con fecha 30 de agosto de 2002. México, p. 32.

apreciado por las familias, ya que integra, por una parte, un conjunto de aspiraciones y necesidades y, por la otra, cubre la función más importante del desarrollo personal y familiar que es "habitar". Desde la perspectiva del desarrollo social, la vivienda y los servicios y equipamientos asociados (agua, saneamiento, energía, telefonía, educación, salud, entretenimiento…) representan un instrumento básico en el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad socio-económica y espacial, ya que a través de los programas habitacionales, cuando son realizados de manera integrada, el Estado puede ofrecer un conjunto de alternativas para que las familias y comunidades obtengan las bases materiales para elevar de manera efectiva su calidad de vida.

Cuadro 5. México: crecimiento del número de hogares 2000-2020

México	2000	2005	2010	2015	2020	Incremento 2020-2000
Población (millones de habs) *	100.6	106.75	112.55	118.50	123.15	22.55/20 2.26 (millones de hab./año)
Número total de hogares (millones)	22.86	24.4	25.97	27.72	29.22	6.36 (28% de incr. con relación a 2000)
Miembros/ hogar **	4.4	4.0	3.7	3.4	3.1	3.55
Formación de nuevos hogares (millones)		6.15 (millones de hab.) /4= 1.54 (millones de hogares) /5=307 500 (hogares / año)	5.80 (millones de hab.) /3.7= 1.57 (millones de hogares) /5= 314 000 (hogares/ año)	5.95 (millones de hab.) /3.4= 1.75 (millones de hogares) /5= 350 000 (hogares/ año)	4.65 (millones de hab.) /3.1=1.5 (millones de hogares) /5= 300 000 (hogares / año)	22.55 (millones de hab.) 6.36 (millones de hogares) /20= 318 000 (hogares/año)

Aclaración: existen otros cálculos, sobre la formación de hogares, igualmente basados en la información oficial de INEGI y de CONAPO. La base de dichos cálculos, por una parte, es la disminución dramática del número de miembros por hogar y, por la otra, que en las primeras décadas del siglo XXI la formación de hogares será muy dinámica por las transformaciones que está experimentando la población, debido a la llamada transición demográfica. Dichos cálculos establecen que entre 2000 y 2020 se crearán del orden de 18 millones de hogares con promedios aproximados a 900 mil por año. Así, México pasaría de 24.06 millones de hogares en 2000 a 42.25 en 2020. Cálculos como este han servido de base para el establecimiento de la política nacional de vivienda del gobierno mexicano entre 2000 y 2006 (732 mil unidades/año).

Fuente: elaboración propia a partir de las proyecciones de población de CONAPO y del PNDUOT 2000/2006, así como del estudio de Eduardo Ramírez Fabela (2002), sobre el mercado de suelo en México, elaborado para El Colegio Mexiquense y apoyado por la SEDESOL, documento restringido.

Políticamente, la vivienda y su espacio urbano asociado, es una respuesta a una de las demandas más sentidas de la población. Por el cambio demográfico que enfrenta México, el actual inventario de vivienda crecerá de manera significativa, ya que según las cifras del gobierno federal que se usaron como base para la política habitacional 2000-2006, se requiere del orden de 700 a 750 mil nuevas viviendas por año. De acuerdo con nuestros cálculos, el número de hogares que se formará entre 2000 y 2020, será de aproximadamente 318 mil por año, por lo que se podría asumir, aunque de manera un tanto simplista, que el inventario de viviendas en México crecerá entre 318 mil y 750 mil por año (cuadro 5). Estas magnitudes están provocando un reto enorme a las ciudades del país, principalmente, no sólo por la necesidad de producción de nueva vivienda que exige nuevos planteamientos, sino por el impacto urbano y ambiental que tendrá, lo que exige nuevas políticas y formas de encarar el fenómeno desde el poder.

Esta demanda tiende a concentrarse en mayor medida en los jóvenes, aunque, conforme avanza el proceso de envejecimiento poblacional, los grupos sociales de mayor edad, especialmente los ancianos, requerirán de soluciones habitacionales particulares a sus necesidades.

El problema de dotación de vivienda en condiciones de dignidad para las familias y de sustentabilidad para las ciudades, se complicará aún más, porque todos los indicadores muestran que la pobreza y la desigualdad socio-espacial continuarán y se concentrarán más en las ciudades.

Si la historia reciente de México –últimas cinco décadas– es una evidencia de la urbanización sin concierto, y si además se constata que poco ha avanzado la política pública de ordenamiento territorial y ambiental en las ciudades, los pronósticos de lo que será una segunda ola de hiperurbanización son sumamente preocupantes, ya que la información con que se cuenta permite asegurar que, de no actuarse ya con rigor, predominará la tendencia a la ocupación desordenada, insustentable, informal y precaria del suelo, en la periferia de prácticamente todas las ciudades.

Esto se constata porque, como se mostró en un estudio realizado para el Banco Mundial y el Gobierno Federal de México[12], en el año 2000, para acceder a la vivienda más barata que se ofrecía en el mercado inmobiliario urbano, se requería de un ingreso del orden de 6.26 veces el salario mínimo mensual (vsmm) 4.34 vsmm para satisfacer necesidades básicas, más 1.92 vsmm que era el mínimo ingreso exigido para otorgar un crédito habitacional (cuadro 6).

1.2. Necesidades de vivienda

De acuerdo con el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006, los requerimientos alcanzaron del orden de 732 mil unidades por año. Aunque, como se muestra en el cuadro 5, utilizando un método distinto de estimación del número de hogares

[12] INEGI. Estadísticas por tema. Dinámica de Población, disponible en línea.

que se formarán hacia el año 2020, la cifra de nueva vivienda –asociada a la conformación de hogares– sería sensiblemente menor a la presentada en dicho programa del Gobierno Federal. Si se integra al análisis el rezago habitacional, además de las necesidades de vivienda nueva y también las de mejoramiento, la estimación nos lleva a un poco más de 640 mil viviendas por año entre 2000 y 2020, de las que más de 408 mil corresponderían a nueva y casi 235 mil a mejoramiento (cuadro 7).

El gran reto del país en cada ciudad, es producir la vivienda nueva integrándola al tejido urbano, a partir de una concepción de desarrollo urbano y ambiental integrado, que ofrezca a las familias los servicios y las funciones urbanas que hoy la mayor parte de los conjuntos habitacionales no les otorgan. Por el lado del mejoramiento, la clave será incorporar a los habitantes en los proyectos, considerando que la producción social y la autoconstrucción de vivienda, son un verdadero patrimonio de la gente en los barrios de bajo ingreso, por lo que aprovechar su experiencia y aportarles los apoyos y recursos que necesitan, permitirá elevar de manera clara su calidad de vida.

