DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

José Luis Calva
Coordinador

Normand Eduardo Asuad Sanén
Francisco Javier Ayvar Campos
Carlos Bustamante Lemus
José Luis Calva
Omar Contreras Cleofas
Javier Delgadillo Macías
Jorge Isaac Egurrola
Jose Odón García García
Rodolfo García Zamora
Selene Gaspar Olvera
Alfonso Iracheta
José César Lenin Navarro
Alejandra S. Ortiz García
Oscar Pérez Neyva
Emilio Pradilla Cobos
Adolfo Sánchez Almanza
Jaime Sobrino
Felipe Torres Torres

Colección de libros
Agenda para el desarrollo 2024-2030
Volumen 13

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS

editorial fontamara

Desarrollo regional y urbano

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

Normand Eduardo Asuad Sanén, Francisco Javier Ayvar Campos,
Carlos Bustamante Lemus, José Luis Calva, Omar Contreras Cleofas,
Javier Delgadillo Macías, Jorge Isaac Egurrola, José Odón García García,
Rodolfo García Zamora, Selene Gaspar Olvera, Alfonso Iracheta,
José César Lenin Navarro, Alejandra S. Ortiz García, Oscar Pérez Neyva,
Emilio Pradilla Cobos, Adolfo Sánchez Almanza,
Jaime Sobrino, Felipe Torres Torres

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen

Consejo Nacional de Universitarios

editorial fontamara

México, 2024

Los trabajos de investigación incluidos en este
libro han sido arbitrados por pares académicos.

Desarrollo regional y urbano/ José Luis Calva, coordinador. - -
México: Fontamara, 2024

1a. Edición
85 p.: ilustraciones; 16x23 cm (Col. Agenda para el desarrollo 2024-2030, Volumen 13)

ISBN de la obra completa: 978-607-736-899-1
ISBN del volumen 13: 978-607-736-940-0

T.1. Políticas de desarrollo regional
T.2. Planeación territorial
T.3. Urbanización en México
T.4. Políticas de desarrollo urbano
T.5. Desarrollo territorial integrado
T.6. Reformas urbanas

DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

Volumen 13
Agenda para el desarrollo 2024-2030

José Luis Calva (Coordinador), Normand Eduardo Asuad Sanén,
Francisco Javier Ayvar Campos, Carlos Bustamante Lemus,
José Luis Calva, Omar Contreras Cleofas, Javier Delgadillo Macías,
Jorge Isaac Egurrola, José Odón García García, Rodolfo García Zamora,
Selene Gaspar Olvera, Alfonso Iracheta, José César Lenin Navarro,
Alejandra S. Ortiz García, Oscar Pérez Neyva, Emilio Pradilla Cobos,
Adolfo Sánchez Almanza, Jaime Sobrino, Felipe Torres Torres

Primera edición, 2024

D.R. © 2024, Editorial Fontamara, S.A. de C.V.
Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen,
Alcaldía Coyoacán, 04100, CDMX, México.
Tels. 555659-7117 y 555659-7978
Email: contacto@fontamara.com.mx
www.fontamara.com.mx

D.R. © 2024, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad,
Alcaldía Coyoacán, 04360, Ciudad de México
<www.consejonacionaldeuniversitarios.mx>

ISBN de la obra completa: 978-607-736-899-1
ISBN del Volumen 13: 978-607-736-940-0

Elaborado en México/Reservados los derechos

ÍNDICE

Presentación
José Luis Calva 6

Primera sección
Desarrollo regional y planeación territorial

Políticas regionales y planeación territorial: hacia una nueva visión comprehensiva para 2024-2030
Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres 9

El vaciamiento productivo regional de las manufacturas en México
Jorge Isaac Egurrola y Alejandra S. Ortiz García 16

Segunda sección
Configuraciones territoriales
y políticas públicas del desarrollo

Reforma urbana en México: necesidad de políticas públicas transformadoras
Alfonso Iracheta 27

Cambios recientes de la configuración territorial: políticas regionales y urbanas en México
Normand Eduardo Asuad Sanén y Omar Contreras Cleofas 33

Tercera sección
Problemática urbana y política de desarrollo
sustentable, equitativo y democrático

La urbanización en el México contemporáneo
Jaime Sobrino 41

El derecho a un territorio integrado y sustentable, con equidad social y democracia participativa
Emilio Pradilla Cobos 47

Cuarta sección
Desigualdad territorial y estrategias de desarrollo

La desigualdad socioespacial o el México que se bifurca. Cambios en el sexenio 2019-2024 y recomendaciones para 2024-2030
Adolfo Sánchez Almanza 53

Estrategias de desarrollo regional en México: un análisis de convergencia económica
José César Lenin Navarro, Francisco Javier Ayvar Campos y José Odón García García 59

Políticas estructurales y asimetrías regionales en 2018-2024. Hacia un desarrollo regional sustentable
Carlos Bustamante Lemus 65

Quinta sección
Migraciones internas y diáspora mexicana

Migración interna en México
Jaime Sobrino 72

La diáspora mexicana en Estados Unidos y el Programa 3x1 como desarrollo comunitario transnacional: lecciones y desafíos
Rodolfo García Zamora, Selene Gaspar Olvera y Oscar Pérez Neyva 79

AGENDA PARA EL DESARROLLO 2024-2030

PRESENTACIÓN

JOSÉ LUIS CALVA*

Los trabajos de investigación que integran la colección de libros *Agenda para el Desarrollo 2024-2030* son –en su mayor parte– post scriptum correspondientes a los capítulos de la colección de libros de *Análisis Estratégico para el Desarrollo,* que publicamos en 2018 y están disponibles en este sitio web. Los demás trabajos de investigación –los de mayor extensión– incluidos en estos libros han sido elaborados especialmente para la agenda 2024-2030. El propósito de ambos esfuerzos es contribuir, desde una perspectiva académica, al debate nacional sobre los grandes problemas económicos, sociales, políticos y ambientales de México, así como a la conformación de un sistema integral de propuestas de políticas públicas –viables dentro de las actuales realidades nacionales y del entorno internacional–, que permitan a nuestro país alcanzar el desarrollo económico acelerado y sostenido del producto nacional y del empleo, con equidad social, sustentabilidad ambiental y democracia de calidad.

Se trata de un análisis holístico de los grandes problemas nacionales y de su entorno internacional realizado con la participación de 477 destacados investigadores de diversas disciplinas: economistas, sociólogos, politólogos, juristas, ingenieros de diversas especialidades, biólogos, geólogos y arquitectos, principalmente. La mayoría estamos adscritos a las más importantes instituciones de investigación y educación superior de nuestro país: UNAM, IPN, UdeG, UAM, COLMEX, CIDE, CIESAS, COLEF, BUAP, UIA, UV, INIFAP, las universidades autónomas de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad Juárez, Ciudad de México, Colima, Chapingo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Zacatecas, así como las universidades Panamericana, y de Ciencias y Artes de Chiapas, el ITESO, el Instituto MORA, FLACSO, CIAD, INNSZ y el INACIPE, principalmente. Pero también participan científicos sociales

* Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

adscritos a universidades del extranjero: de París, Ilinois, California, Barcelona, Sao Paulo, Río de Janeiro, U. Nanak Dev de India, U. Monarch de Suiza, Campinas de Brasil, Nuevo México, UNN de Argentina, U. Sun Yat-Sen de China, entre otras.

Este proyecto fue viable porque desde octubre de 2010 creamos el *Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo,* con la participación de 365 miembros fundadores. En nuestro documento fundacional nos trazamos como primer objetivo: "Conjuntar nuestros esfuerzos para formular un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de *superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático*". Teníamos claro que utilizando los márgenes de maniobra que México tiene dentro de las realidades del entorno económico y político internacional, así como dentro de nuestras propias realidades nacionales (cargadas de restricciones y de obstáculos estructurales, pero también de potencialidades), es factible construir e instrumentar una nueva estrategia exitosa de desarrollo nacional, es decir un sistema de políticas públicas viables dentro de las actuales realidades nacionales e internacionales y validadas por su aplicación en naciones exitosas.

Por consiguiente, de manera natural asumimos una postura holística, concediendo relevancia al análisis riguroso de cada uno de los grandes problemas nacionales, pero también al análisis de la interdependencia y las sinergias entre estos problemas. De esta manera, arribamos a un sistema integral de propuestas de políticas públicas para la reconstrucción de nuestra nación, con la clara convicción de que los listados de buenos propósitos de nada sirven si no van acompañados de una definición precisa de los instrumentos de política pública realmente conducentes a los objetivos propuestos. Ya lo había advertido Hegel en su *Ciencia de la Lógica*: "la voluntad se interpone ella misma en el camino de la consecución de su fin cuando se aparta del conocer; por consiguiente, la idea del bien sólo puede hallar su realización con la idea de lo verdadero".

Cuando fundamos nuestro Consejo Nacional de Universitarios, hacía unos meses que Barak Obama había encontrado en la biblioteca de la Casa Blanca una frase de Abraham Lincoln, que hicimos nuestra: "A veces llega el momento de justificar las esperanzas que depositamos en nosotros mismos". "No estamos obligados a ganar, pero sí a ser fieles a nuestros principios. No estamos obligados a triunfar, pero sí a hacer que la luz que tenemos, sea poca o mucha, brille".

PRIMERA SECCIÓN
DESARROLLO REGIONAL Y PLANEACIÓN TERRITORIAL

POLÍTICAS REGIONALES Y PLANEACIÓN TERRITORIAL: HACIA UNA NUEVA VISIÓN COMPREHENSIVA PARA 2024-2030

POST SCRIPTUM*

JAVIER DELGADILLO MACÍAS**
FELIPE TORRES TORRES***

1. El desarrollo regional es un proceso acumulativo que expresa las condiciones de avance o retroceso económico y social de las entidades federativas y municipios del país. La promoción del desarrollo al interior de estas unidades territoriales se activa a partir del marco institucional establecido en el sistema nacional de planeación y en los acuerdos formales derivados de las normas del federalismo mexicano que dan respuesta a las demandas ciudadanas locales y, de manera particular, a los énfasis que las políticas territoriales adquieren dentro de este sistema institucional e intergubernamental. En este contexto, la gestión del desarrollo regional y el impulso de los ordenamientos territoriales representan instrumentos cuyo fin es otorgar validez y certeza a la voluntad política racional que busca garantizar el equilibrio entre los diversos intereses de los actores locales, de ahí deriva su dimensión como concepto de política pública que tiene plena expresión en la planeación territorial contemporánea, con el propósito de potenciar el aprovechamiento del espacio físico y urbanizado.

2. La planeación territorial es competencia de diversos ámbitos institucionales y basa su operación en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano promulgada en 2016 y reformada en 2021, y con especificidad operativa en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Otra vertiente es la ambiental cuya competencia recae en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos

* Post scriptum al capítulo "Políticas regionales y planeación territorial hacia una nueva comprehensión y diseño" (Delgadillo y Torres, 2018).

** Investigador Titular en el Programa de Estudios Regionales del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.

*** Investigador de la Unidad de Economía Urbana y Regional del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Naturales, con la responsabilidad de diseñar y operar los ordenamientos ecológicos y las reglamentaciones en materia ambiental que inciden en los territorios. No obstante que ambas políticas, la territorial y la ambiental, han sido impulsadas a través del diseño de instrumentos adecuados a cada uno de sus objetivos sectoriales (en el primer caso, planes de desarrollo urbanos, municipales y ordenamientos territoriales; en el segundo, ordenamientos ecológico territoriales y estudios de impacto ambiental), la arquitectura institucional del sistema de planeación mantiene una desarticulación entre dichos instrumentos y, por tanto, descoordinación entre los distintos niveles de gobierno para la operación integral de las políticas de incidencia territorial.

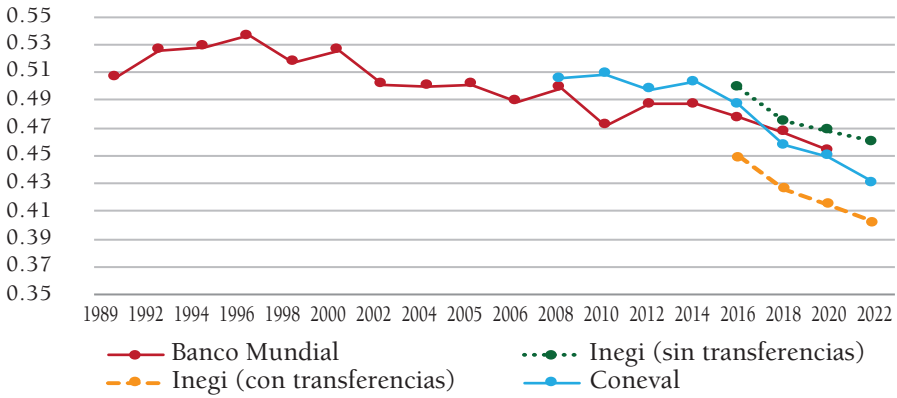
3. La etapa actual, con la administración de Andrés Manuel López Obrador, ha planteado la ruptura del modelo neoliberal de los gobiernos anteriores. En el sentido del desarrollo regional coloca a la política territorial como un complemento de la social y la económica, y da prioritaria atención al desarrollo de regiones atrasadas del sur, sureste y península de Yucatán, lo que sienta las bases de una mejor integración regional en el mediano plazo. Con esta orientación, son varias las instituciones federales que tienen corresponsabilidades en materia de política territorial (véase figura 1).

FIGURA 1
INSTITUCIONES FEDERALES QUE PARTICIPAN EN ACCIONES DE POLÍTICA TERRITORIAL

FUENTE: Elaboración propia.

4. Sin embargo persiste la desigualdad. El coeficiente de Gini mide la desigualdad económica en términos del nivel de concentración en la distribución de los ingresos entre la población. De acuerdo con los datos del Banco Mundial reflejados en la gráfica 1, desde fines de los años ochenta dicho coeficiente experimentaba un incremento derivado de la crisis de deuda y de los planes de ajuste estructural impuestos al país; este incremento de la desigualdad llegó a su punto máximo en 1996 una vez que se sintieron con mayor magnitud los efectos de la crisis bancaria y la consecuente devaluación monetaria del peso mexicano en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) de casi el 300% (Expansión, 2023). En el año 2000 se registra un repunte que hizo elevar el coeficiente a 0.526, pero es a partir de ese mismo año que se experimenta un modesto pero continuo descenso del indicador de desigualdad, el cual continuaría hasta los registros más recientes (0.454 para el año 2020).

Gráfica 1
Evolución de la desigualdad en México
(Coeficiente de Gini), 1984-2020.



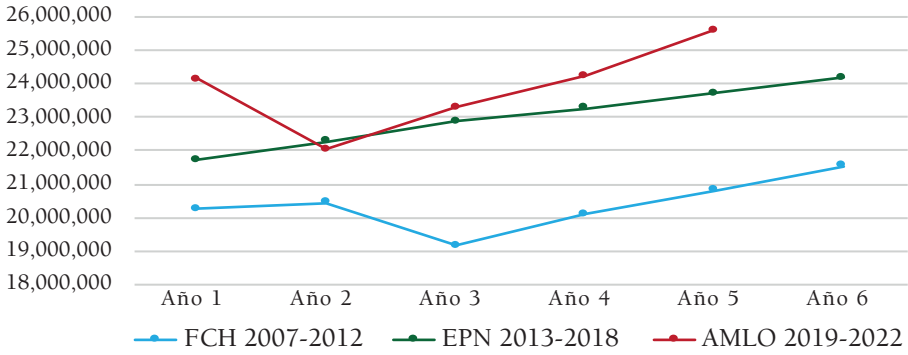
Fuente: Elaboración a partir del Banco Mundial (2022); INEGI (2023) y CONEVAL (2018 y 2022).

Esta disminución relativa de la desigualdad, especialmente para las últimas mediciones, se puede explicar si se toman en consideración dos aspectos relevantes: 1) el incremento del salario real de los trabajadores como una política pública de recuperación del salario y 2) las transferencias que reciben los hogares, donde los beneficios provenientes de programas gubernamentales ocupan un lugar relevante, lo que suma a la idea que éstos han tenido un impacto positivo en la disminución de la desigualdad en los

últimos años, incluso considerando los efectos de la pandemia Covid-19, llegando a 0.402.

5. Los altibajos en el crecimiento del PIB junto a los vaivenes que caracterizan a una economía globalizada como la mexicana, se hacen más visibles cuando, al revisar los datos del desempeño de los gobiernos (gráfica 2), se observa que en los últimos tres sexenios la economía mexicana ha crecido; pero este crecimiento ha estado marcado por dos crisis económicas a nivel mundial: la crisis hipotecaria que afectó a prácticamente todo el planeta y a nuestro país con una caída del PIB del -5.3% en 2009, y la crisis sanitaria Covid-19, cuyos efectos a nivel macroeconómico fueron de alrededor de -8.3% en el PIB (INEGI, 2023b).