2. El suelo

El suelo urbano y urbanizable en las ciudades de México, perdió su función social y es hoy básicamente una mercancía en un mercado poco transparente, caracterizado por la especulación descontrolada. Son dos los grandes fenómenos a considerar en esta materia:

Cuadro 6. México: ingreso familiar y posibilidades de acceso a vivienda, 2000/2001

Concepto	Resultado
Pobres extremos	Ingreso familiar del orden de 2 vsmm
Pobres	Ingreso familiar del orden de 4.5 vsmm
Costo de la canasta básica	4.34 vsmm
Costo de una vivienda	Desde 88 hasta 262 vsmm. Promedio: 126.5 vsmm (142 mil 570 pesos o 15 mil 7 dlls de EUA)
Ingreso mínimo requerido para acceder a crédito hipotecario	Desde 1.92 vsmm
Superficie de la vivienda	Mínima: 30 metros cuadrados de construcción y 60. Promedio de vivienda popular: 76 de terreno y 55 de construcción
Suma de la canasta básica y el ingreso mínimo requerido para acceder a un crédito de vivienda (vsmm)	6.26 vsmm
Porcentaje de la población ocupada en México que percibe al 2000 menos de 5 vsmm (ver cuadro 1.18)	82.70 por ciento (no se cuenta con datos sobre el porcentaje de población con ingreso entre 5 y 6.26 vsmm)
Porcentaje de la población ocupada en México con ingreso superior a 5 vsmm	17.30 por ciento

Fuente: CONAPO, INEGI, SEDESOL, 2004: Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México.

El primero es que para las familias más pobres, hacerse de un lote habitacional en las ciudades, es como acceder a un lugar en un teatro, en el que los parroquianos obtienen el boleto según su capacidad de compra; es decir, en primer lugar son los más ricos los que tienen todos los lugares para elegir y el más pobre, lo que dejan los demás. Así, quien tiene mayor capacidad de compra, elige cualquier lugar; el segundo, elige todos menos uno y así sucesivamente, hasta que se agotan las localidades dejando a los

Cuadro 7. México: estimación gubernamental de requerimientos de vivienda 2000 - 2006, rezago habitacional y necesidades de vivienda 2000-2020 (Unidades)

Tipo de vivienda	Promedio anual de unidades
Media, Media Alta y Residencial	30 000
Interés Social y Económica	171 000
Básica o Popular	531 000
TOTAL	732 000
Ingreso mínimo requerido para acceder a crédito hipotecario	Desde 1.92 vsmm

Fuente: http://www.infonavit.gob.mx/inf_general/inf_financiera/prog_lab_2002/situacion_vivienda.htm

México	Vivienda nueva	Mejoramiento de vivienda	Total
a) Rezago habitacional 2000* (unidades)	1 810 000	2 480 000	30 000
b) Necesidades de viv 2000-2020** (unidades)	6 360 000	2 210 000****	8 570 000
c)=a)+b)*** (unidades)	8 170 000	4 690 000	12 860 000
Necesidades acum. de viv 2000-2020 (promedio anual de unidades)	408 500	234 500	643 000

Notas:
* Según el Programa Sectorial de Vivienda 2001/2006.
** Según nuestros propios cálculos. Corresponde a la formación de hogares entre 2000 y 2020 (6.36 millones de hogares nuevos/20 años = 318,000/año, ver cuadro 5).
*** Se asume que en 20 años se atendería el rezago de vivienda nueva calculado en 2000.
**** Para obtener este dato se asume que el número de viviendas es equivalente al número de hogares. El proceso de cálculo es: al total de viviendas existentes en 2000 (22.86 millones), se restaron 2.48 millones que en ese año requerían mejoramiento (cuadro 7), quedando un saldo de 20.38 millones que teóricamente no requerían de mejoramiento. Dado que el incremento de hogares (y vivienda) a lo largo de los 20 años se considera equivalente a las necesidades de vivienda nueva, solo se aplicó la tasa de rezago por mejoramiento observada en 2000, equivalente a 10.85 por ciento a los 20,38 millones de unidades que no requerían mejoramiento en 2000 y que se asume que lo requerirán a lo largo del periodo.

Fuente: elaboración propia con datos del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL-, México.

estratos con menor capacidad de compra, espacios "no formales", que corresponden a las localizaciones con baja calidad urbana y ambiental, que no son apetecibles al mercado inmobiliario formal.

Como hay menos suelo urbanizado que la demanda, los pobres que no pueden pagar los precios que exige vivir en la ciudad consolidada, son "expulsados" por estos precios a los peores lugares (sin servicios ni seguridad).

Si a lo anterior se agrega que no hay oferta de suelo habitacional legal (urbanizado, con todos los equipamientos, cercano a la ciudad y seguro) para las familias más pobres, el círculo tiende a cerrarse dando pie a la multiplicación de asentamientos informales y precarios.

Se argumenta, desde el gobierno y desde las empresas inmobiliarias, que es la falta de recursos, especialmente públicos, lo que impide ofrecer suelo urbanizado a los más pobres. La realidad es que sí hay dinero y recursos en general, para atender buena parte de esta demanda habitacional de muy bajo ingreso. El problema se ubica en la estructura del sistema fiscal inmobiliario y en la determinación de las prioridades de inversión pública.

Con relación al sistema fiscal inmobiliario, no existe una estrategia gubernamental para recuperar desde el gobierno las plusvalías que genera su propia acción pública con recursos de la sociedad; la evidencia más fuerte es que México es de los países con menor cobro del impuesto predial. Con relación a la determinación de las prioridades de inversión pública, los recursos para la obra pública tienden a concentrarse en las áreas ya consolidadas de las ciudades, por lo que el recurso que se tiene, mayoritariamente es para infraestructura y vivienda para los menos pobres.

Se puede argumentar entonces que, quien controla el suelo, controla el desarrollo urbano. Los conceptos y los datos expuestos, dejarían en claro que hasta hoy lo han controlado los submercados inmobiliarios –legales e ilegales– y no el Estado a partir de una política integrada de ordenamiento urbano y reducción de las desigualdades socio-espaciales, como ocurre en los países más civilizados.

Otro aspecto corresponde a la ilegalidad-irregularidad en la tenencia de la tierra urbana, que se ha convertido en una forma "normal" de acceder a un lote para asentar a las familias más pobres en las ciudades.

Lo primero que llama la atención, es que no existen estadísticas completas, serias y sistemáticas en los tres ámbitos del gobierno, para medir la magnitud de este fenómeno, aunque es claro que se ha expandido e invadido a prácticamente todas las ciudades del país, con intensidades diversas, al margen de las condiciones económicas de cada una e independientemente de la región y entidad federativa en que se ubican.

Se estima que a nivel nacional, la irregularidad en la tenencia de la tierra en terrenos ejidales, particulares y gubernamentales, es cercana a 1.14 millones de lotes (cuadro 8), aunque si este dato se cruza con los

CIEPS

relativos a la pobreza y distribución del ingreso y la baja oferta legal de lotes habitacionales y viviendas para los más pobres, seguramente que es mucho mayor. El problema es que no existe un inventario confiable en esta materia, por lo que todas las estimaciones son parciales.

Frente a esto, la regularización de la tenencia de la tierra en suelo de origen ejidal y comunal, operada por el Gobierno Federal a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), ha alcanzado del orden de 250 mil familias anuales (durante los últimos años), que se compensarían con el ingreso a la irregularidad de cifras similares, con lo cual, el déficit acumulado, más la irregularidad existente en tierra con tenencia de origen privado, cuando menos se mantiene. Con ello, es claro que nunca se concluirá esta política, que fue diseñada en la década de los años setenta, como temporal, convirtiéndose en una de las más permanentes del Gobierno Federal.

3. La falta de servicios, equipamientos y espacio público

Al grave problema de insuficiencia en la oferta de suelo urbanizado y vivienda para los grupos sociales más pobres en las ciudades, se agrega el déficit en oferta de los servicios públicos fundamentales para la vida urbana, destacando el tratamiento de agua y la disposición adecuada de basura, que en muchas ciudades están alcanzando situaciones irreversibles, particularmente en las áreas periféricas caracterizadas por el precarismo.

Igualmente, las políticas para generar espacio público son muy limitadas. Al privilegiarse el aprovechamiento máximo de suelo vendible en los conjuntos habitacionales y carecerse de una política de creación de estos espacios para el consumo masivo, ocurren dos fenómenos indeseables: ante un predio libre dentro de la ciudad, tenderá a predominar su uso comercial y no público. Los espacios públicos existentes, corren el riesgo permanente de ser ocupados y "privatizados" por diferentes agentes sociales, desde el comercio callejero sin control, hasta su apropiación por todo tipo de organizaciones y empresas.

Finalmente, la generación de los equipamientos sociales que ofrecen los servicios básicos de educación, cultura, salud, abasto, entretenimiento, deporte, etc. no ocurre a

Cuadro 8. México: estimación de la irregularidad en la tenencia de la tierra urbana

Modalidad	No. De lotes	Superficie (has)	Superficie Promedio por lote en m2
Ejidal y comunal	902 056	34 652	384
Particular	202 031	7 304	210
Gubernamental	32 115	2 116	352
Total	1 136 202	44 072	388

Fuente: resultados del proyecto elaborado por El Colegio Mexiquense con apoyo de CONACYT, 2002.
Elaboración propia a partir de la encuesta a delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL- en las entidades federativas del país, aplicada por el Colegio Mexiquense de noviembre de 2002 a enero de 2003.

partir de proyectos de localización óptima en armonía con los conjuntos habitacionales o los espacios ya urbanizados, sino que se ubican donde "existe algún terreno libre de construcción" que no sea apetecido para uso privado. El resultado para la población que se ha asentado en los conjuntos habitacionales alejados de los centros urbanos, ha sido el de grandes desplazamientos y diversas carencias de servicios y equipamientos que exigen una localización cercana a las familias.

C. ¿Las políticas gubernamentales?

1. La planeación urbana

La planeación urbana en México, se caracteriza por ser generalmente discrecional y por carecer, en la mayor parte de las ciudades del país, de consecuencias por su incumplimiento. Esto se debe a que los planes y programas de desarrollo urbano, y los sectoriales que atienden las necesidades urbanas, son más indicativos que normativos; su desconocimiento generalizado por la población reduce las posibilidades de seguimiento y evaluación de sus resultados y las deficiencias jurídico-administrativas reducen la posibilidades de hacerlos obligatorios para el gobierno y los actores sociales.

Es una planeación generalmente desarticulada, ya que existen legal y administrativamente tres sistemas de planeación separados y en ocasiones divergentes y hasta contradictorios: planeación del desarrollo; planeación territorial y planeación ambiental. Cada uno es normado por una legislación que no está articulada con las otras; cuenta con espacios administrativos para su operación (secretarías de Estado) que actúan de manera independiente y con enfoques sectoriales y no territoriales y elaboran e intentan aplicar planes y programas que, en lo general, no se vinculan con los de los otros sistemas de planeación. Siendo éstos obligatorios para el gobierno en sus tres ámbitos de actuación, el resultado es, en el mejor de los casos, no incierto sino francamente inadecuado e inoperante.

Esto tiene sus raíces en las transformaciones desde la década de los años 80 de las políticas de intervención del Estado en la economía y el territorio. El creciente abandono de la planeación, el dominio de las visiones de la macroeconomía y, más recientemente, desde la segunda mitad de la década de los años 90, de las políticas de combate a la pobreza y fundamentalmente, el bajo interés gubernamental por la política territorial (regional, metropolitana y urbana), ha traído como consecuencia que las acciones e inversiones públicas, privadas y sociales carezcan de un enfoque territorial claro.

Al ser la planeación territorial un asunto generalmente marginal dentro del espectro de políticas públicas, la localización de viviendas, equipamientos e infraestructuras de todo tipo, tanto en las ciudades como en su entorno regional, tiene muy bajo reconocimiento público y por ello carecen de rigor; el resultado es que se formulan y aprueban planes de desarrollo urbano sin el compromiso real

CIEPS

de aplicarlos haciendo que los cambios en materia de uso de suelo ocurran prácticamente al gusto de la demanda solvente.

Otro elemento que va en contra de una planeación territorial comprometida y de calidad, es la baja capacitación institucional –en los tres ámbitos de gobierno– para hacer planeación, crear instrumentos novedosos y ejecutar lo planeado, lo que resulta lógico si el propio gobierno decidió reducir su participación en estos procesos desde hace más de dos décadas, con lo cual se redujo sensiblemente la preparación de cuadros expertos en estas materias y también el interés público por los problemas urbanos y regionales.

Finalmente ha sido la mínima participación efectiva de la sociedad en las decisiones urbanas, lo que ha dejado en manos de funcionarios y políticos, poco conocedores y menos comprometidos con un ordenamiento efectivo de los espacios urbanizados y en manos de los inversionistas y desarrolladores o de los que organizan y promueven asentamientos irregulares, la 'conducción' del proceso de urbanización en muchas ciudades mexicanas.