Gráfica 2
México: crecimiento del PIB según sexenio
(Millones de pesos, precios de 2018)



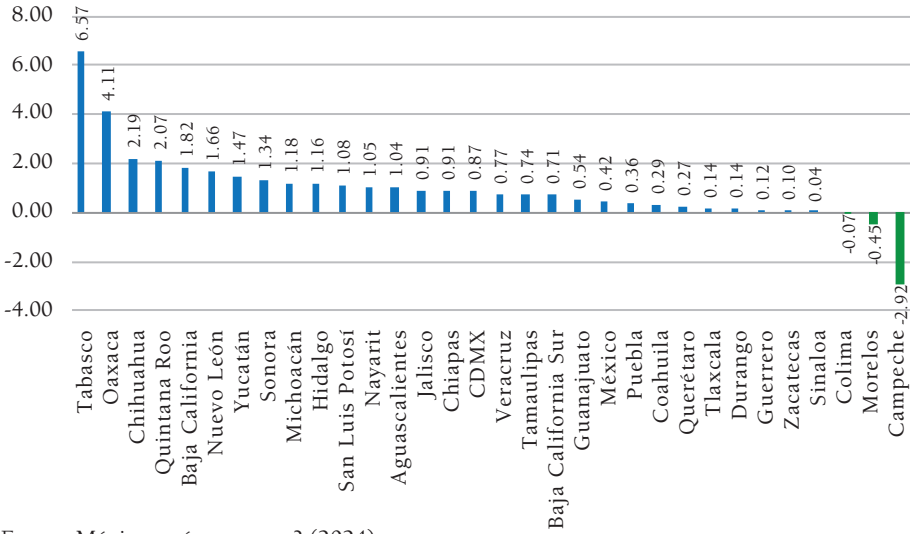
Fuente: INEGI (2023a).

En la administración actual, aún con el importante aporte en nueva infraestructura desarrollada, no se ha podido revertir a cabalidad el golpe económico que representó la emergencia sanitaria. De acuerdo con cifras del INEGI, el crecimiento durante este sexenio estará apenas cercano al 2% (Moscosa, 2024), lo que representa un crecimiento bajo en términos de la importancia de la economía mexicana y el tamaño de su población.

6. Tanto el gobierno como el sector privado reconocen que ha quedado atrás la pandemia; sin embargo, también señalan que los efectos que ha dejado, sumado a factores internos como internacionales, no ha permitido aún un despliegue pleno de la actividad económica, lo que hace de este sexenio uno de los de menor crecimiento durante los últimos cuarenta años. El balance del crecimiento económico estatal en el sexenio actual muestra que únicamente tres estados no han crecido: Colima, Morelos y

Campeche, los cuales tuvieron un decrecimiento de -0.07, -0.45 y -2.92 respectivamente. De las entidades con crecimiento positivo destacan, en el sur del país, Tabasco (con un crecimiento del 6.57%), Oaxaca (4.11%), Quintana Roo (2.07%) y Yucatán (1.47%). De las entidades del norte sobresalen Chihuahua (2.19%), Baja California (1.82%), Nuevo León (1.66%) y Sonora (1.34%). Finalmente, las entidades del centro favorecidas fueron Michoacán (1.18%) e Hidalgo (1.16%) (gráfica 3).

Gráfica 3
México: crecimiento económico estatal (promedio 2019-2023)



Fuente: México, ¿cómo vamos? (2024).

Propuestas para recuperar una planeación territorial activa y ayudar a fortalecer un proceso de cambio en 2024-2030

Las políticas sectoriales y su aplicación en los ámbitos federal y regionales requieren de una organización armónica del territorio que permita promover el desarrollo interno de las regiones. Para ello, las nuevas funciones de gobierno deben expresar corresponsabilidad en favor del desarrollo económico y social de las regiones y atender las demandas de la población que se manifiestan con argumentos cada vez más propios de una expresión colectiva.

Reconocer la influencia que la globalización produce en el ámbito regional por la escala, intensidad y complejidad. Hoy el ámbito local e internacional se "vigilan" mutuamente y, por lo tanto, las exclusiones quedan

evidenciadas. Ante ello, las políticas y la gestión del desarrollo regional obligan a acciones coordinadas en las que todos los niveles se miren en un mismo espejo de la globalización.

La acción de gobernar implica necesariamente promover políticas coordinadas, cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios, revertir el deterioro de las condiciones sociales y del medio ambiente en lugares concretos, sin detener el crecimiento de las regiones más dinámicas. Ante tales retos, es obligado reasignar funciones compensatorias al desarrollo nacional (y sectorial) que favorezcan mayor intercambio entre regiones y promuevan saldos favorables para las áreas más rezagadas, lo que permitirá, en el futuro, dar certidumbre a los actores locales que se sienten excluidos de las decisiones.

La acción de planificar el territorio consiste en un proceso incluyente en que básicamente los protagonistas de esta acción se preparan para tomar decisiones en un ámbito espacial determinado. Esta nueva dimensión no representa una vuelta al pasado; por el contrario, plantea la necesidad de asignar roles distintos a la planeación regional a partir de un nuevo papel de los gobiernos, el federal y los del interior del país. Se busca que los efectos sean significativos en las tendencias de cambio territorial, dado que el capital internacional visualiza a las regiones de acuerdo con su interés global; por ello se requiere identificar nuevas dinámicas de cambio al interior de los territorios sin descuidar los intereses locales. Además, las empresas requieren posicionar tipos de operaciones y funciones dentro de cadenas productivas que integren de mayor manera a otras empresas, atendiendo a factores específicos tales como el proceso creciente del nearshoring y sus impactos regionales.

Un reto presente implica considerar estrategias de cambio territorial y planeación urbana y rural incluyentes, en las que sin duda siguen teniendo un peso preponderante los procesos históricos, las condicionantes geográficas locales y los efectos territoriales no contemplados de las políticas sectoriales aún predominantes.

Finalmente, debemos reconocer que en el contexto actual signado por la economía global junto a nuevas formas y factores de atención socioterritorial emanados de la última crisis sanitaria, las tendencias de cambio territorial y de la forma de ver y promover el desarrollo económico regional, deben adoptar modalidades creativas de gestión pública, en las que estos procesos de promoción del desarrollo regional se implementen desde los gobiernos en asociación con los actores locales, en un contexto reconocido de participación e inclusión, de redes solidarias y de estrategias económicas que dimensionen la multisectorialidad en su ascendencia territorial.

Ello permitiría darle un contenido distinto al nuevo desarrollo regional que el país requiere.

Bibliografía

Banco Mundial (2022), *Índice de Gini- México*, en: https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=MX

CONEVAL (2018), *Anexo estadístico de pobreza en México 2018*, en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx

CONEVAL (2022), *Anexo estadístico de pobreza en México 2022*, en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2022.aspx

Delgadillo Macías, Javier y Torres Torres, Felipe (2018), "Políticas regionales y planeación territorial hacia una nueva comprehensión y diseño", en Calva, José Luis (coord.), *Desarrollo territorial y urbano,* México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en: https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/desarrollo-territorial-y-urbano/

Expansión (2023), "El efecto tequila: la crisis económica que marco a México en los años 90", *Expansión*, *Sección Mercados,* en: https://expansion.mx/mercados/2023/08/12/efecto-tequila-en-mexico-crisis-1994

INEGI (2023), *Resultados De La Encuesta Nacional De Ingresos Y Gastos De Los Hogares (ENIGH) 2022*, Comunicado de prensa núm. 420/23, 26 de julio de 2023, en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENIGH2022.pdf

INEGI (2023a), *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (PIBE). Año base 2018*, *serie de 2003 a 2022*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2018/.

INEGI (2023b), *Actualización del sistema de cuentas nacionales de méxico cambio de año base de 2013 a 2018*, Comunicado de Prensa núm. 522/23, 29 de agosto de 2023 (con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México), en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/SCNM/Act_SCNM_2018.pdf

México, ¿cómo vamos? (2024), *Crecimiento nacional y estatal de la economía mexicana*, en: https://mexicocomovamos.mx/publicaciones/2021/08/crecimiento-nacional-y-estatal-de-la-economia-mexicana/

Moscosa, Araceli (2024), "En 5 años, economía de México creció sólo 0.8% con AMLO... pero subió 1.9% con Peña Nieto", *El Financiero*, febrero 22, 2024, Secc. Economía, en: https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2024/02/22/en-5-anos-economia-de-mexico-crecio-solo-08-con-amlo-pero-subio-19-con-pena-nieto/

EL VACIAMIENTO PRODUCTIVO REGIONAL DE LAS MANUFACTURAS EN MÉXICO

POST SCRIPTUM*

JORGE ISAAC EGURROLA**
ALEJANDRA S. ORTIZ GARCÍA**

Introducción

En la versión original de este capítulo (Egurrola y Vázquez, 2018) destacamos la importancia de la actividad industrial como el soporte material del desarrollo regional, acreditada por los más rigurosos planteamientos teóricos y, sobre todo, por la evidencia mostrada en el devenir histórico. Como contrapunto, subrayamos el carácter depredador de neoliberalismo, que al socavar la integridad del patrimonio productivo de nuestro país –especialmente el de la industria– limita las condiciones estructurales para el crecimiento de la economía mexicana y el desarrollo nacional. El ensayo centraba su atención en las características y magnitud del fenómeno denominado *vaciamiento productivo* en la manufactura entre 1988 y 2013, desde una perspectiva ramal y en cada una de las grandes regiones de México. Enunciamos, por último, algunas exigencias primordiales para recomponer la actividad industrial y dotar al país de las condiciones necesarias para un cambio estructural de gran calado, que permita superar el agotamiento y la crisis del patrón neoliberal, bajo un nuevo régimen de acumulación que garantice el desarrollo regional y nacional.

En esta ocasión, presentamos la actualización de los cálculos de algunos de los componentes de nuestro esquema analítico, a partir de la información del último censo económico del INEGI publicado en 2019. Con ello ha sido posible detectar algunos cambios interesantes y nuevas

* Post scriptum al capítulo "El vaciamiento productivo regional de las manufacturas en México" (Egurrola y Prudencio, 2018).

** Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM.

tendencias del fenómeno de estudio y comprobar la persistencia del vaciamiento productivo en la industria mexicana y su espacio regional.[1] El orden expositivo es sencillo. Para mostrar en términos agregados el vaciamiento productivo, iniciamos con el análisis del grado de consolidación de la manufactura y sus subsectores a nivel nacional. Enseguida, se enriquece el análisis con la participación de los subsectores en el valor agregado de la manufactura nacional que, entre otras cosas, permite evidenciar el cambio de la estructura industrial y su relación con el vaciamiento productivo. Para incorporar la dimensión territorial, a continuación se atiende el comportamiento del vaciamiento productivo y la estructura industrial en las grandes regiones del país. Por último, presentamos algunas consideraciones finales.

El vaciamiento productivo de la industria mexicana

El cuadro 1 presenta el grado de consolidación de la manufactura y sus subsectores a nivel nacional. Durante el periodo de 1988 a 2018, 14 de los 20 subsectores experimentaron vaciamiento productivo. Nueve de ellos por encima de la media manufacturera y cinco por debajo de ella. Dos subsectores no mostraron cambios significativos en el grado de consolidación registrado al inicio y el final del periodo; sin embargo, acusaron distintos grados de vaciamiento en los años intermedios. Únicamente cuatro sectores industriales alcanzaron una modesta consolidación productiva, que oscila entre 0.6 y 5.6 puntos porcentuales. La manufactura en su conjunto evidenció un claro vaciamiento productivo al perder casi siete puntos en su grado de consolidación.

Conviene advertir que el trabajo anterior consignaba, al corte de 2013, el vaciamiento productivo de 15 subsectores. Su composición y orden jerárquico no son los mismos que en esta actualización, ya que sus grados de consolidación experimentaron algunas variaciones notables hacia 2018. La mayoría de los subsectores (16) lograron disminuir, en mayor o menor medida, la profundidad de su vaciamiento productivo; tres continuaron con mermas: impresión e industrias conexas, productos metálicos, e industrias metálicas básicas; y uno más, el de insumos textiles, no presentó mayor alteración.

Como resultado de esta tendencia, la manufactura experimentó una recuperación de diez puntos en el grado de consolidación en el mismo quinquenio, que se advierte principalmente en la industria de confección de textiles con un aumento de cerca de 30 puntos, lo que prácticamente la devuelve a su nivel inicial de 1988. También destacan las industrias de

comunicación, cómputo y electrónica, la industria de la madera, la química y la de equipo y aparatos eléctricos con incrementos cercanos a 20 puntos. Este salto, se relaciona con la notable caída del grado de consolidación registrado en 2013, lo que puede significar que la tendencia precedente se ha suavizado. De cualquier manera, estos datos nos imponen una revisión detallada que escapa al alcance de estas notas.

Cuadro 1
Grado de consolidación por subsector de la manufactura

VP	*Rama*	*1988*	*1998*	*2003*	*2008*	*2013*	*2018*	*1988-2018 (puntos)*
Vaciamiento productivo mayor a la media	Industrias Metálicas Básicas	0.71	0.43	0.45	0.55	0.41	0.40	-31.1
	Insumos Textiles	0.55	0.38	0.40	0.30	0.35	0.35	-19.7
	Industria Química	0.69	0.57	0.35	0.50	0.32	0.52	-17.2
	Impresión e Industrias Conexas	0.54	0.44	0.43	0.42	0.40	0.38	-16.2
	Minerales no Metálicos	0.55	0.41	0.38	0.41	0.40	0.43	-11.4
	Comunicación, Cómputo y Electrónica	0.49	0.47	0.31	0.31	0.17	0.39	-9.8
	Productos de Cuero y Piel	0.56	0.47	0.17	0.31	0.31	0.46	-9.4
	Bebidas	0.50	0.49	0.41	0.37	0.26	0.42	-8.3
	Industria del Vestido	0.52	0.60	0.36	0.36	0.33	0.45	-7.3
Media	Manufactura	0.57	0.50	0.41	0.47	0.40	0.50	-6.8
VP menor a la media	Maquinaria y Equipo	0.56	0.47	0.45	0.48	0.41	0.49	-6.3
	Industria de la Madera	0.56	0.33	0.36	0.46	0.31	0.51	-4.4
	Muebles	0.54	0.58	0.36	0.53	0.43	0.50	-3.8
	Productos Metálicos	0.63	0.56	0.48	0.67	0.61	0.60	-3.2
	Industria Alimentaria	0.54	0.51	0.47	0.51	0.41	0.53	-1.4
Sin VP	Tabaco	0.67	0.54	0.50	0.53	0.56	0.67	0.0
	Confección de Textiles	0.58	0.49	0.62	0.05	0.28	0.58	0.4
Consolidación	Equipo y Aparatos Eléctricos	0.62	0.51	0.33	0.64	0.44	0.63	0.6
	Industria del Plástico y Hule	0.59	0.56	0.50	0.53	0.60	0.62	2.4
	Industria del Papel	0.59	0.67	0.41	0.57	0.44	0.62	3.1
	Equipo de Transporte	0.65	0.49	0.47	0.65	0.67	0.70	5.6

Fuente: Cálculos propios con datos de INEGI (1989, 1994,1999, 2004, 2009, 2014 y 2019).

Con todo, el aumento del grado de consolidación no revierte el severo vaciamiento productivo que ha experimentado la manufactura, asociado a las condiciones estructurales con que opera bajo el régimen neoliberal.

Cambios en la estructura de la manufactura

Para contrastar la situación productiva de las industrias con los cambios en la estructura de la manufactura, en el cuadro 2 se muestra la participación de los subsectores en el valor agregado manufacturero entre 1988 y 2018. Sobresalen los siguientes aspectos:

i. Las industrias con mayor vaciamiento productivo registran una persistente disminución en su participación en el valor agregado de la manufactura. En el periodo han perdido cerca de 14 puntos porcentuales; la caída se acusa a partir de 2008.
ii. Es notable que la mayoría de los subsectores ha disminuido su participación en la estructura industrial para dar paso al extraordinario crecimiento de la producción de equipo de transporte. Tan solo de 2008 a 2013 sostuvo un aumento en su participación en el valor agregado de 8.1 puntos porcentuales, seguido de otro de 9.5 puntos más entre 2013 y 2018.

    Este comportamiento explica en su totalidad el mayor peso de las industrias con consolidación productiva, ya que los otros tres sectores mantuvieron o perdieron importancia.
iii. En conjunto, los subsectores con vaciamiento productivo inferior a la media mantienen su peso en el valor agregado de la manufactura. De manera desagregada, la industria de la madera pierde peso y la de muebles lo gana. En contraste, la participación de las dos industrias que no registran cambio en su grado de consolidación, Tabaco y Confección de textiles, se desploma al ubicarse en 0.4%.
iv. A pesar de que los cambios registrados no alteran la jerarquía de los tres principales subsectores en la estructura de la manufactura, es evidente que en la última etapa hay un salto en la participación de la fabricación de equipo de transporte y una sensible reducción de la alimentaria y la química.

Cuadro 2
Participación en el valor agregado por subsector de la manufactura (Porcentajes)

Rama	*1988*	*1998*	*2003*	*2008*	*2013*	*2018*	*1988-2018*
Vaciamiento productivo > media	**45.2**	**45.4**	**46.1**	**46.6**	**37.8**	**31.5**	**-13.7**
Industrias Metálicas Básicas	6.5	5.6	3.1	7.8	7.9	7.4	0.9
Insumos Textiles	4.4	2.2	1.6	1.1	0.9	0.9	-3.5
Industria Química	14.4	14.4	15.5	18.2	14.5	9.0	-5.3
Impresión e Industrias Conexas	2.4	1.3	1.4	1.2	1.0	0.9	-1.6
Minerales no Metálicos	6.1	6.3	7.1	5.2	2.9	3.5	-2.6
Comunicación, Cómputo y Electrónica	3.6	4.7	5.4	4.2	3.0	2.7	-0.8
Productos de Cuero y Piel	1.4	1.4	1.0	0.9	1.2	0.9	-0.5
Bebidas	4.7	5.8	7.0	5.5	4.5	4.5	-0.2
Industria del Vestido	1.7	3.7	4.0	2.4	1.8	1.7	0.0
Vaciamiento productivo < media	**23.7**	**25.4**	**23.0**	**24.7**	**28.9**	**24.5**	**0.7**
Maquinaria y Equipo	3.1	2.8	2.6	2.8	2.7	3.1	-0.1
Industria de la Madera	1.9	0.7	0.5	0.4	0.3	0.5	-1.4
Muebles	0.3	1.6	1.4	1.1	1.1	1.1	0.8
Productos Metálicos	4.9	5.7	4.3	4.7	4.4	4.7	-0.2
Industria Alimentaria	13.5	14.7	14.1	15.7	20.4	15.1	1.6
Sin vaciamiento productivo	**3.9**	**1.6**	**1.9**	**2.4**	**0.4**	**0.4**	**-3.5**
Tabaco	2.6	1.0	1.3	1.9	0.0	0.1	-2.5
Confección de Textiles	1.3	0.6	0.6	0.4	0.3	0.3	-1.0
Consolidación productiva	27.2	27.5	29.0	26.3	33.0	43.6	16.4
Equipo y Aparatos Eléctricos	5.7	4.3	3.6	4.0	3.4	3.3	-2.5
Industria del Plástico y Hule	4.4	5.0	4.4	4.0	3.4	4.4	0.0
Industria del Papel	3.2	2.9	2.7	2.6	2.5	2.7	-0.5
Equipo de Transporte	13.9	15.4	18.3	15.7	23.7	33.3	19.4
Manufactura	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0

Fuente: Cálculos propios con datos de INEGI (1989, 1994,1999, 2004, 2009, 2014 y 2019).

El vaciamiento productivo en las regiones de México

Como ya señalamos, durante el periodo 1988-2018 el vaciamiento productivo de la manufactura fue de 6.8 puntos porcentuales. El cuadro 3 nos

permite establecer el comportamiento desagregado a nivel regional del fenómeno. La manufactura localizada en el Sur Pacífico, el Golfo Caribe y, fundamentalmente, en el Centro Metrópolis, que concentraba la mitad de la industria del país en 1988, experimento un vaciamiento productivo que superó los 20 puntos porcentuales.

El incremento del grado de consolidación registrado en el último quinquenio, moderó la marcada tendencia a la baja que hasta entonces se presentaba. En alguna medida, todas las regiones disminuyeron la profundidad del vaciamiento productivo que experimentaron entre 1988 y 2013, excepto por el Sur Pacífico, que continuó perdiendo su soporte industrial. De esa manera, visto desde los años extremos del periodo, las regiones Centro Pacífico, Noreste y Centro lograron revertir el severo vaciamiento productivo que alcanzaron en 2013. Este cambio de tendencia se explica fundamentalmente por el excepcional incremento en la participación del subsector de fabricación de equipo de transporte en esas regiones; industria que registró la mayor consolidación productiva en el periodo de estudio. El avance de estas tres regiones, contrasta aún más el declive de la industria en la región Centro Metrópolis del país, cuyo grado de consolidación se redujo en más de 20 puntos entre 1988 y 2018.

Cuadro 3
Grado de consolidación de la manufactura por región

Región	*1988*	*1998*	*2003*	*2008*	*2013*	*2018*	*1988-2018*
Noroeste	0.50	0.48	0.35	0.45	0.40	0.45	-5.20
Noreste	0.57	0.59	0.50	0.53	0.44	0.60	2.80
Centro	0.52	0.49	0.42	0.49	0.44	0.59	7.00
Centro Metrópolis	0.74	0.59	0.43	0.53	0.42	0.53	-21.10
Centro Pacífico	0.53	0.52	0.50	0.52	0.42	0.60	6.70
Sur Pacífico	0.42	0.24	0.23	0.21	0.23	0.17	-24.40
Golfo Caribe	0.57	0.37	0.39	0.44	0.30	0.37	-20.00
Nacional	0.57	0.50	0.41	0.47	0.40	0.50	-6.80

Fuente: Cálculos propios con datos de INEGI (1989, 1994,1999, 2004, 2009, 2014 y 2019).

Peso relativo de los subsectores con vaciamiento productivo a nivel regional[2]

En este apartado constatamos una tendencia cuya lógica parece evidente. Es posible postular que a lo largo del tiempo, las ramas que se consolidan productivamente tienden a incrementar su participación en la industria con menoscabo de aquellas que tienen vaciamiento productivo. De acuerdo con el cuadro 4, durante nuestro periodo de estudio, los subsectores que registraron consolidación productiva incrementaron su participación en el valor agregado de la manufactura nacional de 27.2% a 43.6%. La tendencia, en diferentes proporciones se cumple también en todas las regiones. Tras este proceso generalizado, residen tres factores que por su importancia conviene señalar:

A pesar de la trayectoria descrita, los subsectores y regiones que experimentan vaciamiento productivo constituyen la mayor parte de la manufactura en el país en todos los años, con excepción de la región Centro en 2018. Es decir, el vaciamiento productivo es un fenómeno generalizado en la industria a lo largo y ancho de México que prevalece, por sus causas estructurales, como restricción al desarrollo.

El aumento de la participación en el valor agregado de los subsectores con consolidación productiva en todas las regiones, es particularmente notable a partir de 2013. Tiene especial impulso en la región Centro, donde la contribución de estos sectores al producto subió 17 puntos porcentuales de 1988 a 2013 y otros 15 puntos más hacia 2018, si bien el incremento también es considerable en el Noroeste, el Noreste y el Centro Metrópolis. Este salto se asocia, en buena medida, al peso cada vez mayor que la fabricación de equipo de transporte mantiene en estas cuatro regiones. Pero, especialmente en la región Centro que abarca los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí, donde radica su mayor y más eficiente capacidad productiva.

Las regiones Sur Pacífico y Golfo Caribe se encuentran en una situación especialmente grave. Prácticamente todo el valor agregado de su manufactura es generado por subsectores con vaciamiento productivo. En este caso, hay que tomar en cuenta que la industria química –una de las más castigadas durante el periodo neoliberal– representaba en 2018 casi la mitad del producto manufacturero de estas dos regiones; y que la industria alimentaria que generaba más de 20% de su producto, registro en ambas vaciamiento productivo.

Cuadro 4
Participación en el valor agregado regional de los subsectores por situación de vaciamiento productivo (Porcentajes)

Región	*Con vaciamiento productivo*						*Sin vaciamiento productivo*						*Con consolidación productiva*					
	1988	*1998*	*2003*	*2008*	*2013*	*2018*	*1988*	*1998*	*2003*	*2008*	*2013*	*2018*	*1988*	*1998*	*2003*	*2008*	*2013*	*2018*
Noroeste	66.0	65.5	60.7	63.4	51.4	52.1	1.7	0.4	0.4	0.1	0.1	0.2	32.3	34.1	38.8	36.4	48.5	47.7
Noreste	62.8	66.3	60.5	63.1	59.2	52.9	3.8	1.4	2.0	3.2	0.2	0.1	33.4	32.3	37.5	33.7	40.6	46.9
Centro	68.8	59.6	57.9	63.4	59.5	43.1	6.8	1.9	0.9	0.5	0.7	0.3	24.4	38.5	41.2	36.2	39.8	56.6
Centro Metrópolis	65.6	71.6	71.3	71.1	65.5	59.3	3.9	1.5	2.5	3.2	0.4	0.4	30.5	26.9	26.3	25.8	34.1	40.3
Centro Pacífico	81.2	83.6	82.9	82.7	86.2	77.9	6.6	4.4	5.9	6.9	0.7	1.3	12.2	12.0	11.3	10.4	13.1	20.8
Sur Pacífico	97.5	93.6	97.4	95.7	98.4	94.0	0.1	0.5	0.2	0.5	0.4	1.6	2.4	5.9	2.4	3.8	1.2	4.4
Golfo Caribe	95.5	96.5	96.0	96.9	97.5	93.9	0.3	0.6	0.5	0.4	0.2	0.8	4.2	2.9	3.5	2.8	2.3	5.3
Nacional	68.9	70.8	69.1	71.3	66.7	55.9	3.9	1.6	1.9	2.4	0.4	0.4	27.2	27.5	29.0	26.3	33.0	43.6

Fuente: Cálculos propios con datos de INEGI (1989, 1994,1999, 2004, 2009, 2014 y 2019).

Consideraciones finales

Con la extensión del periodo de estudio hasta 2018, hemos podido constatar que a partir de 2013 se modera la profundidad del vaciamiento productivo en la manufactura mexicana.[3] No obstante, la magnitud de este fenómeno, generalizado con distintas modalidades y proporciones en todas las manufacturas y regiones del país, es tan amplia que estamos muy lejos de que sea revertido y eventualmente superado. Las condiciones estructurales que por más de cuatro décadas le ha impuesto el neoliberalismo a la actividad industrial en México no han cambiado en lo fundamental y continúan socavando el soporte material del crecimiento y la posibilidad de alcanzar una nueva fase de desarrollo nacional. Por tanto, consideramos que las conclusiones y recomendaciones para avanzar hacia un nuevo patrón de acumulación contenidas en el ensayo publicado en 2018 son aún pertinentes.

Notas

[1] Es posible que los cálculos aquí presentados para los años entre 1988 y 2013 no coincidan de manera puntual con los presentados en el artículo de 2018, debido a algunos ajustes técnicos y metodológicos. No obstante, las tendencias principales se mantienen.

[2] La información de este apartado que no aparece en los cuadros proviene del Sistema de Información Rama Región, del Seminario de Análisis Regional y Estudios Espaciales (SAREE) de la UNAM, FES Acatlán.

[3] Los cálculos que aquí presentamos ameritan un análisis más detallado que incorpore, al menos, estimaciones sobre dos aspectos complementarios: i. los coeficientes del sector externo, de acuerdo con la más reciente Matriz Insumo Producto; y ii. la revisión detallada de las modalidades de crecimiento y reproducción de la manufactura y sus distintas ramas. Dicha tarea está en curso y esperamos pronto poder reportarla.

Bibliografía

Egurrola, Isaac y Prudencio Vázquez, Jaime (2018), "El vaciamiento productivo regional de las manufacturas en México", en Calva, José Luis (coord.), *Desarrollo territorial y urbano*, volumen 13 de la colección Nueva estrategia de desarrollo, México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, en: https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/desarrollo-territorial-y-urbano/

INEGI (1989), *Censos económicos 1989*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/ce/1989/

INEGI (1994), *Censos económicos 1994*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/ce/1994/
INEGI (1999), *Censos económicos 1999*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/ce/1999/
INEGI (2004), *Censos económicos 2004*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2004/
INEGI (2009), *Censos económicos 2009*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2009/
INEGI (2014), *Censos económicos 2014*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/
INEGI (2019), *Censos económicos 2019*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/

SEGUNDA SECCIÓN
CONFIGURACIONES TERRITORIALES
Y POLÍTICAS PÚBLICAS DEL DESARROLLO

REFORMA URBANA EN MÉXICO: NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSFORMADORAS

POST SCRIPTUM*

ALFONSO IRACHETA**

¿Qué ha pasado con los retos mencionados en la versión original de este texto publicado en 2018 (Iracheta, 2018)? En 2013 se estimó que alrededor de 80 millones de mexicanos radicaban en 383 ciudades; y que 60% de la población radicaba en 59 metrópolis. Asumíamos en consecuencia la hipótesis de que la mayor parte de la futura población radicaría en ciudades. En 2020 se estimó oficialmente que México contaba con 401 ciudades, 92 de ellas metrópolis y que, en las primeras, habitaban 92.7 millones de personas y 82.5 millones de personas (65.5% de la población) radicaban en las metrópolis. En 2015, el 83.38% del PIB nacional se generaba en las ciudades y metrópolis; y en 2020 representó 82.5%. De acuerdo con el Censo de 2010, del orden de 5 millones de viviendas estaban desocupadas (15% del total); en el de 2020, el número creció a 6.2 millones de viviendas, reduciéndose su proporción a 14% del total. Es decir, en los últimos años, la concentración de la población en las áreas urbanas y la magnitud de las viviendas desocupadas en México continúan; igualmente, la magnitud del PIB generado en las ciudades y metrópolis se ha mantenido arriba de 80% del nacional.

Argumenté entonces que una de las causas del volumen de viviendas desocupadas –incluye las abandonadas y vandalizadas– fue la Política Nacional de Vivienda que entre 2000 y 2018 promovió y apoyó la construcción de más de 11 millones de viviendas sociales. Dicha política se suspendió al inicio del gobierno de AMLO, al reconocerse que la inadecuada localización de los conjuntos habitacionales y sus carencias de diversos

* Post scriptum al capítulo "Reforma urbana en México: necesidad de políticas públicas transformadoras" (Iracheta, 2018).

** El Colegio Mexiquense/Centro EURE, Toluca, Estado de México.

equipamientos y servicios provocaron el abandono de las viviendas; e incluso la suspensión de más construcciones, al grado que a lo largo del sexenio los desarrolladores redujeron drásticamente la producción de vivienda social y se movieron a la vivienda para estratos de mayores ingresos.

Una de las consecuencias de la urbanización de mayor impacto, ha sido la expansión física de las ciudades, promovida, entre otras acciones, por la política nacional de vivienda y también por las limitaciones del ordenamiento territorial y urbano. A partir de 2018, se estableció una política de elaboración de programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en las escalas: estatal, metropolitana y municipal, destacando esta última. Al inicio de la administración 2018-2024, los municipios urbanos del país con Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) eran 671, equivalentes a 27% del total de municipios del país. Esta política ha generado del orden de 228 nuevos PMDU, además de 16 programas metropolitanos y en el último año 3 planes estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Esto parecería indicar que casi todas las entidades federativas cuentan con algún instrumento de planeación territorial, ya que, de acuerdo con las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2024, sólo en 4 no se tiene evidencia de que cuenten con algún instrumento de planeación territorial.

Debe decirse, sin embargo, que ha persistido el centralismo federal en estos procesos, reduciendo las posibilidades de que dichos PMDU se aprueben y se ejecuten. Más aún, la preocupación principal ha sido el número de programas elaborados que se reporta y no su impacto en la transformación de ciudades y metrópolis.

Como evidencia de lo anterior cabe destacar que en los propios programas se repiten los problemas de las ciudades y no existen reportes de avances de la ejecución de las estrategias y proyectos para atenderlos y menos aún de los avances en la compactación y consolidación de las ciudades. En la movilidad urbana, no obstante que muchas ciudades han avanzado en proyectos de transporte masivo (versus el individual), un dato alarmante es que el parque vehicular se ha triplicado en 20 años, pasando de 17.3 millones de unidades en circulación en 2001 a 53.1 millones en 2021, lo que representa un crecimiento absoluto de 596.2 % y una tasa de crecimiento media anual (TCMA) de 5.3 % en el periodo. Desde 1999, el incremento ha sido acelerado y constante, hasta alcanzar la relación de 417 vehículos por cada 1,000 habitantes (INEGI, 2022).

Otro fenómeno generador de impactos negativos en la urbanización del país, han sido los excesos de los mercados inmobiliarios. El ejemplo desarrollado en el texto publicado en 2018 se ha seguido confirmando en una

multitud de ciudades y zonas metropolitanas en las que se han elaborado programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano: no existen estrategias para controlar y orientar la expansión urbana, persisten inmensas áreas con predios vacíos dentro de las ciudades; se mantienen o incluso se expanden los asentamientos irregulares; no cesa el deterioro ambiental por el inadecuado manejo del agua, de los desechos sólidos y por la ocupación de espacios de alto valor ambiental. Los esfuerzos han sido limitados y no se han logrado avances ejecutivos, legislativos y judiciales adecuados para enfrentar estos fenómenos: un elemento fundamental ha sido la falta del Reglamento de la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU).

Esto se asocia a la persistencia de limitaciones de los gobiernos locales como actores responsables directos de las decisiones de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Siguen dependiendo de los gobiernos estatales y especialmente del federal; y ante los crecientes retos del territorio y la urbanización en México se reiteró en el texto publicado en 2018 lo que desde 2010 hemos propuesto.