2. La regularización de la tenencia de la tierra urbana y periurbana

Una segunda gran intervención pública en la ciudad ha sido la regularización de la tenencia de la tierra que, en la práctica, ha tenido dos enfoques.

El primero corresponde a la regularización de asentamientos precarios. Como se argumentó antes, con base en la propia información oficial, puede catalogarse esta política como "inacabable" a la vez que el fenómeno muy difícilmente calculable. En la práctica, las propias acciones de "regularización", han provocado, en múltiples ciudades mexicanas, más irregularidad y particular importancia para una gobernabilidad territorial, la generalización de un mensaje hacia la sociedad, que podría resumirse en la frase "asiéntate donde quieras que algún día vendrá el gobierno a regularizarte".

Este mensaje se confirma, cuando desde la práctica de la acción gubernamental, se aprecian claras insuficiencias para avanzar en la regularización y en la prevención de asentamientos irregulares; cuando existe una descoordinación gubernamental entre los tres ámbitos de gobierno y entre las propias entidades de cada ámbito (urbana-vivienda; urbana-fiscal; urbana-ambiental, etc.) y cuando falta información básica sobre el fenómeno del suelo urbano, que es el caso de buena parte de los gobiernos estatales y municipales o teniéndola, no se puede acceder a ella, como es el caso de los detalles de la información sobre tierra periurbana en manos del llamado sector agrario del gobierno federal.

El segundo corresponde a la incorporación de suelo urbano, particularmente para uso habitacional de bajo ingreso, por medio de procedimientos de regularización de tierra eminentemente ejidal. En el periodo 1995-2000, se incorporaron al desarrollo urbano aproximadamente 100 mil hectáreas de las cuales, más

o menos la mitad se obtuvieron del dominio pleno ejercido por ejidatarios sobre sus parcelas; del orden de 25 por ciento fue por medio de algún proceso de regularización y sólo uno por ciento a través de reservas territoriales (gráfica 6).

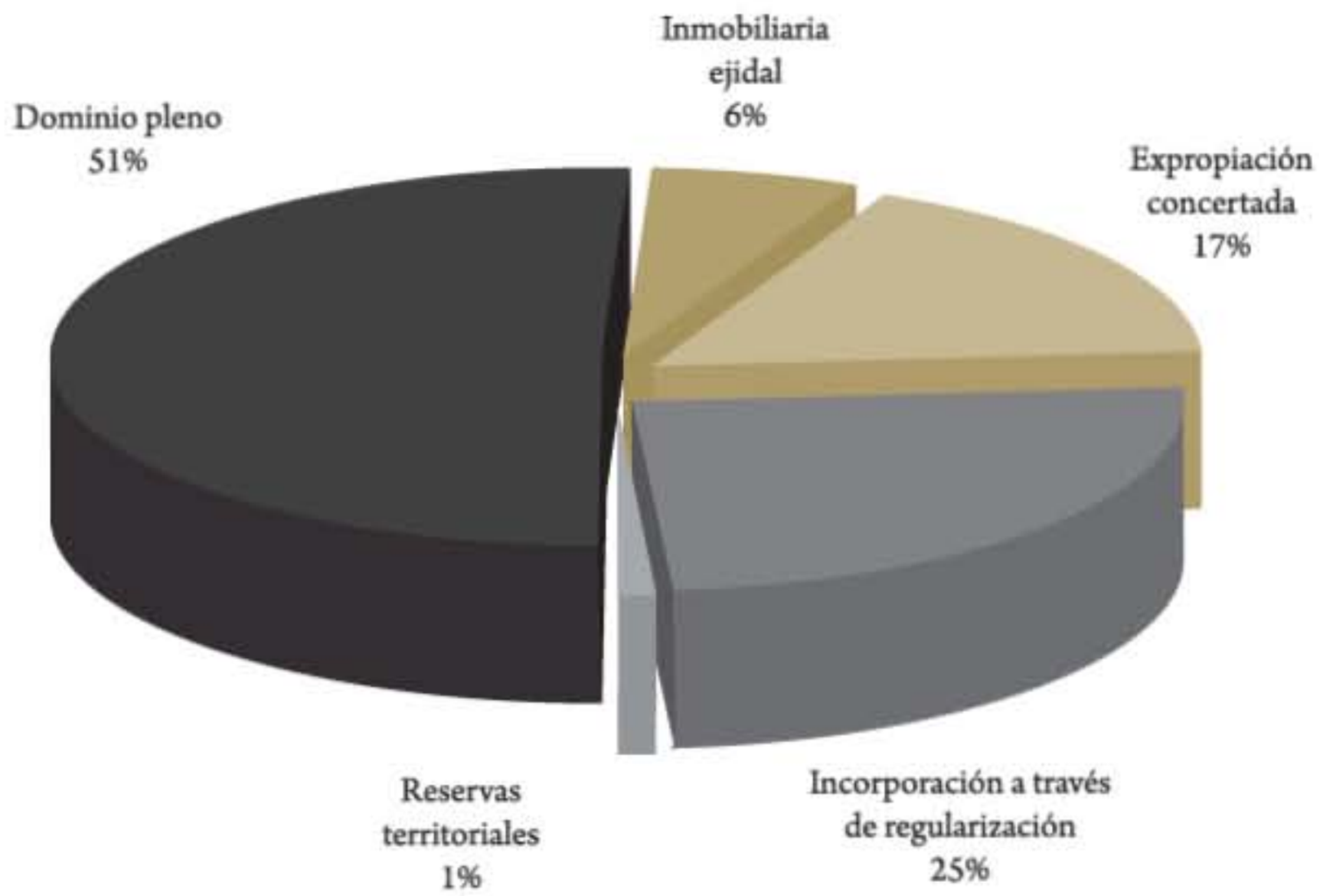
3. La reserva territorial

Si bien a partir de la primera década del nuevo siglo, ha sido recuperada la reserva territorial, como política de gobierno para hacerse de tierra para acciones de desarrollo urbano, es claro que las condiciones de la economía y la política son diferentes de cuando esta política rindió sus mejores resultados durante la década de los años ochenta.

Hoy, el suelo es únicamente una mercancía y por ello, cualquier intento de acceder a él, sobre todo para ofrecerlo a estratos de ingreso bajo, pasa por el mercado inmobiliario que, como se ha argumentado, es fuertemente especulativo y en buena medida, poco transparente y descontrolado.

Por ello, la capacidad gubernamental para acceder al suelo, se ve reducida porque no se cuenta con recursos financieros para comprar tierra en la periferia de las ciudades debido a su alto precio y, cuando así ocurre, buena parte se localiza fuera del tejido urbano, porque los precios no permiten mejores localizaciones.