Reforma urbana-metropolitana para México

La LGAHOTDU representó un avance en 2016. Sin embargo, han pasado ocho años y no se ha elaborado su Reglamento, impidiendo precisar las normas, procedimientos y sanciones, para hacerla efectiva.

Entre otros temas que deben ser parte de esta Reforma, destaca la gobernanza urbana y metropolitana. Lo más que se ha logrado es la elaboración de programas municipales y metropolitanos de desarrollo urbano. En el caso de los municipales, algunos gobiernos locales los han asumido como guías para tomar decisiones y orientar políticas e inversiones, lo que representa un avance en la concientización del valor de estos instrumentos. Lo que sigue pendiente es que dichos programas sean realmente de largo plazo y no sean desestimados por las siguientes autoridades municipales.

En el caso metropolitano, no hay evidencias de que estos programas sean instrumentos de acuerdos reales a nivel intermunicipal o interestatal que se traduzcan en estructuras institucionales metropolitanas para la planificación (sólo existen en el país tres Institutos Metropolitanos de Planeación-IMEPLANES), así como en la gestión y operación de servicios de ámbito metropolitano como la movilidad y el transporte público o el manejo de los residuos sólidos, entre otros servicios de responsabilidad metropolitana.

Sólo se observan algunos avances en el transporte masivo (como metrobús, cablebús o metrotren) entre municipios e incluso a nivel

interestatal especialmente las zonas metropolitanas del Valle de México, de Guadalajara y de Monterrey.

Los grandes proyectos de transporte por tren impulsados por el gobierno federal: interurbano Toluca-CDMX, Tren Maya; Suburbano CDMX-AIFA e incluso el Interoceánico, no han operado lo suficiente como para poder evaluar su pertinencia y eficacia. Igualmente, los grandes proyectos aeroporturarios: AIFA, Tulum, Palenque y ampliaciones de otros aeropuertos. En este contexto, resalta que por primera vez en la época moderna, México asume el sistema ferroviario urbano e interurbano de movilidad de pasajeros como prioritario.

Otras políticas que pueden representar avances importantes si mantienen continuidad, son las de vivienda y uso de suelo. La primera porque permite la generación de soluciones habitacionales que van más allá de la producción masiva de vivienda nueva en conjuntos y, la segunda, porque por primera vez, el país cuenta con una Política Nacional de Suelo explícita que reconoce el papel del suelo urbano y urbanizable y define estrategias que permiten ofrecer alternativas a los grupos sociales más pobres para que no engrosen la informalidad habitacional.

La participación social efectiva en los procesos de planeación, gestión, acción del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano, ha mostrado significativos avances en la emisión de los instrumentos de planeación, principalmente; y muy limitados avances en la asunción y apropiación efectiva de los planes y programas por los actores sociales y los ciudadanos[1] e incluso por los funcionarios y políticos locales.

Conclusiones

Que el siglo XXI es el de las metrópolis es algo que ha sido ampliamente reconocido (OCDE, 2015). En la conclusión del texto publicado en 2018 argumenté: "la gobernanza urbana–metropolitana en México debe ser construida porque la crisis socio-espacial tiende al agudizamiento. Esto sólo se logrará si todas las fuerzas sociales trabajan de manera conjunta para hacer efectiva una reforma urbana".

Hoy, la gobernanza y la planeación espacial con visión de largo plazo es tan importante como las políticas macroeconómicas o la política social y, sin embargo, no han sido reconocidas ni consideradas prioritarias por los tres ámbitos del gobierno mexicano.

La reforma del territorio mexicano debe ser considerada como un hito para la seguridad nacional y para el desarrollo económico del país, porque prácticamente todas las decisiones importantes relativas al desarrollo,

se toman en las ciudades y tienen consecuencias en el espacio, afectando en particular a las grandes zonas metropolitanas, haciendo de ellas arenas para el desarrollo o para la ruptura social.

En consecuencia, una conclusión fundamental de este post scriptum es que se aprecian avances en algunos rubros y en algunos municipios sobre lo que debiera ser una Reforma Urbana-Metropolitana.

Sin embargo, desde los tres ámbitos de gobierno y desde los tres poderes de la Unión, la consideración política de las ciudades y metrópolis y, en general, del ordenamiento del territorio y el desarrollo de las ciudades, siguen siendo materias marginales: no se alcanza a entender que las ciudades y metrópolis concentran la generación del producto nacional, la mayor parte de la población y también los problemas más relevantes que ponen en riesgo la economía nacional y las posibilidades de mejora en la calidad de vida de la mayoría de las personas, además de acelerar la crisis ambiental.

Notas

[1] Diversos esfuerzos no gubernamentales han mostrado avances en temas que deberían formar parte de la Reforma Urbana-Metropolitana: El Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía (GCoM por sus siglas en inglés), coordinado por la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP), logró aplicar un piloto en 18 municipios para que actualizaran sus instrumentos de acción climática. Con el apoyo de la Presidencia de la Asamblea Mundial de ONU-Hábitat a cargo del gobierno de México, se establecieron las bases de un Sistema Nacional de Medición, Evaluación y Certificación de la Sostenibilidad Urbana Municipal, aplicando la metodologías del Índice de Prosperidad Urbana (CPI, por sus siglas en inglés) y del Global Urban Monitoring Framework (GUMF) del Sistema de Naciones Unidas en 15 municipios urbanos y metropolitanos. Por iniciativa de la Universidad de Guadalajara con diversas organizaciones, exfuncionarixs de alto nivel, expertxs y académicxs, se creó la Cumbre Internacional del Hábitat de América Latina y el Caribe; igualmente, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CONARED) a partir de la Red de Secretarixs de Desarrollo Urbano de las entidades federativas. Este conjunto de iniciativas y su aplicación práctica en múltiples municipios es una muestra de las posibilidades de avanzar hacia la Reforma Urbana en México.

Bibliografía

Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020), *Metrópolis de México 2020,* Ciudad de México, Primera edición, en: https://www.gob.mx/sedatu/documentos/metropolis-de-mexico-2020?state=published (consultado: 28 de marzo del 2024).

DOF (2023), *Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2024,* en: https://www.gob.mx/sedatu/documentos/reglas-de-operacion-para-el-programa-de-mejoramiento-urbano-para-el-ejercicio-fiscal-2024 (28 de marzo del 2024).

Iracheta, Alfonso (2018), "Reforma urbana en México: necesidad de políticas públicas transformadoras", en Calva, José Luis (coord.), *Desarrollo territorial y urbano,* México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en: https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/desarrollo-territorial-y-urbano/

INEGI (2020), *Censo de Población y Vivienda 2020*, en: https://sinegi.page.link/UCqi (consultado: 28 de marzo del 2024).

INEGI (2022), *Vehículos de Motor Registrados en Circulación. México,* en: https://www.inegi.org.mx/programas/vehiculosmotor/ (consultado: 28 de marzo del 2024).

OCDE (2015), *Governing the City*, Francia, en: doi: http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en (consultado: 10 de marzo del 2024).

SEDATU (2023), *Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial 2023–2024,* en: https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-movilidad-y-seguridad-vial?state=published

Secretaría General del Consejo Nacional de Población (2018), *Sistema Urbano Nacional 2018,* Ciudad de México, en: https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018 (consultado: 28 de marzo del 2024).

CAMBIOS RECIENTES DE LA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL: POLÍTICAS REGIONALES Y URBANAS EN MÉXICO

POST SCRIPTUM*

NORMAND EDUARDO ASUAD SANÉN**
OMAR CONTRERAS CLEOFAS**

El proceso de metropolización en México

El fenómeno de metropolización en México en los últimos 14 años se ha caracterizado por un aumento considerable de las zonas metropolitanas, ya que aumentaron en un 56%. Lo que indica que el proceso de concentración económica continúa expandiéndose a otras ciudades del país. En el año 2010 se identificaron 59 zonas metropolitanas integradas por 367 municipios en 29 entidades federativas; mientras para 2020 ascendieron a 92 metrópolis, integradas por 421 municipios en dichas entidades. Además, se identificaron mediante una nueva metodología otros tipos de concentraciones económicas y poblacionales denominadas zonas conurbadas (ZC) y metrópolis municipales (MM): (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2023).

En estas 92 metrópolis para el año 2020, residen 85.5 millones de personas, lo que representa el 65.5% de la población total. Con respecto a 2010, se destaca la desaparición de la ZM de San Francisco del Rincón para integrarse a la ZM de León y la incorporación de dos ZM (Tapachula y San Martín Texmelucan), así como la identificación de 13 ZC (Sabinas, Silao, Lázaro Cárdenas, Atitalaquia, Ozumba, Sahuayo, Salina Cruz, Juchitán, Huauchinango, ZC Matehuala, Caborca, Huamantla y Valladolid) y la MM de Ciudad Victoria.

La importancia de las zonas metropolitanas tiende a incrementarse, ya que se estima para el 2030, que 19 ciudades albergaran a 59 millones de

* Post scriptum al capítulo "Configuración territorial de la economía y políticas regionales y urbanas en México" (Asuad, 2018).

** Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

habitantes, y el Valle de México, Guadalajara y Monterrey concentraran a 34 millones de habitantes (INEGI-Sedesol-CONAPO, 2012).

El tamaño de la población refleja la importancia económica de las zonas metropolitanas si se comparan con el total del valor agregado censal bruto (VACB) de cada entidad federativa. Para el año 2020, destacan económicamente las Zona Metropolitana de la Ciudad de México con una participación del 100% del VACB de esa entidad, seguida por ZM de Monterrey (98%) y la ZM de Ciudad del Carmen (97% del total de su VACB estatal). El resto de las zonas metropolitanas destacan por su elevada contribución a la economía de sus entidades. Con excepción de la ZM de Zacatecas y la ZM de Tabasco, en el resto de las entidades la aportación de sus metrópolis oscila entre el 56% y el 100%.

En lo que respecta al crecimiento de las zonas metropolitanas de 2010 a 2020 se presentaron incrementos mayores al 10%. Los datos específicos por entidad federativa y zonas metropolitanas se presentan en el cuadro anexo, incluyendo los cambios en la metodología de clasificación de Zonas Metropolitanas que realizó CONAPO en el año 2020.

Políticas regionales y urbanas

El proceso de metropolización y la concentración económica en México mantiene sus tendencias previas, salvo en la región Sureste, debido al cambio en la estrategia de desarrollo regional. No obstante, para el resto de las entidades la política regional y urbana no presentó cambios durante el periodo 2018-2024. El desarrollo regional en la región Sureste se realiza mediante el impulso y desarrollo de megaproyectos regionales, mediante la inversión federal, a fin de revertir las desigualdades regionales del sur sureste con el resto del país. Estos son los casos del Megaproyecto tren maya, bajo un modelo orientado a la integración económica de la actividad turística; y el del corredor interoceánico del Istmo de Tehuantepec, que pretende vincular parques industriales orientados a la exportación, con facilidades logísticas de transporte conectando puertos entre el golfo de México y el océano Pacífico, que son los puertos de Coatzacoalcos a Salina Cruz.

La política regional tradicional sigue con base en el fomento de políticas sectoriales orientadas a la exportación, mediante la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) y el establecimiento de zonas francas en la frontera norte, mediante el otorgamiento de estímulos fiscales y facilidades de infraestructura. Financieramente se siguen transfiriendo recursos a Estados y Municipios mediante participaciones y aportaciones federales, en su

mayor parte sin precisar usos y destinos, salvo las aportaciones federales que están etiquetadas. Por su parte, la política de desarrollo territorial se basa en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2021, con una estrategia de estructuración, desarrollo y gobernanza de los sistemas urbano-rurales. No obstante, no se establecen programas específicos, ni la forma de llevar a cabo la gestión, ni su evaluación y más grave aún, no se cuenta con recursos financieros, ni metas y proyectos específicos para que estos planteamientos tengan un viso de realidad.

Bibliografía

Asuad Sanén, Normand Eduardo (2018), "Configuración territorial de la economía y políticas regionales y urbanas en México", en Calva, José Luis (coord.), *Desarrollo territorial y urbano,* México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en: https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/desarrollo-territorial-y-urbano/

INEGI (2014), *Censos económicos 2014*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/

INEGI (2019), *Censos económicos 2019*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/

INEGI (2023), *La Metrópolis de México 2020*, Primera edición, en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825007073.pdf

INEGI, SEDESOL y CONAPO (2012), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, Primera edición, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112786/1_DZM_2010_PAG_1-34.pdf

SEDATU, CONAPO y INEGI (2023), *Metrópolis de México 2020*, octubre 19, 2023, en: https://www.gob.mx/sedatu/documentos/metropolis-de-mexico-2020?state=published

Anexo

Cuadro 1

Participación y tasa de crecimiento media anual del valor agregado censal bruto (VACB) de la zonas metropolitanas, metrópolis municipales, zonas conurbadas y ciudades mayores a 100,000 habitantes al interior de las entidades para 2013 y 2018

Entidad	*Zonas metropolitanas en 2010 y ciudades mayores a 100,000 habitantes*	*Participación (%) VACB 2013*	*Megalópolis de México en 2020 y ciudades mayores a 100,000 habitantes*	*Participación (%) VACB 2018*	*Tasa crecimiento media anual (%) VACB 2013-2018*
Aguascalientes	**ZM de Aguascalientes**	**94%**	**ZM de Aguascalientes**	**91%**	**18.10**
Baja California	ZM de Tijuana	60%	ZM de Tijuana	56%	9.39
	ZM de Mexicali	32%	MM de Mexicali	30%	9.73
	Ensenada	9%	MM Ensenada	10%	13.73
	Total Zonas Metropolitanas	**100%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**97%**	**9.90**
Baja California Sur	Cabo San Lucas	46%	MM Los Cabos	54%	15.74
	La Paz	36%	MM La Paz	33%	9.60
	Total Zonas Metropolitanas	**100%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**100%**	**13.18**
Campeche	*Ciudad del Carmen*	*98%*	*Ciudad del Carmen*	*97%*	*-2.49*
	Campeche	1%	MM Campeche	2%	11.90
	Total Zonas Metropolitanas	**99%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**99%**	**-4.68**
Coahuila de Zaragoza	ZM de Saltillo	41%	ZM de Saltillo	46%	10.41
	ZM de La Laguna	24%	ZM de La Laguna	26%	9.69
	ZM de Monclova-Frontera	17%	ZM de Monclova-Frontera	14%	3.47
	ZM de Piedras Negras	7%	ZM de Piedras Negras	5%	3.73
			ZC de Sabinas	2%	NA
	Total Zonas Metropolitanas	**89%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**93%**	**9.00**
Colima	ZM de Colima-Villa de Álvarez	49%	ZM de Colima-Villa de Álvarez	33%	2.29
	Manzanillo	*38%*	*Manzanillo*	*48%*	*15.84*
	ZM de Tecomán	11%	ZC de Tecomán	15%	16.72
	Total Zonas Metropolitanas	**98%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**95%**	**10.08**
Chiapas	ZM de Tuxtla Gutiérrez	23%	ZM de Tuxtla Gutiérrez	34%	6.36
	Tapachula	7%	ZM de Tapachula	15%	14.36
	San Cristóbal de las Casas	*3%*	*San Cristóbal de las Casas*	*8%*	*19.49*
	Total Zonas Metropolitanas	**33%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**57%**	**9.67**
Chihuahua	ZM de Ciudad Juárez	48%	MM de Juárez	48%	9.13
	ZM de Chihuahua	34%	ZM de Chihuahua	33%	8.43
	Cuauhtémoc	*4%*	*Cuauhtémoc*	*4%*	*9.51*
	Delicias	3%	ZM de Delicias	4%	11.20
	Hidalgo del Parral	2%	ZC de Hidalgo del Parral	2%	11.54
	Total Zonas Metropolitanas	**91%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**91%**	**9.02**

Continúa

Entidad	*Zonas metropolitanas en 2010 y ciudades mayores a 100,000 habitantes*	*Participación (%) VACB 2013*	*Megalópolis de México en 2020 y ciudades mayores a 100,000 habitantes*	*Participación (%) VACB 2018*	*Tasa crecimiento media anual (%) VACB 2013-2018*
Ciudad de México	**ZM del Valle de México**	**100%**	**ZM de la Ciudad de México**	**100%**	**4.56**
Durango	ZM de La Laguna	42%	ZM de La Laguna	39%	9.25
	Victoria de Durango	34%	MM de Durango	41%	14.96
	Total Zonas Metropolitanas	**76%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**80%**	**8.02**
Guanajuato	ZM de León	44%	ZM de León	28%	0.16
	ZM de Celaya	16%	ZM de Celaya	18%	12.01
	Irapuato	12%	MM de Irapuato	15%	14.45
	Salamanca	*6%*	*Salamanca*	*8%*	*14.51*
	ZM de San Francisco del Rincón	3%			NA
	Guanajuato	2%	MM de Guanajuato	1%	1.41
	ZM de Moroleón-Uriangato	1%	ZC de Moroleón-Uriangato	1%	3.29
	ZM de La Piedad-Pénjamo	1%	ZM de La Piedad-Pénjamo	1%	11.16
			ZC de Silao	12%	NA
	Total Zonas Metropolitanas	**86%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**84%**	**9.39**
Guerrero	ZM de Acapulco	41%	MM de Acapulco	39%	7.79
	Chilpancingo	11%	ZM de Chilpancingo	22%	25.71
	Iguala de la Independencia	*7%*	*Iguala de la Independencia*	*6%*	*5.72*
			ZC de Lázaro Cárdenas	0.3%	NA
	Total Zonas Metropolitanas	**59%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**68%**	**11.88**
Hidalgo	*ZM de Tula*	*38%*			*NA*
	ZM de Pachuca	22%	ZM de Pachuca	24%	7.09
	ZM del Valle de México	7%	ZM de la Ciudad de México	12%	16.70
	ZM de Tulancingo	6%	ZM de Tulancingo	6%	7.23
			ZC de Atitalaquia	14%	NA
	Total Zonas Metropolitanas	**72%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**56%**	**3.51**
Jalisco	ZM de Guadalajara	80%	ZM de Guadalajara	80%	10.37
	ZM de Puerto Vallarta	3%	ZM de Puerto Vallarta	3%	12.19
	ZM de Ocotlán	2%	ZC de Ocotlán	2%	4.86
	Total Zonas Metropolitanas	**85%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**86%**	**10.30**
México	ZM del Valle de México	65%	ZM de la Ciudad de México	63%	8.47
	ZM de Toluca	27%	ZM de Toluca	29%	11.31
	ZM de Tianguistenco	2%	ZC de Tianguistenco	3%	20.19
			ZC de Ozumba	0.1%	NA
	Total Zonas Metropolitanas	**94%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**95%**	**9.65**
Michoacán de Ocampo	ZM de Morelia	35%	ZM de Morelia	36%	11.80
	Ciudad Lázaro Cárdenas	16%	ZC de Lázaro Cárdenas	13%	7.36
	ZM de Zamora-Jacona	9%	ZM de Zamora	9%	10.42
	Uruapan	8%	MM de Uruapan	10%	13.99
	ZM de La Piedad-Pénjamo	4%	ZM de La Piedad-Pénjamo	4%	10.90
			ZC de Moroleón-Uriangato	0.2%	NA
			ZC de Sahuayo	2%	NA
	Total Zonas Metropolitanas	**72%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**74%**	**11.80**

Continúa

Entidad	*Zonas metropolitanas en 2010 y ciudades mayores a 100,000 habitantes*	*Participación (%) VACB 2013*	*Megalópolis de México en 2020 y ciudades mayores a 100,000 habitantes*	*Participación (%) VACB 2018*	*Tasa crecimiento media anual (%) VACB 2013-2018*
Morelos	ZM de Cuernavaca	71%	ZM de Cuernavaca	72%	8.45
	ZM de Cuautla	22%	ZM de Cuautla	21%	6.85
	Total Zonas Metropolitanas	**93%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**93%**	**8.09**
Nayarit	ZM de Tepic	56%	ZM de Tepic	44%	3.47
	ZM de Puerto Vallarta	23%	ZM de Puerto Vallarta	31%	15.41
	Total Zonas Metropolitanas	**78%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**76%**	**7.49**
Nuevo León	ZM de Monterrey	94%	ZM de Monterrey	98%	6.64
Oaxaca	ZM de Tehuantepec	28%	ZC de Tehuantepec	1%	-44.25
	ZM de Oaxaca	27%	ZM de Oaxaca	30%	4.52
	San Juan Bautista Tuxtepec	*12%*	*San Juan Bautista Tuxtepec*	*9%*	*-3.76*
	ZC de Juchitán		ZC de Salina Cruz	23%	NA
			5%	NA	
	Total Zonas Metropolitanas	**67%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**68%**	**2.59**
Puebla	ZM de Puebla-Tlaxcala	79%	ZM de Puebla-Tlaxcala	62%	0.52
	ZM de Tehuacán	3%	ZM de Tehuacán	5%	16.25
	ZM Teziutlán	1%	ZC de Teziutlán	2%	12.61
	ZC de Huauchinango		ZM de San Martín Texmelucan	8%	NA
			0.5%	NA	
	Total Zonas Metropolitanas	**84%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**76%**	**3.77**
Querétaro	ZM de Querétaro	79%	ZM de Querétaro	79%	12.16
	San Juan del Río	*15%*	*San Juan del Río*	*14%*	*11.06*
	Total Zonas Metropolitanas	**94%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**94%**	**11.99**
Quintana Roo	ZM de Cancún	56%	ZM de Cancún	53%	14.59
	Playa del Carmen	23%	MM de Playa del Carmen	26%	18.89
	Chetumal	9%	MM de Chetumal	6%	6.96
	Total Zonas Metropolitanas	**88%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**85%**	**15.09**
San Luis Potosí	ZM de SLP-Soledad de Graciano Sánchez	74%	ZM de San Luis Potosí	53%	7.01
	ZM de Rioverde-Cd. Fernández	2%	ZC de Rioverde	1%	9.93
			ZC de Matehuala	3%	NA
	Total Zonas Metropolitanas	**75%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**57%**	**8.25**
Sinaloa	Culiacán de Rosales	46%	MM de Culiacán	40%	7.24
	Mazatlán	22%	MM de Mazatlán	25%	12.60
	Los Mochis	16%	MM de Los Mochis	19%	14.09
	Total Zonas Metropolitanas	**83%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**84%**	**10.12**
Sonora	Hermosillo	41%	MM de Hermosillo	36%	3.14
	Ciudad Obregón	11%	MM de Ciudad Obregón	11%	5.48
	Heroica Nogales	6%	MM de Nogales	6%	6.08
	ZM de Guaymas	5%	ZM de Guaymas	7%	11.66
	Navojoa	*4%*	*Navojoa*	*3%*	*3.54*
	San Luis Río Colorado	*2%*	*San Luis Río Colorado*	*2%*	*10.46*
			ZC de Caborca	6%	NA
	Total Zonas Metropolitanas	**68%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**72%**	**6.73**

Continúa

Entidad	*Zonas metropolitanas en 2010 y ciudades mayores a 100,000 habitantes*	*Participación (%) VACB 2013*	*Megalópolis de México en 2020 y ciudades mayores a 100,000 habitantes*	*Participación (%) VACB 2018*	*Tasa crecimiento media anual (%) VACB 2013-2018*
Tabasco	ZM de Villahermosa	14%	ZM de Villahermosa	11%	-9.86
Tamaulipas	ZM de Reynosa-Río Bravo	45%	ZM de Reynosa	35%	-0.58
	ZM de Tampico	26%	ZM de Tampico	30%	7.81
	ZM de Matamoros	11%	MM de Matamoros	13%	7.39
	ZM de Nuevo Laredo	9%	MM de Nuevo Laredo	10%	8.05
			MM de Ciudad Victoria	5%	NA
	Total Zonas Metropolitanas	**90%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**94%**	**5.13**
Tlaxcala	ZM de Tlaxcala-Apizaco	63%	ZM de Tlaxcala-Apizaco	55%	8.23
	ZM de Puebla-Tlaxcala	24%	ZM de Puebla-Tlaxcala	23%	10.32
			ZC de Huamantla	12%	NA
	Total Zonas Metropolitanas	**87%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**90%**	**11.99**
Veracruz de Ignacio de la Llave	ZM de Veracruz	20%	ZM de Veracruz	28%	6.62
	ZM de Coatzacoalcos	19%	ZM de Coatzacoalcos	1%	-44.30
	ZM de Poza Rica	12%	ZM de Poza Rica	9%	-4.69
	ZM de Orizaba	10%	ZM de Orizaba	12%	3.79
	ZM de Minatitlán	8%	ZM de Minatitlán	9%	1.26
	ZM de Xalapa	6%	ZM de Xalapa	8%	5.84
	ZM de Córdoba	4%	ZM de Córdoba	5%	4.18
	ZM de Tampico	1%	ZM de Tampico	2%	5.66
	Tuxpan	*1%*	*Tuxpan*	*2%*	*13.85*
	ZM de Acayucan	1%	ZC de Acayucan	1%	-1.81
	Total Zonas Metropolitanas	**82%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**75%**	**-1.62**
Yucatán	ZM de Mérida	85%	ZM de Mérida	80%	4.01
			ZC de Valladolid	4%	NA
	Total Zonas Metropolitanas	**85%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**84%**	**5.14**
Zacatecas	*Fresnillo*	*27%*	*Fresnillo*	*16%*	*-7.99*
	ZM de Zacatecas-Guadalupe	19%	ZM de Zacatecas-Guadalupe	25%	7.52
	Total Zonas Metropolitanas	**46%**	**Total Zonas Metropolitanas**	**41%**	**-0.35**

Abreviaturas: ZM = Zona Metropolitana; MM = Metrópoli Municipal; ZC = Zona Conurbada.

Nota: Las tasas de crecimiento medias anuales del VACB de las zonas metropolitanas y conurbadas se estimaron utilizando el VACB a precios de 2018, deflactados con el IP del PIBE en las entidades donde se localizan. Las zonas metropolitanas en gris son las que presentan cambios en su composición por municipios.

TERCERA SECCIÓN
PROBLEMÁTICA URBANA Y POLÍTICA DE DESARROLLO SUSTENTABLE, EQUITATIVO Y DEMOCRÁTICO

LA URBANIZACIÓN EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

POST SCRIPTUM*

JAIME SOBRINO**

El grado de urbanización es un indicador que mide el porcentaje de la población que reside en áreas urbanas con respecto a la población total que crece como resultado del aumento de la población en las áreas urbanas, como también por el aumento en el número de dichas localidades. La población urbana se distribuye entre un conjunto de localidades que conforman el sistema urbano nacional, las cuales son de diferente tamaño y van en un continuum desde pequeñas ciudades, pasando por las ciudades intermedias y las de gran tamaño. Para el caso mexicano, las ciudades pequeñas son aquellas con una población entre 15,000 y 99,000 habitantes; las intermedias oscilan entre 100,000 y 999,000 habitantes, mientras que las grandes ciudades, o millonarias, contienen una población de más de un millón de habitantes (Poder Ejecutivo Federal, 1989 y Ruiz, 1989).

El sistema urbano de México en 2020 contaba con 410 ciudades, divididas en 62 zonas metropolitanas (Orihuela y Sobrino, 2023), 23 conurbaciones y 325 áreas urbanas. Las conurbaciones son localidades censales unidas físicamente y ubicadas en dos o más municipios distintos y con población total menor a 50,000 habitantes. Las áreas urbanas son localidades censales de 15,000 y más habitantes que se asientan en suelo de un solo municipio. La cuantificación y características del sistema urbano del país en el periodo 1990-2020 se presenta en el cuadro 1.

Las ciudades del sistema urbano de México aumentaron de 303 en 1990 a 410 en 2020. Para el primer año, estas ciudades albergaban a 51.2 millones de habitantes y representaban 63% de la población total del país. En 2020, la población en el sistema urbano fue de 92.6 millones de personas,

* Post scriptum al capítulo "La urbanización en el México contemporáneo" (Sobrino, 2018).

** Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.

mientras que el grado de urbanización se elevó a 73.5%. Esto significa que en estos 30 años la concentración de la población en áreas urbanas se incrementó en 10.5 puntos porcentuales, en gran medida por los flujos de migración interna desde las comunidades rurales hacia las ciudades, y en menor peso por las nuevas ciudades que se fueron incorporando al sistema nacional de ciudades. El ritmo de incorporación de nuevas ciudades ha ido disminuyendo, ya que entre 1990 y 2020 éstas aumentaron en 12%, pero en 7% para el lapso 2010-2020. Esta desaceleración en la incorporación de nuevas ciudades es extensiva a todas las ciudades según su tipo, áreas urbanas, conurbaciones o zonas metropolitanas, y va de la mano con la pérdida de dinamismo en el crecimiento poblacional.

Cuadro 1
Sistema urbano de México, 1990-2020

Concepto	*1990*	*2000*	*2010*	*2020*
Población total (miles)	81,250	97,483	112,337	126,014
Población del sistema urbano (miles)	51,210	65,886	79,878	92,671
Grado de urbanización	63.0	67.6	71.1	73.5
Número de ciudades	303	339	382	410
Ciudades según tipo				
Zonas metropolitanas	41	50	57	62
Conurbaciones	14	19	23	23
Áreas urbanas	248	270	302	325
Ciudades según tamaño de población				
Millonarias	5	9	12	15
Intermedias	59	69	81	85
Pequeñas	239	261	289	310
Población según tamaño (miles de hab.)				
Ciudad de México	15,176	17,927	19,562	21,231
Ciudades millonarias	8,089	15,414	22,172	30,129
Ciudades intermedias	20,079	23,800	28,749	31,292
Pequeñas ciudades	7,866	8,745	9,395	10,019
Población rural	30,040	31,597	32,459	33,343
Área urbanizada (km^2)[b]	11,406	14,094	16,257	17,884
Densidad de población (hab/ha)[c]	44	45	47	49

[a] Las grandes ciudades, o millonarias, son aquellas con población mayor a un millón de habitantes; las intermedias tienen un tamaño entre 100,000 y 999,000 habitantes, mientras que las pequeñas son entre 15,000.

[b] Superficie de las localidades censales de 2,500 y más habitantes que conforman el sistema urbano nacional.

[c] Cociente de la población de las localidades censales de 2,500 y más habitantes del sistema urbano nacional entre su superficie.

Fuente: Elaboración propia a partir de elaboración propia a partir de INEGI (2021) y Orihuela y Sobrino (2023).

Al desagregar a la población según tamaño y año de estudio, se tiene que las grandes ciudades, o aglomeraciones urbanas millonarias, han sido las principales protagonistas del cambio urbano en el país. En 1990, a la Ciudad de México se le sumaban Guadalajara, Monterrey, Puebla y León, siendo las ciudades con más de un millón de habitantes. Para 2020, las aglomeraciones millonarias amentaron a 15, habiéndose incorporado Toluca, Tijuana, Querétaro, Juárez, Torreón, Mérida, Aguascalientes, San Luis Potosí, Mexicali y Saltillo. Todas ellas han conformado concentraciones de población de corte metropolitano.

La participación demográfica de las aglomeraciones millonarias con respecto al total nacional, sin incluir a la Ciudad de México, se elevó de 10% en 1990 a 23.9% en 2020. En contraparte, la Ciudad de México disminuyó su aportación de 18.7% a 16.8%, mientras que las ciudades intermedias mantuvieron su aportación en alrededor de 25%, y las pequeñas ciudades menguaron su participación poblacional en el total nacional de 9.7% a 8%. Como corolario, la población rural en México aumentó en poco más de tres millones de personas entre 1990 y 2020, y su participación en el total nacional disminuyó de 37% en 1990 a 26.5% en 2020.

La densidad de población mide el número de habitantes promedio por unidad de superficie. Se obtiene al dividir a la población total de un área metropolitana o un área urbana entre la superficie de su suelo urbano, incluyendo las áreas de vivienda, industriales, comerciales, de servicios y de infraestructura y equipamiento, así como las vialidades y espacios abiertos. Este indicador se ha utilizado para conocer y explicar los patrones de uso y de ocupación del suelo urbano (Gottdiener et al., 2016: 3-9); la formación de los gradientes de renta al interior de las ciudades (Fujita, 1989: 200-201 y Mills y Hamilton, 1994: 131-154), o las tendencias de la desconcentración intrametropolitana de la población (Millward y Bunting, 2008).

En el sistema urbano nacional, la densidad de población se ubicó en 44 habitantes por hectárea (hab/ha) en 1990 y en 49 hab/ha en 2020. Entre esos años, la población urbana aumentó 81% contra 56% de la superficie. La densidad se incrementó con el tiempo, lo que es reflejo de procesos de mayor intensidad de ocupación del suelo urbano. Esta información sobre la superficie de las áreas urbanizadas y su cambio en el tiempo contradice posturas y comentarios que han aparecido en la bibliografía sobre un excesivo crecimiento de las manchas urbanas y, con ello, de la propagación de áreas urbanas dispersas (véase, por ejemplo, SEDESOL, 2012). La densidad de población promedio del sistema urbano nacional en 2020, 49 hab/ha, estaba por arriba de la densidad

promedio de las urbes en el planeta con 500,000 y más habitantes, que era de 42 hab/ha (Demographia, 2022: 20).

Las ciudades mostraron diferencias significativas en el comportamiento de su crecimiento total. Entre 2010 y 2020, la tasa de crecimiento poblacional de Cancún y de Querétaro fue mayor a 3% anual promedio, en tanto que Los Cabos experimentó un dinamismo de 4% y en Playa del Carmen fue cerca de 8%: fueron las urbes del país con mayor ritmo de crecimiento demográfico. En el polo opuesto, Minatitlán, Poza Rica y Uriangato tuvieron prácticamente el mismo volumen de población en ambos años, en tanto que Acapulco observó despoblamiento absoluto de alrededor de 10,000 personas y tasa de -0.1% anual promedio. Estas cuatro ciudades fueron las de menor dinamismo poblacional.