Gráfica 6. México: incorporación de suelo al desarrollo urbano por medio de diversos procedimientos, 1995-2000



Fuente: SRA, PA, RAN, FIFONAFE, INEGI, SEDESOL, CORETT, 2000, Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), Informe 1995-2000, anexo 2, mimeo, noviembre, México.

De acuerdo con la información de la gráfica 6, sobre la incorporación de aproximadamente 100 mil hectáreas al desarrollo urbano antes comentada, se asume que esta tierra se encontraba en condiciones de ser ocupada con usos urbanos, tanto por su localización como por las facilidades de infraestructura y por supuesto, por estar así considerada en los planes urbanos respectivos.

La propia SEDESOL[13], planteó que el inventario de tierra con aptitud habitacional en el país, es decir, tierra asumida en los planes de desarrollo urbano para este propósito, al 31 de enero de 2001, era de 32 mil 278 hectáreas. De estas, 3 mil 20 (9.36 por ciento) se encontraban urbanizadas, es decir, ya contaban con los servicios básicos de agua potable, drenaje, energía, banquetas y pavimento, cuando menos.

Igualmente, 6 mil 591 hectáreas (20.42 por ciento), se encontraban en proceso de urbanización, lo que significa que estaban siendo incorporados los servicios básicos de urbanización, sin especificarse los grados de avance en cada caso.

Finalmente, 22 mil 667 hectáreas (70.2 por ciento) estaban en breña, es decir, carecían de las facilidades y servicios para ser ocupadas (cuadro 9).

La información mencionada permite afirmar que la oferta de suelo urbanizado para vivienda en México al inicio de 2001, no era de 100 mil hectáreas, sino de 3 mil 20, que son las que se informa estaban urbanizadas. Esta superficie se incrementó hasta aproximadamente 9 mil 611 hectáreas, si se suman las 6 mil 591 hectáreas que se encontraban en proceso de urbanización, asumiendo que este suelo fue o será urbanizado en su totalidad.

Sobre la base de 80 viviendas por hectárea[14] y 4 habitantes/vivienda, el suelo ya urbanizado podría albergar del orden de 966 mil 400 habitantes y si adicionamos el suelo en proceso de urbanización, la población por asentar podría ser del orden de 3 millones 75 mil 520 habitantes en total.

Si consideramos el promedio de 318 mil nuevos hogares en México que se formarán cada año entre 2000 y 2020 (2.26 millones nuevos habitantes por año) (ver cuadro 5) y que del orden de 85 a 90 por ciento se encontrarán con ingreso menor a cinco veces el salario mínimo (entre 1.92 millones y 2.03 millones de habitantes por año), es decir, sin capacidad de adquirir vivienda en el mercado inmobiliario formal –público y privado–, la reserva "real" de suelo urbanizado mencionada, no alcanza para cubrir la necesidad anual de esta población y, considerando el suelo en proceso de urbanización, cubriría cerca del total de un solo año.

El resto de suelo mencionado como susceptible de ser urbanizado, podría considerarse como reserva bruta de suelo que requiere de inversiones para su incorporación al desarrollo urbano.

[13] Disponible en línea.
[14] Con un estimado de 125 m^2 por lote habitacional.

Cuadro 9. México: inventario de tierra con aptitud habitacional (2001)

Entidad Federativa	Urbanizada	Proceso de urbanización	Breña	Total
Aguascalientes	300.84	84.47	284.34	669.65
Baja California	87.68	327.80	702.97	1118.45
Baja California Sur	10.47	0.00	231.71	242.18
Campeche	11.05	68.29	95.43	174.77
Coahuila	501.94	122.00	1 351.24	1 975.18
Colima	378.17	238.10	665.27	1 281.54
Chiapas	52.93	43.66	312.55	409.14
Chihuahua	208.83	0.00	622.80	831.63
Distrito Federal	11.74	0.33	47.07	59.14
Zona Metropolitana	0.00	0.00	5.43	5.43
Durango	22.60	0.00	475.99	498.59
Guanajuato	12.95	36.10	300.31	349.36
Guerrero	0.69	1.90	7 371.17	7 373.76
Hidalgo	16.40	0.00	495.39	511.79
Jalisco	38.89	0.00	1 062.25	1 101.14
México	6.86	151.44	1 512.03	1 670.33
Michoacán	18.97	35.38	143.13	197.48
Morelos	0.00	58.50	2 749.89	2 808.39
Nayarit	5.40	0.00	9.06	14.46
Nuevo León	9.09	28.04	483.26	520.39
Oaxaca	23.87	17.00	86.91	127.78
Puebla	463.78	340.40	736.23	1 540.41
Querétaro	8.65	0.00	380.80	389.45
Quintana Roo	0.00	4 912.14	43.39	4955.53
San Luis Potosí	11.91	0.00	32.47	44.38
Sinaloa	65.79	0.00	922.79	988.58
Sonora	470.19	0.00	23.15	493.34
Tabasco	43.37	16.41	195.22	255.00
Tamaulipas	169.81	63.13	148.43	381.37
Tlaxcala	44.63	1.60	50.85	97.08
Veracruz	21.84	0.00	588.20	610.04
Yucatán	0.00	40.00	283.12	323.12
Zacatecas	0.68	4.23	253.77	258.68
Total	3 020.03	6 590.92	22 666.62	32 277.57

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, 31 de enero de 2001, Inventario de tierra con aptitud habitacional, http://sedesol.gob.mx/desuryvi/vivienda/invter.htm

En razón de lo anterior, es claro que las necesidades de suelo urbanizado para las familias más pobres, superan con mucho la oferta de suelo constituido para uso habitacional en el país, lo que obliga a realizar un esfuerzo de inversión muy importante para urbanizar las 32 mil 278 hectáreas registradas como aptas para el desarrollo urbano, ya que en conjunto podrían albergar del orden de 10 millones 328 mil 960 habitantes, equivalentes a menos de la mitad de la población estimada entre 2000 y 2020.

Un elemento adicional para hacer viable esta reserva a favor de los pobres, es el precio al que se ofrecerá, ya que se ha argumentado que ha sido el precio un factor central de exclusión del mercado inmobiliario habitacional, para la mayor parte de la población de bajo ingreso de las ciudades mexicanas.

La política primordial para que este suelo sea una reserva real a favor de la población más pobre será, por un lado, adecuar los precios a la capacidad de pago de los más pobres y, por la otra, contar con el monto de inversión que se requerirá para urbanizarlo y ponerlo a disposición de dicha población.

La tendencia observada, ha sido utilizar estas reservas para usos rentables y para demanda solvente, por lo que de no constituirse una política de subsidio con todo el apoyo del gobierno, la mayor parte de este suelo difícilmente llegará a manos de la población con mayor pobreza, reproduciendo y agudizando los problemas urbanos existentes.