Las ciudades con mayor dinamismo poblacional se caracterizaron por ser centros turísticos de playa o por formar parte de la corona regional de ciudades de la zona metropolitana de la Ciudad de México, megaurbe que registró una salida neta de más de 500,000 personas entre 2010 y 2020, buena parte de esta población migrante con destino en alguna aglomeración ubicada en la región centro del país. Este comportamiento migratorio apunta hacia un patrón demográfico de desconcentración concentrada (véase Chávez et al., 2022).

En total, 42 de las ciudades de estudio consiguieron atracción neta de población y las 58 restantes fueron de expulsión neta en el periodo 2010-2020. Las ciudades de arribo atrajeron a 2.5 millones de personas, en tanto que de las aglomeraciones urbanas de expulsión su saldo neto fue de -1.4 millones de personas. Desde el punto de vista del volumen del saldo migratorio, a Monterrey llegaron más de 500,000 personas, a Querétaro más de 200,000 y más de 100,000 a Cancún, Guadalajara, Mérida, Playa del Carmen y Tijuana. La mayor atracción de Monterrey con respecto a Guadalajara se tradujo en un cambio en la jerarquía del sistema urbano nacional, ya que en 2020 Monterrey era la segunda metrópoli más poblada del país, habiendo superado a Guadalajara. En el polo opuesto, de Ciudad de México salieron más de 500,000 personas y más de 100,000 de Acapulco, así como alrededor de 30,000 de Coatzacoalcos, Minatitlán y Tapachula. Algunas urbes con expulsión de población estuvieron asociadas con su especialización productiva en la industria petrolera.

La Ciudad de México no sólo es la aglomeración urbana más grande del país, sino una de las de mayor tamaño en el contexto internacional. Su área urbana en 2020 abarcaba suelo de las 16 alcaldías de la Ciudad de México, un municipio del estado de Hidalgo y 41 del Estado de México. Su población avanzó de 15.1 a 21.2 millones de habitantes entre 1990 y 2020, pero

su participación en el total nacional se redujo de 18.7% en 1990 a 16.8% en 2020. Tuvo saldo migratorio negativo estimado en -2.2 millones de personas durante los 30 años de estudio. Por otro lado, su PIB creció de 3.1 a 5.6 billones de pesos, a precios constantes de 2015, y también su ritmo de crecimiento estuvo por debajo del total nacional, con lo que su participación en la generación de riqueza nacional cayó de 36.5% en 1988 a 30% en 2018.

El análisis realizado ofrece una mirada sobre la forma en que la población y sus actividades económicas se distribuyen en el territorio nacional y su cambio en el tiempo. Esta información es de utilidad para el diseño y la puesta en marcha de políticas que tengan el propósito de mitigar las desigualdades sociales y territoriales en el país, así como aquellas con una visión de desarrollo sostenible.

Bibliografía

Chávez Galindo, Ana María; Molina, Wendy; Pinto Da Cunha, José Marcos; Olivera, Guillermo; Barquero, Jorge; Rodríguez, Jorge; Macadar, Daniel y Sobrino, Jaime (2022), "Desconcentración concentrada y migración: una mirada desde grandes metrópolis de América Latina", *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 16, e202108, pp. 1-30.

Demographia (2022), *Demographia World Urban Areas 2022*, en: http://www.demographia.com/db-worldua.pdf

Fujita, Masahisa (1989), *Urban Economic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

Gottdiener, Mark; Budd, Leslie y Lehtovouri, Panu (2016), *Key Concepts in Urban Studies*, Los Angeles, Sage.

INEGI (2021), *Censos y Conteos de Población y Vivienda (datos de 2020), Principales resultados por localidad (ITER)* en: https://www.inegi.org.mx/app/descarga/ficha.html?tit=326108&ag=0&f=csv

Mills, Edwin y Hamilton, Bruce (1994), *Urban Economics*, Nueva York: Harper Collins College Publishers.

Millward, Hugh y Bunting, Trudi (2008), "Patterning in urban population densities: a spatiotemporal model compared with Toronto 1971-2001", *Environment and Planning*, vol. 40, núm. 2, pp. 283-302.

Orihuela, Isela y Sobrino, Jaime (2023), "Delimitación y trayectorias de las zonas metropolitanas en México, 1990-2020", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 38, núm. 3.

Poder Ejecutivo Federal (1989), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1989-1994*, México.

Ruiz, Crescencio (1989), *Distribución de población y crisis económica en los años ochenta: dicotomías y especulaciones*, México: El Colegio de México (mimeo).

SEDESOL (2012), *La expansión de las ciudades 1980-2010*, Ciudad de México.

Sobrino, Jaime (2018), "La urbanización en el México contemporáneo", en Calva, José Luis (coord.), *Desarrollo territorial y urbano,* México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en: https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/desarrollo-territorial-y-urbano/

EL DERECHO A UN TERRITORIO INTEGRADO Y SUSTENTABLE, CON EQUIDAD SOCIAL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

POST SCRIPTUM*

EMILIO PRADILLA COBOS**

Seis años después de escrito el trabajo original (Pradilla, 2018), nuestra propuesta transicional sigue siendo válida porque las causas de los problemas territoriales analizados aún están presentes y en varios aspectos se han agravado; y nuestras propuestas para resolverlos –o al menos aminorarlos– continúan vigentes. Las políticas puestas en marcha por el gobierno de AMLO para modificar el territorio, en particular el urbano, no han correspondido a una práctica de *planeación con amplia participación ciudadana democrática*. En la realidad, la visión personal del presidente ha sustituido al plan; y no se ha aplicado ninguna modificación sustantiva a la práctica heredada de los gobiernos anteriores.

La *desigualdad del desarrollo territorial* entre las regiones del sur, el centro y el norte del país, resultante del modelo de acumulación de capital sigue vigente. La rápida construcción y operación de trenes de pasajeros, presentada como proyecto de desarrollo para enfrentar y resolver la desigualdad regional, además de su impacto negativo innegable sobre la ecología de los lugares recorridos, está subordinada a los intereses del gran capital trasnacional en el turismo (Tren Maya) y en el comercio global (Tren Interoceánico). Son grandes proyectos sexenales cuyo éxito o fracaso desconocemos aún, pero cuyos elevados costos para el usuario están lejos de ser accesibles a la población pobre de la región. Si la desigualdad del desarrollo capitalista en el turismo produjo las diferencias en el territorio tal como las conocemos, este proyecto sólo las profundizara aún más.

* Post scriptum al capítulo "El derecho a un territorio integrado y sustentable, con equidad social y democracia participativa" (Pradilla, 2018).

** Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Recordemos que el turismo en la zona maya se ha explotado desde hace mucho tiempo generando más diferencias entre los estratos sociales, sin resolver la miseria y el daño ecológico que hoy conocemos en la región.

Es muy pronto para saber cuál será la respuesta del gran capital turístico o industrial-comercial a los proyectos de "polos de desarrollo", de origen keynesiano a mediados del siglo pasado. Pero estamos seguros que el empleo generado será mal remunerado salarialmente, con predominio de trabajos informales inestables, mal pagados, sin prestaciones ni seguridad social, como ocurre con el 50 % de todos los empleos en el México de hoy. Y el éxito del Tren Interoceánico, cuya operación intentó Porfirio Díaz, depende del simultáneo fracaso del ampliado Canal de Panamá.

Luego de años de construcción de vías para los automotores y de abandono de los trenes de pasajeros, es difícil que el proyecto de regresar a ellos compita con el transporte automotor o aéreo, en tiempos de recorrido y costos de inversión y uso; y que favorezca a los usuarios populares.

La costosa cancelación del avanzado proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) en Texcoco, y de construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) ya concluyó, pero las empresas aéreas no quieren operar desde allí, porque presenta grandes problemas de accesibilidad a pesar de las múltiples inversiones férreas y de vialidad realizadas para lograrla.

Ha ocurrido una *reindustrialización* relativa en regiones urbanas o ciudades medias del centro y norte del país, pero no en el sur o las grandes metrópolis como proponíamos. Siguiendo la lógica del T-MEC –la combinación de alta tecnología y muy bajos salarios– y del anglicismo "nearshoring", pero fundamentalmente el crecimiento ha ocurrido en la industria maquiladora de exportación –ensamblado de automóviles, aparatos electrónicos y línea blanca, partes y piezas de fabricación, etcétera– manteniendo las condiciones de rotación del empleo, bajas prestaciones y pobreza relativa de la mayoría de los trabajadores involucrados. El *desarrollo territorial armónico y equitativo* sigue siendo una tarea pendiente.

Si la desigualdad regional sigue vigente, la rural y urbana no se ha resuelto. Como señala el gobierno, la pobreza sigue afectando a una parte muy importante de la población[1] rural y urbana:

> En el cuarto trimestre de 2023, el porcentaje de la población en situación de pobreza laboral fue de 37%, es decir, 37 personas de cada 100 no contaron con el ingreso laboral suficiente en su hogar para adquirir la canasta alimentaria para cada integrante (CONEVAL, 2024).

En las grandes ciudades, el sector de la construcción, cada vez más concentrado monopólicamente y dominado por el capital inmobiliario-financiero trasnacional, sin controles reales, sigue transformando la estructura urbana en beneficio del capital en el comercio, las oficinas, los servicios y la vivienda de lujo de los sectores de altos ingresos. Esto ocurre a pesar del estruendoso fracaso de las "vivienderas" en la construcción de unidades periféricas de vivienda de interés social y la quiebra mercantil de sus mayores empresas, cuyas unidades agrandaron en muchos casos el área urbana, incluida la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM); su efecto negativo ya no se borrará, y ni siquiera se aplican políticas para atemperarlo.

No se ha modificado la Constitución para eliminar los cambios legales introducidos por los gobernantes neoliberales previos. Aún siguen vigentes los cambios al artículo 27 Constitucional resultantes de la contra-reforma agraria de Salinas de Gortari, que sirvieron a la política de vivienda de interés social impulsada por Fox y sus sucesores.

El Programa Nacional de Vivienda 2021-2024 se propuso "Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada". Pero se elaboró en línea con la visión neoliberal. En su "Epílogo: Visión hacia el futuro" señala: "La familia se transformará en el centro de la acción habitacional, convirtiéndose en productora social de vivienda con acceso a asesoría técnica (acreditada) para la autoproducción. Gracias a ello, en 2024 el número de viviendas con rezago habitacional pasará de 9.4 a 7.2 millones. Bajo esta tendencia, en 2040 el número de viviendas en rezago tenderá a cero…". (SEDATU, 2021).

No creemos que este objetivo –con el que no podemos estar en desacuerdo– se logre mediante las políticas propuestas, pues no hay cambios en la reglamentación urbana, en las prácticas de los organismos de vivienda del Estado, en la estructura del sector privado dedicado a la construcción y tampoco en el funcionamiento del mercado del suelo y la vivienda. Y la referencia a la autoproducción –autoconstrucción– echa a perder el discurso, pues es gracias a ella que el "objetivo" ya se cumple: todos tienen "un lugar donde dormir". El costo social de esta visión es muy elevado para los autoconstructores: muy malas viviendas, altos precios y jornadas excesivas de trabajo, como lo señalamos desde 1982 (Pradilla, 1982: 267-344).

Sólo se ha compactado el hábitat de los sectores de altos ingresos y las áreas de operación del gran capital, no las populares en las que sigue el déficit de espacios públicos. Reconocemos una ampliación considerable del *transporte público*, positiva en muchos casos, aunque extrañamos la ausencia de un debate abierto en la ciudadanía sobre la conveniencia de la multiplicación de sistemas como el Metro, el BRT, el trolebús elevado y el

cablebús o medios similares que se multiplican y combinan como "ejemplos" sin sometimiento a planes de largo plazo. Continúa imperando el automóvil privado en las estructuras y políticas urbanas.

Los servicios públicos de agua potable, drenaje, energía, educación, salud y recreación, tradicionalmente escasos y de mala calidad en sus infraestructuras y actividades, aun presentan carencias muy importantes que se pusieron en evidencia tanto en la pandemia del Covid-19, como en la actual falta de agua en muchas regiones del país.

La segregación social sigue marcando el territorio urbano, cada vez más dividido por las infraestructuras viales, los muros y condominios cerrados.

No se ha resuelto el problema de la fragmentación de la administración pública metropolitana derivada del crecimiento urbano sobre distintas municipalidades dotadas, al menos formalmente, de un estatuto de soberanía.

Dos grandes y graves problemas territoriales siguen cómo asignaturas pendientes. La *sustentabilidad ambiental*, que aparece como un problema de atención prioritaria de los activistas ambiéntales, pero sin acciones positivas amplias de los gobiernos locales o del gobierno federal. Hoy se ha agravado notablemente por el cambio climático y la sequía. El otro es la *violencia* generalizada que domina en muchas y extensas áreas campesinas y urbanas del país, que crece sin cesar, y que no ha sido resuelta por ninguno de los últimos gobiernos federales, afectando negativamente la vida económica, social, política y cultural cotidiana de los ciudadanos, e impidiendo la libre movilidad en el territorio que establece la norma constitucional.

Lo que planteamos en 2018, por tanto, sigue teniendo toda su validez, pues la realidad territorial tanto en el campo como en la ciudad sigue presentando problemas similares o iguales. Más aún: creemos que se ha agudizado su conflictividad para la mayoría de los trabajadores de México. Como señalamos entonces, debemos transitar hacia una *democracia participativa* en la que la sociedad no delega total e incondicionalmente su derecho a gobernar, sino que lo ejerza corresponsablemente con sus representantes políticos, participando decisoriamente en las prácticas que afectan su futuro y exigiendo la transparencia y la rendición de cuentas. Debemos reivindicar *la vigencia del derecho a la ciudad, al medio ambiente sustentable, al territorio digno,* con obligaciones vinculatorias para el Estado, con responsables para garantizarlo, y haciéndolo *exigible por todos los ciudadanos*.

Entonces podríamos hablar de *territorios democráticos*, dejando atrás la ficción de la democracia que la reduce al derecho a elegir mediante el voto, de tiempo en tiempo, a quienes hablan en nuestro nombre, pero actúan en

beneficio de sus intereses y los de los actores dominantes en lo económico o político. Entonces descubriremos que el derecho al territorio que reivindicamos no se reduce a la posibilidad de apropiarnos del actual, forjado por la inequidad, por la segregación y fragmentación, y por el autoritarismo, sino que se habrá transformado en *el derecho a un territorio digno,* creado por tod@s y para el disfrute de tod@s.

Notas

[1] Otros investigadores, entre ellos Julio Boltvinik de El Colegio de México, dan cifras más elevadas de pobreza moderada y extrema, señalando que los organismos estatales como CONEVAL tienden a dar cifras más bajas por conveniencia política.

Bibliografía

CONEVAL (2024), *Comunicado No. 2: El Coneval presenta información referente a la pobreza laboral al cuarto trimestre de 2923*, 27-II-2024, Ciudad de México, México CONEVAL.

Pradilla Cobos, Emilio (1982), "Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del Estado en América Latina, en Pradilla Cobos, Emilio (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, pp. 267-344.

Pradilla Cobos, Emilio (2018), "El derecho a un territorio integrado y sustentable, con equidad social y democracia participativa", en Calva, José Luis (coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo, Vol. 13: Desarrollo regional y urbano*, Ciudad de México, México: Consejo Nacional de Universitarios y Juan Pablos Editor, en:https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/desarrollo-territorial-y-urbano/

Presidencia de la República (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019, Ciudad de México, México.

SEDATU (2021), *Programa Nacional de Vivienda 2021-2024*, 04/06/2021, en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5620388&fecha. Visita 20 de abril del 2024.

CUARTA SECCIÓN
DESIGUALDAD TERRITORIAL
Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

LA DESIGUALDAD SOCIOESPACIAL O EL MÉXICO QUE SE BIFURCA. CAMBIOS EN EL SEXENIO 2019-2024 Y RECOMENDACIONES PARA 2024-2030

POST SCRIPTUM*

ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA**

Cambios observados entre 2018 y 2024

La desigualdad socioespacial se entiende como la distribución polarizada o inequitativa de la riqueza y de los beneficios del desarrollo entre los grupos sociales y las diferentes escalas territoriales, fenómeno que se puede medir mediante series estratificadas de indicadores temporales y regionales.

La desigualdad en México tiene una raíz histórica que se profundizó durante el modelo de apertura comercial o neoliberal, con tendencias hacia su bifurcación. En este contexto, algunas características básicas de la estructura, dinámica y funcionamiento del sistema nacional territorial al inicio del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador eran las siguientes: a) alta concentración y dispersión demográfica, económica y geográfica; b) metropolización difusa con asentamientos en localizaciones irregulares; c) centralización del sistema de ciudades, con tendencias de crecimiento del Centro hacia el Norte de manera asociada al TLCAN y al T-MEC, lo cual es funcional al modelo de apertura comercial, exportador y maquilador, con la integración físico espacial hacia Estados Unidos de América en el marco de la nueva división internacional del trabajo; d) un proceso de polarización con el fuerte rezago del Sur Sureste sujeto a un modelo tipo enclave con extracción de renta petrolera y turismo, con menor calidad de vida de la población respecto al promedio nacional, que lo coloca en el polo más bajo de la divergencia en el territorio nacional; e) espacios periurbanos metropolitanos y zonas rurales en condiciones de

* Post scriptum al capítulo "La desigualdad socioespacial o el México que se bifurca" (Sánchez, 2018).

** Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

mayor pobreza y marginación; f) menor accesibilidad de la población a bienes y servicios en varias regiones y localidades agrarias dispersas; y, g) ampliación general de las brechas de desarrollo en el territorio nacional con debilitamiento del Estado de bienestar.

Frente a esa situación general se han tomado decisiones en materia de política territorial con diferentes criterios. Primero, sobre bases de planeación y varios estudios previos; segundo, con apoyo social, decisiones prácticas y voluntad política; y, tercero, por impactos externos de un contexto internacional favorable para México, como los cambios geoestratégicos en los bloques mundiales, principalmente la guerra comercial Estados Unidos-China que estimula la relocalización industrial (*nearshoring*).

El resultado general ha sido la modificación de tendencias históricas con la reducción en algunas formas de desigualdad en el desarrollo urbano regional como en los aspectos siguientes.

En lo económico territorial, se produjo una reducción en la brecha del ingreso por habitante en el país y entre macro-regiones, estados y municipios, lo cual se comprueba con las estimaciones de convergencia[1] que reportan un elevado crecimiento económico de los estados del Sur Sureste,[2] aún en el año 2020, el de mayor impacto de la pandemia del Covid-19, cuando el PIB cayó en -8.6% (INEGI, 2024a). Entre las causas de estos cambios destaca la inversión pública en la construcción de megaproyectos, programas sociales, obras de infraestructura y equipamiento en regiones atrasadas entre los cuales destacan los construidos en el Sur Sureste de México como El Tren Maya, el Corredor del Istmo de Tehuantepec, la Refinería de Dos Bocas, el Aeropuerto de Tulum, puentes y carreteras, entre otros. El mercado interno, a su vez, se fortaleció con la recepción de remesas que se usan principalmente en consumo, pago de servicios, deudas y salud en los hogares receptores, entre los cuales se encuentran los rurales.[3]

En lo físico espacial, la red nacional de ciudades mantiene una estructura y funcionamiento tendencial. No obstante, el crecimiento más rápido de estados del Sur-Sureste ha modificado los flujos migratorios hacia esta franja del país; y ha reducido el desequilibrio en las escalas macro-regional, estatales y municipales. En infraestructura, la construcción de carreteras y caminos favoreció a estados del sur del país.[4]

En lo social, disminuyó la pobreza[5] y la desigualdad[6] en el país, y más en estados y municipios con rezago tradicional, como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, de manera asociada a los programas sociales que han significado ingresos en sectores empobrecidos con transferencia monetarias.[7] Esto trajo consigo el fortalecimiento de la economía popular y el mercado interno, lo cual estimuló la demanda nacional. Asimismo, se construyeron obras de

contenido social y comunitario, como las de mejoramiento urbano, la dignificación de espacios de convivencia, los caminos rurales o la mayor accesibilidad a bienes y servicios por la infraestructura social de los Centros Integradores que tienen como nodos operativos a los Bancos del Bienestar,[8] junto con el acceso a internet en localidades aisladas.

En lo ambiental, las Áreas Naturales Protegidas aumentaron su superficie; hay restricción a prácticas depredadoras como la minería a suelo abierto y el *fracking*; y se avanzó en los derechos a la vivienda, a la movilidad y al agua, entre otros aspectos.

Recomendaciones de política pública para el sexenio 2024-2030

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar los derechos constitucionales de la sociedad y debe actuar e invertir en donde no lo hace el sector privado, para continuar desmontando la formación social construida desde los años ochenta con un modelo de acumulación capitalista injusto. En este sentido, los grandes problemas nacionales en el ámbito territorial, tanto los de raíz histórica, como los de mediano y largo plazos, requieren de la instrumentación de políticas públicas con estrategias, planes, programas y acciones, entre las cuales se mencionan las siguientes.

Aplicar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (SEDATU, 2021), con un modelo territorial de desarrollo con crecimiento socioeconómico sustentable, equitativo, convergente, policéntrico, de mediano y largo plazos, con coordinación intersectorial e intergubernamental, formas democráticas de participación ciudadana y justicia socioespacial, así como con tres ejes de acción: estructuración, desarrollo y gobernanza territorial.

Se trata de establecer la localización óptima de infraestructuras sociales considerando principios como: a) la eficiencia espacial, para minimizar la distancia entre la oferta y la demanda de servicios básicos con instalaciones accesibles a la población, y, b) la justicia ambiental, con una distribución de las infraestructuras no deseables de manera sustentable. Asimismo, se trata de lograr la igualdad de condiciones y las oportunidades socioeconómicas en el territorio, no condicionar el ciclo de vida futuro de las personas por su lugar de nacimiento, porque la desigualdad en la estructura y dinámica de los asentamientos humanos tiene una impronta inicial en las personas de acuerdo con su lugar de origen.

Luchar contra los rezagos sociales, con atención especial a la erradicación del núcleo duro de la pobreza y la marginación en todo el territorio nacional. En especial, eliminar la pobreza extrema, reducir el grado de marginación y aumentar la accesibilidad de la población a centros

urbanos, bienes y servicios. La población objetivo y las metas en valores absolutos y en porcentaje del respectivo total nacional son las siguientes: a) población en pobreza extrema (principalmente indígenas): 9.1 millones (7%); b) municipios de muy alta marginación: 204 (8%); c) municipios con muy baja accesibilidad a centros urbanos: 351 (14%); d) localidades con muy baja accesibilidad: 30,750 (16%); e) personas con muy baja accesibilidad: 3.4 millones (2%); y, f) políticas de infraestructura para la accesibilidad de 48 mil localidades y 8 millones de personas (CONAPO, 2021; CONAPO, IMT y CentroGeo, 2022 y Coneval, 2023).

Fortalecer el mercado interno desarrollando el potencial productivo de las regiones; y mejorar la convergencia en el crecimiento del producto por habitante de las regiones más atrasadas, con atención especial a las brechas de género (en México el 46% de las mujeres participa en el mercado laboral).

Sostener los recursos fiscales destinados a la infraestructura y el equipamiento que son fundamentales para potenciar el desarrollo y avanzar hacia la equidad de acuerdo con las características de los espacios urbanos, metropolitanos y regionales.

Promover modelos endógenos sinérgicos en corredores con ventajas o vocaciones propias (capital humano, social o natural) con productos, desarrollo científico, transferencia y creación de tecnología apropiada, que consideren la integración de cadenas de valor con retención de la riqueza en localidades y regiones, con derramas (*spillovers*) positivas y diversificación productiva.

Regular la relocalización industrial definiendo el tipo de modelo a promover en aspectos de requerimientos como un sistema de comunicaciones y transportes, infraestructura de carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, localización, uso de suelo, agua, energía, servicios públicos, vivienda de trabajadores y movilidad, etc.; pero también en beneficios como empleo, tecnología, cadenas de suministros, proveeduría, impuestos, crecimiento local y regional, entre otros.

Mantener las inversiones en el Sur Sureste para avanzar en la convergencia territorial del país y consolidar los megaproyectos como el Tren Maya, el Corredor Interoceánico y la Refinería Dos Bocas para generar efectos multiplicadores en empleo e ingreso a la población.

Consolidar los centros integradores con infraestructura y equipamiento social, con atención especial a localidades y municipios más pobres para mejorar la calidad de vida de la población.

Promover la energía solar y el nitrógeno verde para la movilidad con fuentes bajas en carbono y hacer frente al cambio climático, con atención especial a las regiones en condiciones críticas.

Fortalecer la inversión, la planeación y el ordenamiento territorial para el mediano y largo plazos, especialmente, en corredores económicos urbano regionales y en los municipios, como orden constitucional de gobierno básico de mayor proximidad y atención a las necesidades sociales.

En resumen, aunque subsisten diferentes formas de desigualdad, las evidencias documentales y estadísticas confirman acciones que han producido cambios en las tendencias que favorecen la justicia socioespacial; pero es claro que se trata de procesos estructurales que sólo se modifican en el mediano y largo plazos. Por ello se requiere sostener la estrategia general.

Notas

[1] La Convergencia Sigma (desviación estándar del logaritmo natural del PIB por habitante) por entidad federativa fue, en años de crisis, como 1995 (0.23), en 2005 (0.23) y 2009 (0.19); aumentó en 2019 (0.23), se redujo en 2020 año de Covid-19 (0.22) y volvió a disminuir en 2023 (0.20), es decir, se redujo esta forma de desigualdad en la fase de recuperación de la pandemia y con crecimiento económico. En la escala de macro-región, disminuyó de 0.23 en 2019 a 0.20 en 2023, aun incluyendo petróleo y gas, por el caso atípico de Campeche. En máximos-mínimos del PIB por habitante por entidad federativa (incluyendo a Campeche) fue en 2000 de 15 veces, en 2010 fue de 12 veces, en 2018 de 10 veces, y en 2024 se estima en 8 veces (INEGI, 2024b y CONAPO, 2023a y 2023b).

[2] En el año 2022, la tasa de crecimiento del PIB de Tabasco fue de 17.0%, Oaxaca 7.8%, Quintana Roo 7.2% y Chiapas 5.5%, frente al país que alcanzó 3.9% (INEGI, 2024b).

[3] En Estados Unidos de América hay 37.3 millones de mexicanos reconocidos que generan 324 mil millones de dólares de PIB en ese país. En el año 2023 enviaron 63.3 mil millones de dólares en remesas y para 2024 se esperan 68 mil millones, lo que representa el 18.5% de su ingreso (Banco de México, 2024).

[4] En el marco del Plan carretero 2019-2024 se construyeron 551 obras con 8,120 kilómetros y una inversión de 228 mil millones de pesos en programas de: Caminos de mano de obra, Caminos rurales y alimentadores, Carreteras federales libres de peaje y Autopistas (SICT, 2024).

[5] Entre 2018 y 2022, el número de personas en pobreza disminuyó en 5.1 millones, ya que disminuyó de 41.9% a 36.3%, después del aumento en el año 2020 a 43.9% por los impactos del Covid-19. No obstante, en el año 2022, más de 46.8 millones de personas todavía vivían en condiciones de pobreza multidimensional y 9.1 millones de personas se encontraban en pobreza extrema (Coneval, 2023).

[6] El Coeficiente de Gini indica una disminución en la concentración del ingreso. En 2000 era 0.55 y en 2010 de 0.50; en el año 2018 fue 0.46 y para el año 2022 disminuyó a 0.43 (Coneval, 2023).

[7] Entre 2019 y 2024 se habrán entregado 2.7 billones de pesos del presupuesto público a programas sociales. En 2024, se espera cubrir a casi 28 millones de personas; y de los 35.2 millones de hogares existentes en el país, el 79% recibirán, aunque sea un programa social cuyo presupuesto alcanza 745 mil millones de pesos (Secretaría del Bienestar, 2024).

[8] El Banco del Bienestar cuenta con 3,149 sucursales con presencia en 2,701 localidades de los 32 estados del país, y ayuda a que los beneficiarios de los programas sociales como los adultos mayores o personas con alguna discapacidad retiren sus fondos sin necesidad de trasladarse a grandes distancias con altos costos de transportación (Banco del Bienestar, 2024).

Bibliografía

Banco del Bienestar (2024), "Comunicado 005/ Banco del Bienestar concluye con éxito su Plan de Expansión; ya opera con 3,149 sucursales", *Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo*, 26 de febrero.

Banco de México (2024), *SIE, Balanza de pagos, remesas 1999-2024*, consulta de cuadro resumen (SIE, Banco de México), en: banxico.org.mx.

CONAPO (2021), *Índices de marginación 2020*, Consejo Nacional de Población, Gobierno, en: www.gob.mx.

CONAPO, IMT, CentroGeo (2022), *Análisis geoespacial de la accesibilidad a centros urbanos de las localidades de México*, *Consejo Nacional de Población*, en: www.gob.mx.

CONAPO (2023a), *Población a mitad de año, 1950-2070,* Datos Abiertos de México - Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070

CONAPO (2023b), *Conciliación demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de población de México 2020 a 2070. Bases de datos de la Conciliación Demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070*, Consejo Nacional de Población, en: www.gob.mx.

CONEVAL (2023), *Medición multidimensional de la pobreza, Anexo estadístico 2022,* en: coneval.org.mx.

INEGI (2024a), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto Trimestral. Año Base 2018*, Producto Interno Bruto Trimestral (PIBT), en: inegi.org.mx.

INEGI (2024b), *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (PIBE). Año base 2018,* en: inegi.org.mx.

Sánchez Almanza, Adolfo (2018), "La desigualdad socioespacial o el México que se bifurca", en Calva, José Luis (coord.), *Desarrollo territorial y urbano,* México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en: https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/desarrollo-territorial-y-urbano/

Secretaría del Bienestar (2024), *Consolidado por Entidad del Número de Beneficiarios, 2023*, 2023T4.xlsx, en: live.com.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2021), en: www.gob.mx.

Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (2024), *Inversión por 228 mmdp permitirá al Gobierno de México entregar 551 nuevas obras carreteras: SICT*, SCT, 28 de febrero, Comunicado.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO: UN ANÁLISIS DE CONVERGENCIA ECONÓMICA

POST SCRIPTUM*

JOSÉ CÉSAR LENIN NAVARRO*
FRANCISCO JAVIER AYVAR CAMPOS*
JOSÉ ODÓN GARCÍA GARCÍA*

El objetivo de este estudio es el de examinar la convergencia económica de las 32 entidades federativas de la República mexicana durante el periodo 2013-2023. La hipótesis de la convergencia económica sugiere que dos economías, ya sean regiones o estados, con características estructurales similares, pero niveles de ingreso per cápita diferentes, pueden tender a igualarse en términos del nivel de renta en el largo plazo. La confirmación de convergencia económica ha llevado al desarrollo de varias metodologías, entre las cuales destacan las medidas de disparidad estática y las medidas de disparidad dinámica (Solow, 1956; Baumol, 1986; Barro, 1991; Barro y Sala-I-Martin, 1991, 2004; Sala-I-Martin, 1996 y Marchante et al., 2006). Para alcanzar el propósito de esta investigación se calcularon ambos tipos de medidas de disparidad. Es así como se determinó la convergencia beta β, la convergencia sigma σ, y la convergencia gamma γ. Empleando para ello los enfoques metodológicos propuestos por Sala-I-Martin (2000) y Marchante et al., (2008).

Convergencia β

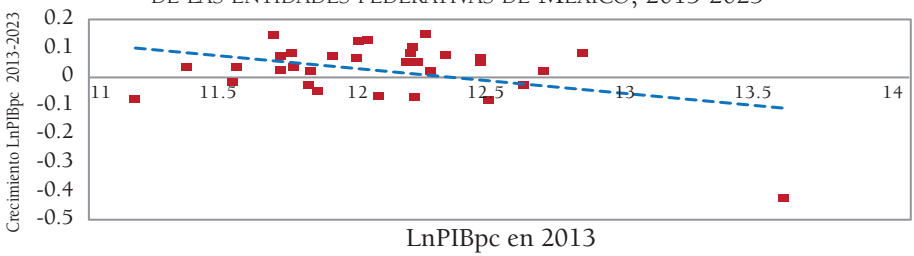
Durante el periodo global de 2013 a 2023, se observó una relación inversa entre la tasa de crecimiento del logaritmo del PIB per cápita y el logaritmo del PIB per cápita de las entidades federativas de México con el año base 2013. El parámetro de convergencia β en dicho lapso tomó un valor

* Post scriptum al capítulo "Estrategias de desarrollo regional: un análisis de convergencia económica" (Navarro, Ayvar y García, 2018).

** Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

de -0.08791, lo que establece una velocidad de convergencia de 8.79%. Es así como, durante este periodo, las entidades menos desarrolladas del país tendieron a acercarse a las más desarrolladas. Por lo tanto, se evidencia una dinámica de convergencia β en México durante el periodo 2013-2023 (véase gráfica 1).

Grafica 1
Convergencia β del PIB per cápita
de las entidades federativas de México, 2013-2023

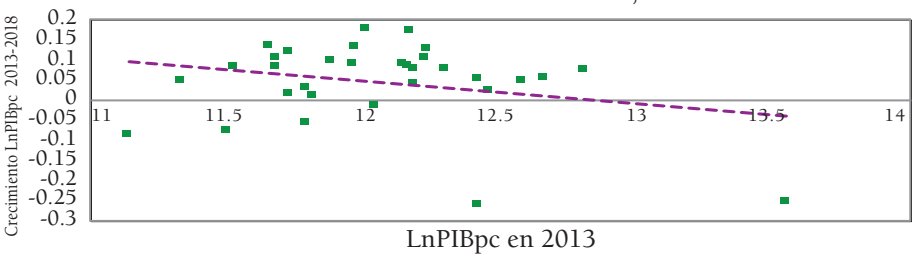


TC13_23 = 1.08351458253 - 0.0879120268763*LN2013

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2024) y CONAPO (2024), y utilizando la metodología de Sala-I-Martin (2000).