Un elemento adicional a considerar, es la atención a la demanda habitacional por medio de la densificación urbana frente a la expansión del área urbanizada. Mientras que la segunda exige de nueva tierra a ser incorporada a las ciudades, la primera sólo requiere, por lo menos en principio, una política de aprovechamiento de suelo ya urbanizado.

Para los grupos de más bajo ingreso, los programas de densificación generalmente se alejan de su capacidad de pago, por ser suelos con valores más altos a los de la periferia, especialmente aquella que alimenta el mercado informal e ilegal. Esto se debe a que capturan para sí las rentas, especialmente diferenciales, derivadas de las facilidades de localización de cada predio con relación al resto del área urbana. Por ello, los baldíos urbanos sujetos a densificación vía proyectos habitacionales, tienden a atender a estratos de mayor ingreso, generalmente solventes y con apoyo de organismos gubernamentales o crédito tipo bancario.

4. La producción de vivienda

La política habitacional mexicana ha alcanzado algunos logros relevantes. Destaca el crecimiento y modernización de las instituciones financieras y los organismos habitacionales, especialmente la SHF y el INFONAVIT y el desarrollo de mecanismos novedosos de financiamiento y participación social en la concertación de políticas y proyectos.

También destaca el alcance de cifras récord en el otorgamiento de créditos

y en la construcción de vivienda, principalmente para familias de ingresos medios y medios bajos, gracias a la eficacia de los organismos de vivienda –INFONAVIT principalmente–. Entre 2000 y 2006, el número de créditos para vivienda otorgados fue del orden de 3 millones, de los que sólo INFONAVIT aportó 1.85 millones. Esto significa un esfuerzo anual de 500 mil créditos para todos los organismos del sector habitacional y de 308 mil para INFONAVIT (cuadro 10).

Dicha política enfrenta igualmente diversas debilidades que hacen que pierda eficacia destacando, en primer lugar, la escasa atención a las familias de muy bajos ingresos, en particular las no asalariadas, en el campo y en la ciudad, ya que no existe oferta de suelo urbanizado y/o vivienda, adecuada a sus condiciones de ingreso, capacidad de pago y cultura habitacional.

Otro aspecto es un exagerado enfoque de las políticas hacia lo empresarial, distorsionando el concepto de servicio público, al anteponer los valores y orientaciones de la producción y comercialización de vivienda industrializada y concentrada en grandes conjuntos habitacionales –que no ciudades–, sin consideración, por una parte, a los procesos de producción social y de autoconstrucción, que en todo caso, son los mayoritarios en el país y, por la otra, a las necesidades de convivencia ciudadana de los beneficiarios de dicha vivienda.

Por otra parte la política urbana y habitacional, ha desatendido al suelo urbano como factor estratégico que puede detener el llamado "tren de la vivienda" y que está llevando a muchas ciudades a enfrentar una situación crítica, debido al alto costo del suelo servido como cuello de botella para la vivienda de interés social y en general, como una limitación para contar con suelo adecuado, en costo y localización, para todas las actividades urbanas.

El enfoque dado a la producción habitacional, amplió la especulación inmobiliaria, ya que el principio de la política pública ha sido facilitar el incentivar el capital para que invierta, reduciendo los controles y las reglas. En paralelo, no se han logrado resolver las insuficiencias legales y fiscales, porque se carece de una visión nacional del tema y la soberanía estatal ha impedido contar con una estrategia para el sistema urbano nacional.

Cuadro 10. México: Créditos otorgados por INFONAVIT 1972-2006

Período	No. de créditos	Promedio anual
1972-2000	2.1 millones	75 mil
2000-2006	1.85 millones	308 mil

Fuente:INFONAVIT, disponible en línea.

La reducción de la política de producción de vivienda a favor de la exclusivamente industrializada, masiva, homogénea y con el mismo diseño, trajo como consecuencia diversas limitaciones, entre las que destacan que:

Los conjuntos habitacionales que concentran prácticamente toda la vivienda institucional de apoyo a los grupos menos favorecidos, no "hacen ciudad", es decir, sus condiciones de localización cada vez más alejados de las ciudades e incluso los diseños urbanísticos y de las viviendas, dejan mucho que desear, con relación a las necesidades de la sociedad urbana, provocando el surgimiento de patologías sociales y corriendo el riesgo de conformarse muchos de ellos en tugurios.

Muchos conjuntos carecen de las condiciones para atender las necesidades de empleo y de diversas funciones sociales como la recreación, la cultura, la movilidad hacia la ciudad central o bien, que ofrezcan condiciones de sustentabilidad en la vivienda o en el conjunto, especialmente en lo relativo al tratamiento de agua, el ahorro de energía y la protección de la capa vegetal del suelo.

Las presiones sobre los precios de suelo, hacen que también se vea afectada la superficie de la vivienda, reduciéndose cada vez más para abatir los costos financieros de los proyectos.

Finalmente, no ofrecen suficiente espacio público tendiendo a predominar la proporción: 75 por ciento de suelo para vivienda (vendible) y 25 por ciento para el resto de funciones urbanas, cuando existen soluciones en otros países que privilegian el espacio público, para compensar la reducción de la superficie de las viviendas.

D. ¿Qué hacer?

La información y los argumentos expuestos nos llevan a afirmar que México enfrenta una crisis socio espacial, que se manifiesta en los crecientes problemas de convivencia de las ciudades y en el medio rural.

Enfrentar este gran reto la seguridad de la nación, es necesario replantear el pensamiento político y recuperar la ética social, ya que las perspectivas que ofrecen los liderazgos nacionales –desde la política, las iglesias, las empresas o las organizaciones sociales y académicas– no son claras con relación a los fenómenos territoriales, manteniendo los temas de la ciudad, el ordenamiento territorial y la sustentabilidad ambiental, en posiciones marginales, no obstante la gravedad que tienen los problemas y las dificultades crecientes para enfrentarlos y solucionarlos, conforme pasa el tiempo.

1. Desde el gobierno

Desde el gobierno es central revisar a fondo las políticas públicas para atender la pobreza, la desigualdad y el precarismo en los territorios, recuperando orientaciones integrales, de largo plazo y participativas, para recomponer el camino y hacer que se desvíen las tendencias que afectan los procesos socio espaciales.

Implica, en primer lugar, recomponer la planeación asumiendo "lo urbano/

territorial/ambiental" como estratégico, es decir, ubicándolo entre lo más relevante de las políticas nacionales.

En segundo lugar, es necesario hacer de la planeación territorial, especialmente la urbana: Un acuerdo socio-político –entre la sociedad y su gobierno– orientado a la toma de decisiones de los actores involucrados; lo que requiere privilegiar la gestión y ejecución de lo acordado, basado en conocimiento riguroso e información reconocida y legitimada por todos los involucrados y formalizado en documentos soportados en legislación y administración adecuadas, a los que se puede denominar planes y/o programas.

En otras palabras, se requiere de un nuevo proceso de planeación territorial, que pone el acento en el acuerdo social, el compromiso de acción de todos los actores y en la ejecución de lo comprometido, dejando atrás el modelo que privilegia la elaboración de documentos que no se cumplen.

En tercer lugar, es fundamental integrar la legislación relacionada con los fenómenos socio espaciales y ambientales: Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Vivienda, Ley General de Protección al Ambiente, Ley de Planeación, artículo 115 de la Constitución federal, entre otras, a fin de conformar un cuerpo legislativo que además de estar claramente vinculado, tome como centro o guía de las políticas de desarrollo, al enfoque territorial/ambiental.

En cuarto lugar, y muy asociado al anterior, es necesario integrar los tres sistemas de planeación que operan en el territorio y que actúan de manera descoordinada e incluso divergente. La planeación del desarrollo, que se fundamenta en el artículo 26 de la Constitución federal y la Ley de Planeación; la planeación territorial, que se fundamenta en la Ley General de Asentamientos Humanos y; la planeación ambiental, que se estructura a partir de la Ley General de Protección al Ambiente. Las tres cuentan con un enfoque global que cubre a todas las actividades gubernamentales y sociales; tienen dependencias propias que administran el plan que cada una produce y que es obligatorio en los tres ámbitos de gobierno.

Sin duda se tiene que orientar a la nación, los estados y los municipios, a la conformación del "Plan integral de desarrollo" que, en el caso de las ciudades, debe orientarse a ofrecer caminos para elevar la viabilidad económica de la ciudad, reducir las desigualdades sociales, ordenar el territorio y ofrecer condiciones de sustentabilidad ambiental.

En quinto lugar, es fundamental hacer obligatoria la coordinación de los diversos ámbitos de gobierno y entre los sectores de la administración pública y los propios de la sociedad, en los espacios metropolitanos y de conurbación; la realidad mexicana se caracteriza por una tendencia creciente a la concentración de población y actividades socio-económicas y culturales en las conurbaciones y metrópolis, que tienden a ampliarse, cubriendo regiones urbanizadas que se conforman por una multitud de municipios, diversos estados federados y una inmensa cantidad y complejidad de actores sociales. Para esto, se carece de la mínima coordinación para que todos ellos apunten a objetivos concertados y ofrez-

CIEPS

can la posibilidad de hacer de estos espacios, lugares de convivencia armónica y de desarrollo social.

En sexto lugar, destaca por su particular impacto en el ordenamiento territorial y la distribución social de los beneficios de la urbanización, el establecimiento de una política nacional de suelo urbano y urbanizable, que atienda principalmente:

- La oferta de suelo apto para los más pobres en el medio urbano principalmente.

- Que oriente a las autoridades locales para alcanzar una clara definición de "donde sí y donde no urbanizar", en cada una de las ciudades de México, acordando los instrumentos y mecanismos para que se cumplan los planes y atendiendo la demanda de expansión urbana para el largo plazo, desde hoy, por medio de acuerdos que permitan concentrar la oferta y demanda de suelo al futuro en grandes emprendimientos, evitando la dispersión actual y reduciendo la incertidumbre que provoca una planeación urbana que no se cumple.

- Que promueva y establezca una política fiscal inmobiliaria en todas las ciudades de México, en la que destaque la promoción de un impuesto predial fuerte y mecanismos para la captura de las plusvalías que generan los mercados inmobiliarios, a partir del incremento de valor que propician, principalmente, las obras, inversiones y decisiones públicas.

- Que permita replantear la regularización de la tenencia de la tierra y reorientar la política urbana hacia la determinación de las "obligaciones y derechos de la propiedad" que cada propietario inmobiliario debe asumir.

En séptimo lugar, destaca la necesidad de revisar la política de vivienda a fin de garantizar que:

- Se vincule a la política urbana, la ambiental y la fiscal inmobiliaria, de manera obligatoria y funcional, destacando la necesidad de convertir a la vivienda promovida por el Estado, en instrumento de desarrollo urbano y ejemplo de sustentabilidad ambiental.

- Que exista apoyo gubernamental efectivo y masivo a la producción social de vivienda y a la auto-construcción, considerando las condiciones de género en la producción popular del hábitat.

- Que se ofrezca crédito hipotecario a los grupos sociales más pobres, de acuerdo con sus condiciones y capacidades de pago.

- Que se desarrolle de manera permanente y masiva, la política de recuperación y consolidación integral de barrios urbanos de bajo ingreso, con el concurso de sus habitantes.

2. Desde la sociedad

Las limitaciones que enfrenta el gobierno mexicano, en sus tres ámbitos, para atender los problemas de la urbanización, especialmente la más precaria, son evidentes desde hace más de dos décadas.

No es sólo que el Estado mexicano se "achicó" en todos sentidos, sino que perdió

fuerza política, recursos financieros, técnicos y humanos y, sobre todo, legitimidad, al abandonar diversos espacios del quehacer social que le corresponde atender, entre los que se encuentran la distribución equitativa de la riqueza, el ordenamiento territorial y la protección al ambiente.

No hay espacio abandonado en la política que no sea cubierto de inmediato por algún actor social y así ha sucedido con el desarrollo urbano; han sido, por una parte, los inversionistas inmobiliarios y los desarrolladores habitacionales, los grupos sociales de menor ingreso y los fraccionadores ilegales, por la otra, los verdaderos "planificadores" urbanos de México.

El resultado está a la vista, como se ha intentado argumentar en este ensayo. Los propios actores sociales que al inicio de la década de los años ochenta, exigieron que el Estado se retirara de muchas funciones y que las otorgara al mercado, hoy exigen, en sentido opuesto, que el Estado intervenga para ordenar las ciudades y rescatar el territorio y los recursos naturales que quedan.

Sólo que para ello se perdió "momento", se redujo la presencia de la planeación urbana y sus instrumentos en el discurso público y social, se formaron apenas algunos expertos y los medios de comunicación no consideraron a estos fenómenos como relevantes.

Por ello, es muy difícil considerar que el gobierno podrá solo enfrentar los rezagos y prevenir los fenómenos que ya se anticipan. Es necesaria la intervención corresponsable de la sociedad, por medio de acuerdos y nuevas formas de actuación de todos ante el fenómeno socio espacial del país, como se sugirió anteriormente con la recuperación de la planeación territorial.

En este sentido, es necesario impulsar la gobernanza democrática en y desde los territorios, lo que implica:

- En primer lugar, la organización de la sociedad frente a problemas urbanos y la intervención corresponsable y efectiva de los actores sociales organizados en las decisiones, por medio de mecanismos efectivamente participativos, involucrándose en las nuevas formas de planeación sugeridas.
- En segundo lugar, es necesario recomponer las estructuras gubernamentales responsables de la planeación territorial, fomentando la creación de nuevas que se caractericen por operar conjuntamente con las organizaciones de la sociedad; tener capacidad real de concertar visiones de largo plazo y mecanismos de ejecución de los acordados, más allá de los periodos administrativos municipales (tres años), estatales y federales (seis años). Tener capacidades para integrar los diversos enfoques de la administración pública: económico, social, territorial, ambiental e institucional, haciendo que la dimensión territorial oriente las políticas de desarrollo. Entre las estructuras que pueden fomentarse destacan los consejos ciudadanos para el desarrollo urbano, como lugares de participación corresponsables que garanticen continuidad y respeto a lo acordado en el sistema de planeación, los institutos de planeación (municipales, metropolitanos, estatales, meso-regionales y naciona-

CIEPS

les). Igualmente, las llamadas agencias y/o corporaciones de desarrollo, a través de las cuales se promueve, de manera organizada, la inversión y se conciertan voluntades para sacar adelante los grandes proyectos que requieren las ciudades, metrópolis y regiones de México.

- En tercer lugar, es fundamental involucrar a la sociedad en la generación y manejo de información de interés público en los procesos socio espaciales, por medio de la creación de observatorios, desde uno nacional, hasta los meso-regionales, estatales, municipales y urbano-metropolitanos, además de los que requieran las dimensiones y sectores de la realidad socio-espacial: suelo y vivienda, movilidad, sustentabilidad, etcétera. Estas instituciones permitirían dar seguimiento a los problemas territoriales y a las acciones públicas y privadas para atenderlos, por medio de indicadores y permitirían igualmente, desarrollar propuestas para reorientar las políticas públicas.

Finalmente, pareciera estar más claro cada día, que la realidad global y nacional, ha rebasado las formas de pensar y actuar del gobierno mexicano y de las principales organizaciones de la sociedad, desde los partidos políticos, las empresas o las instituciones académicas, en lo relativo a la construcción de un espacio más justo, equilibrado, ordenado y sustentable, en el medio rural y muy particularmente en las regiones urbanizadas, que cada día concentran más población y problemas.

El desarrollo local deberá consistir fundamentalmente en rescatar desde la base, en las comunidades, barrios, pueblos y localidades, los valores esenciales que conforman a la sociedad y le permiten convivir en armonía. De otra manera, los procesos que se agudizan sin dar tregua, están llevando a muchas comunidades y áreas urbanas a situaciones sin retorno que ponen en riesgo la gobernabilidad del país.

Referencias

Banco Mundial (2004), *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y la estrategia de gobierno,* Banco Mundial, México.

Banco Mundial (2006), *World Development Indicators Database,* World Bank, Washington, DC. USA.

Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México,* Siglo XXI Editores, México.

Boltvinik, Julio (13/03/01), La Jornada, Economía, México, D. F. p. 17.

_____, (30/08/02), La Jornada, Economía, México, D. F. p. 32.

Consejo Nacional de Población (2004), *La situación demográfica de México: tendencias y características de envejecimiento en México,* CONAPO, México.

_____, (2002), *Proyecciones de población de México 2000-2050,* CONAPO, México.

Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Secretaría de Desarrollo Social (2004): *Delimitación de las zonas metropolitanas de México,* CONAPO, INEGI, SEDESOL, México.

Diario La Jornada (25/04/05), La Jornada, Economía, México, D. F. p. 33.

Diario La Jornada (04/03/07), La Jornada, Política, México, D. F. p. 17.

Diario El Economista (22/02/07), México, D. F.

Diario La Jornada (23/06/01), La Jornada, Economía, México, D. F. p.18.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2004), *Cuarto Informe de Gobierno,* 1 de septiembre de 2004, México.

Hernández Laos, Enrique (2000), Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza, Serie Documentos Técnicos, CONAPO, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, IX-XII *Censos Generales de Población y Vivienda de 1970 a 2000,* INEGI, México.

_____, *I y II Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005,* INEGI, México.

_____, (2004), *Encuesta nacional de empleo 2004,* trimestre enero-marzo, INEGI, México.

Iracheta Cenecorta, Alfonso (2001), *México: estudio sobre vivienda de bajo ingreso,* Banco Mundial / SEDESOL, Lerma, México.

_____, (2005), *Ensayos sobre pobreza urbana y habitacional en México,* El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.

Ramírez Fabela, Eduardo (2002), Estudio sobre mercado de suelo en México, elaborado para El Colegio Mexiquense y apoyado por la SEDESOL, documento restringido, México.

Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (2006), *Territorio en crisis: una política de estado para regiones y ciudades YA!* RMCS y AMIMP, México.

Santos, Milton (1978), *O espaço dividido: os dois circuitos da economía urbana dos paises subdesenvolvidos,* Francisco Alves Editores, Río de Janeiro, Brasil.

Secretaría de Desarrollo Social (2001a), *Inventario de tierra con aptitud habitacional,* SEDESOL, disponible en: http://sedesol.gob.mx/desuryvi/vivienda/invter.htm

_____, (2001b), *Programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio (2000-2006),* SEDESOL, México.

_____, (2001c), *Programa sectorial de vivienda 2001-2006,* SEDESOL, México.

SRA, PA, RAN, FIFONAFE, INEGI, SEDESOL, CORETT (2000), *Programa de incorporación de suelo social (PISO), informe 1995-2000, anexo 2,* mimeo, noviembre, México.

UNAM-Economía (2003), Políticas públicas y pobreza en México, *Economía Informa,* núm., 318, julio-agosto 2003.

Fuentes electrónicas

www.inegi.gob.mx
www.infonavit.gob.mx/inf_general/inf_financiera/prog_lab_2002/situacion_vivienda.htm
www.sedesol.gob.mx/desuryvi/vivienda/invter.htm
www.infonavit.gob.mx

Alfonso Iracheta Cenecorta

Arquitecto, maestro en Planeación Urbana y doctor en Estudios Regionales. Fundó la Maestría en Planeación Metropolitana en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (UAM) y fue Director Fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Ha publicado cinco libros y más de 60 artículos. Actualmente, es coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (PROURBA) de El Colegio Mexiquense, Coordinador Nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, Consultor para el Programa de las Naciones Unidas PNUD-UN-Hábitat e Investigador Nacional Nivel II.