En el subperiodo 2013-2018 se evidenció una asociación negativa entre la tasa de crecimiento del logaritmo del PIB per cápita y el logaritmo del PIB per cápita de las entidades de México con el año base 2013. En este subperiodo, el parámetro de convergencia β se estableció en -0.05522, indicando así, una velocidad de convergencia del 5.52% entre las entidades del país (véase gráfica 2).

Gráfica 2
Convergencia β del PIB per cápita
de las entidades federativas de México, 2013-2018

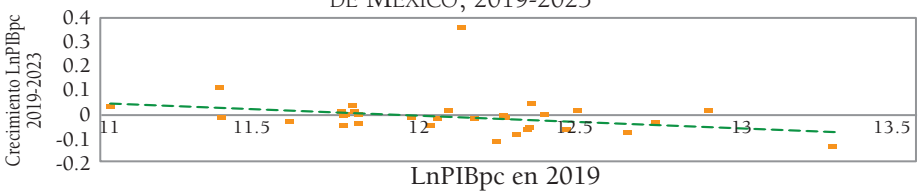


TC13_18 = 0.711160001441 - 0.0552247761305*LN2013

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2024) y CONAPO (2024), y utilizando la metodología de Sala-I-Martin (2000).

Durante el subperiodo 2019-2023 se observó una relación negativa entre la tasa de crecimiento del logaritmo del PIB per cápita y el logaritmo del PIB per cápita de las entidades de México tomando como referencia el año 2019. En estos años, el parámetro de convergencia β se situó en -0.05269, lo que señala una velocidad de convergencia del 5.27% entre las entidades federativas de la República mexicana (véase gráfica 3).

Gráfica 3
Convergencia β del PIB per cápita de las entidades de México, 2019-2023



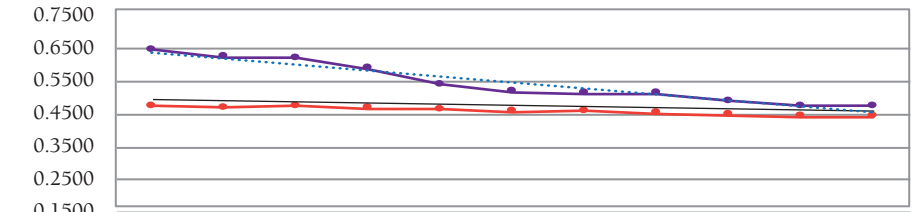
TC19_23 = 0.631632692228 - 0.052693057488*LN2019

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2024) y CONAPO (2024), y utilizando la metodología de Sala-I-Martin (2000).

Convergencia σ

A continuación se evalúa la convergencia σ con el objetivo de determinar si, durante los periodos de análisis, el PIB per cápita de las entidades federativas de México tiende a acercarse entre sí. En el periodo global de 2013 a 2023, se observa un patrón de convergencia σ entre las entidades del país (véase gráfica 4).

Gráfica 4
Convergencia σ del PIB per cápita de las entidades federativas de México, 2013-2023



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
DE LN	0.4751	0.4698	0.4752	0.4679	0.4655	0.4593	0.4611	0.4542	0.4486	0.4438	0.4438
CV	0.6464	0.6255	0.6228	0.5890	0.5427	0.5194	0.5142	0.5140	0.4917	0.4754	0.4754

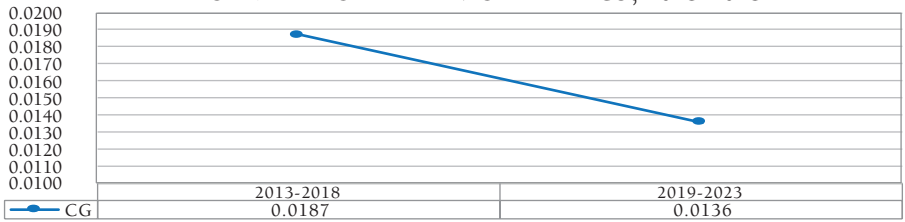
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2024) y CONAPO (2024), y utilizando la metodología de Sala-I-Martin (2000).

Específicamente, se observa que los estados tendieron a aproximarse más entre sí en términos de su ingreso per cápita durante el subperiodo 2013-2018. Esto se evidencia por la disminución del 3.3% en la desviación estándar del logaritmo del PIB per cápita y del 19.7% en el coeficiente de variación durante dicho periodo. En el subperiodo 2019-2023, aunque también se registraron reducciones en ambas medidas de dispersión, estas disminuciones sólo fueron del 3.4% y del 8.5%, respectivamente.

Convergencia Γ

El cálculo de la convergencia γ evidencia que a lo largo de todo el periodo 2013-2023 se experimentó una considerable movilidad en las posiciones del *ranking* del PIB per cápita de las entidades federativas de México. Esto indica la presencia de convergencia durante el periodo estudiado. Sin embargo, al analizar los subperiodos, se observa que la variación en las posiciones del *ranking* fue mayor durante el subperiodo 2019-2023. Esto sugiere que, aunque a lo largo de todo el periodo considerado las entidades mantuvieron diferentes posiciones en el *ranking* de ingreso per cápita, la movilidad fue más significativa en el segundo subperiodo. Es de destacar que esta variación se concentra principalmente en las posiciones medias del *ranking*, ya que las entidades con los niveles más altos y más bajos de ingreso per cápita mantuvieron sus posiciones a lo largo de todo el análisis (véase gráfico 5).

Gráfica 5
Convergencia γ del PIB per cápita
de las entidades federativas de México, 2013-2023



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2024) y CONAPO (2024), y utilizando la metodología de Marchante et al. (2008).

Conclusiones

Estos resultados de convergencia económica indican que durante el periodo global de 2013 a 2023, los estados pobres o menos desarrollados

tendieron a acercarse a los más ricos o desarrollados. Además, se observa una movilidad en las posiciones del *ranking* del PIB per cápita de los estados mexicanos durante este periodo. Esta movilidad se presenta principalmente, en las entidades que no ocupan los extremos más altos ni más bajos del *ranking* de ingreso per cápita del país.

En el análisis comparativo de los subperiodos, se destaca que la velocidad de convergencia fue ligeramente mayor en el subperiodo 2013-2018, aunque la diferencia no fue significativa respecto al subperiodo 2019-2023. Los resultados de la convergencia sigma indican que durante el subperiodo 2013-2018, las entidades mostraron una tendencia más marcada a acercarse entre sí, mientras que en el lapso 2019-2023 la pendiente de las medidas de dispersión tendió a estabilizarse, especialmente de 2022 a 2023. Por último, los resultados de la convergencia gamma revelan que la mayor movilidad entre las entidades se observó en el subperiodo 2019-2023.

Los resultados de la convergencia económica dan cuenta de las asimetrías en los niveles del PIB per cápita entre las entidades del país durante el periodo 2013-2023. Si bien estas asimetrías tienen un origen fundamentalmente estructural, transitan necesariamente por revitalizar el crecimiento económico de la economía mexicana en general, y en particular de los estados con menores niveles de desarrollo. Dentro de las recomendaciones de una política pública dirigida a este fin, debieran encontrarse entonces, elementos que consideren una estrategia integral de desarrollo a partir de los ejes siguientes:

- Fortalecer las habilidades laborales de la fuerza de trabajo para incrementar su competencia y adaptabilidad a los nuevos requerimientos del mercado nacional e internacional.
- Estimular inversiones que faciliten la transferencia de tecnología hacia las entidades federativas, así como el establecimiento de cadenas de valor que fomenten en los distintos sectores económicos la creación de valor.
- Identificar las capacidades productivas específicas de las entidades para dirigir de manera más efectiva los procesos de reorientación hacia actividades económicas más rentables.
- Reformular los corredores industriales, agrícolas y turísticos del país, con la finalidad de promover la descentralización de las actividades económicas.
- Priorizar el mercado interno y el desarrollo a nivel local, para estimular la implementación de iniciativas que impulsen el desarrollo endógeno.

Bibliografía

Barro, Robert (1991), "Economic growth in a cross section of countries", *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), pp. 407-443.

Barro, Robert y Sala-I-Martin, Xavier (1991), "Convergence across states and regions", *Brooking Papers on Economic Activity*, 1991(1), pp. 170-182.

Barro, Robert y Sala-I-Martin, Xavier (2004), *Economic growth* (2nd ed.), MIT Press.

Baumol, William (1986), "Productivity growth, convergence, and welfare: What the long-run data show", *The American Economic Review*, 76(5), pp. 1072-1085.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2024), *Bases de datos de la Conciliación Demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070*, Documentos, consultado el 23 de febrero de 2024, en: https://www.gob.mx/conapo/documentos/bases-de-datos-de-la-conciliacion-demografica-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-2020-a-2070

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024), *Cuentas Nacionales. Banco de Información Económica*, consultado el 23 de febrero de 2024, en: https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0

Marchante, Andrés; Ortega, Bienvenido, y Sánchez, José (2006), "Las dimensiones del bienestar en las comunidades autónomas españolas. Un análisis de sigma y gamma-convergencia", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 50-51, pp. 123-141.

Marchante, Andrés; Ortega, Bienvenido, y Sánchez, José (2008), "Convergencia en nivel de vida de las comunidades autónomas españolas: Una referencia al caso de Andalucía", *Revista de Estudios Regionales*, 82, pp. 43-70.

Navarro Chávez, Lenin José César; Campos Ayvar, Francisco Javier; García García, José Odón (2018), "Estrategias de desarrollo regional: un análisis de convergencia económica", en Calva, José Luis (coord.), *Desarrollo territorial y urbano,* México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en: https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/desarrollo-territorial-y-urbano/

Sala-I-Martin, Xavier (2000), *Apuntes de Crecimiento Económico*, A. Bosch.

Solow, Robert (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), pp. 65-94.

POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y ASIMETRÍAS REGIONALES EN 2018-2024. HACIA UN DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

POST SCRIPTUM*

CARLOS BUSTAMANTE LEMUS**

Antecedentes

El objetivo principal del trabajo publicado bajo este título en 2018 fue mostrar que las políticas económicas estructurales aplicadas en México a partir de la crisis del año 1982[1], habían soslayado las necesidades y problemas regionales de grandes áreas del país, sobre todo las del Sur Sureste, para privilegiar mediante recursos de gasto público a sectores vinculados al gran capital privado, asociados con funcionarios públicos para aplicar dichas políticas.

Lo anterior produjo consecuencias graves sobre las desigualdades socioeconómicas y regionales, así como la explotación indiscriminada –mediante concesiones de los gobiernos federales a capitalistas privados por 30 ó 50 años, prorrogables hasta por otros 30 ó 50 años más– de los recursos naturales de nuestro territorio (agua, minerales preciosos y energéticos, zonas costeras, carreteras y vías férreas, entre las más importantes), por medio del aprovechamiento forzado de tierras ejidales y comunales; y en ocasiones, con la complicidad de líderes obreros y campesinos.

Ahora, el objetivo de este post scriptum es destacar algunos de los cambios en la política económica y regional que han sido emprendidos por el gobierno federal bajo la presidencia de Andrés Manuel López Obrador.

Desde el inicio de esta Administración se anunciaron las acciones de política social, económica y regional más importantes:

* Post scriptum al capítulo "Políticas estructurales y asimetrías regionales. Hacia un desarrollo regional sustentable" (Bustamante, 2018).

** Investigador Titular "C" en el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

- Rescatar la soberanía del Estado mexicano en la explotación de los recursos naturales estratégicos, como la explotación del petróleo, la generación de energía eléctrica;
- Un fortalecimiento de las finanzas públicas, buscando mayores recursos fiscales y menor endeudamiento público, sobre todo del exterior;
- Elevar considerablemente el ingreso de la población trabajadora, mediante aumentos sustanciales al salario mínimo, por encima de las tasas anuales de inflación;
- Mayores recursos monetarios y materiales a los trabajadores del campo, mediante becas para el bienestar social y recursos a la producción rural, así como la creación de IMSS-Bienestar, para auxiliar a la población no afiliada a los sistemas de salud ya establecidos anteriormente;
- Fortalecer la infraestructura productiva y social en las regiones que han registrado altos índices de pobreza y marginación, como las del Sur y Sureste del país, con los importantes megaproyectos de construcción de la Refinería de petróleo de Dos Bocas, en el estado de Tabasco, El Corredor Interoceánico, con la modernización del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, entre la costa de Coatzacoalcos, Veracruz y la de Salina Cruz, en Oaxaca; así como la construcción del Tren Maya, en la península de Yucatán.

Respecto al primer objetivo, el gobierno actual ha emprendido el rescate y fortalecimiento de la soberanía del Estado de la empresa PEMEX; un proceso de saneamiento de sus finanzas, mediante la revisión de los innumerables contratos irregulares otorgados a empresarios particulares –incluyendo la cancelación de algunos de ellos–; así como la compra de la refinería de Deer Park, ubicada en el estado de Texas, Estados Unidos, en la cual PEMEX era accionista minoritario y había sido una de las refinerías desde la cual se importaba gasolina a México; además de la persecución del robo de petróleo, gas y gasolina mediante la perforación ilegal de los ductos de la empresa para su venta a particulares o a las mismas agencias distribuidoras de gasolina concesionadas. Con todo lo anterior, se ha logrado disminuir gradualmente la dependencia de las importaciones de gasolinas y gas provenientes de Estados Unidos. Además, se emprendió desde el año 2019, la construcción de la nueva refinería de petróleo en el Sureste de México, precisamente en Dos Bocas, municipio de Paraíso, Tabasco.

En lo referente al saneamiento de las finanzas públicas, para acrecentar los ingresos del Estado y poder financiar los diversos programas prioritarios. Por ejemplo, el SAT ha cumplido su función haciendo valer la

obligación de pago de adeudos por concepto de Impuesto Sobre la Renta (ISR) a los grandes deudores, los cuales habían sido beneficiados con bonificaciones otorgadas por los presidentes anteriores y sus altos funcionarios en la SHCP y en el SAT. Además, se han eliminado las "becas" otorgadas a los expresidentes de México, retiro de sus escoltas, de sus seguros de gastos médicos mayores y de sus cuantiosas pensiones.

Mediante un conjunto de acciones como las antes mencionadas se han logrado incrementos en los ingresos del gobierno federal durante los años 2018-2023, como puede verse en el cuadro 1.

Cuadro 1
Ingreso tributarios y no tributarios
del gobierno federal, 2018-2023

CONCEPTOS	*2018*	*2023*
	Miles de millones de pesos	
TOTAL	5,115.10	7,039.10
Petroleros	978.40	1,079.00
No petroleros	4,136.70	5,980.20
Gob. Federal	3,329.90	4,872.40
TRIBUTARIOS	3,062.30	4,517.20
ISR	1,664.20	2,506.30
IVA	922.20	1,366.60
IESPS	347.40	445.10
Imp.s/imports.	65.50	100.70
Imp.S/Explot. Hidroc.	5.50	7.20
Otros Imps.	57.40	91.30
NO TRIBUTARIOS	267.50	355.20
Orgs. de Control Presup. Dir.	398.00	606.70

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SHCP (2018-2023).

Con relación a las políticas sociales, básicamente se destacan: elevar considerablemente los ingresos de la población trabajadora a través del aumento considerable de los salarios mínimos y la operación de los programas para el bienestar social, entre las que destacan: 1) Pensión para el bienestar de los adultos mayores; 2) Apoyo para el bienestar de niños y niñas de madres trabajadoras; 3) Jóvenes construyendo el futuro; 4) Sembrando vida; 5) Apoyo para el bienestar de las personas con discapacidad permanente; 6) IMSS Bienestar. Todos ellos, con un gasto social durante el periodo, por más de 1 billón 330 mil millones de pesos (SCHP, 2023 y Presidencia de la República, 2023).

Finalmente, dentro de los grandes programas y proyectos de infraestructura productiva de impacto regional, están: a) la construcción del *Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles*, en el Noroeste de la Zona Metropolitana del Valle de México, con un costo aproximado de 75 mil millones de pesos (INAI, 2024); b) la continuación y conclusión del *Tren Suburbano Toluca-Cd. de México*, en el Poniente de dicha ZMVM (hasta finales de 2023, había costado al menos 110 mil millones de pesos, por encima de los 72 mmdp del proyecto original); c) el *Corredor Interoceánico* en el Istmo de Tehuantepec, en el cual la SCIT invirtió 9,378 mdp entre 2020 y 2022, a partir del año 2023, el proyecto pasó a cargo de la Secretaría de Marina, la que invirtió 268 mdp en el CIIT y 3,565 mdp en el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (SHCP, 2023); d) la *Refinería Petrolera de Dos Bocas*, en el estado de Tabasco, en la cual, se habían invertido hasta el 2023, 17 mil millones de dólares (SENER, 2023); y por último, más no al final, e) el *Tren Maya* en la península de Yucatán, concebido éste, inicialmente, para el fomento al turismo en toda la península de Yucatán, consiste en 7 tramos de vía férrea, iniciando en Palenque, Chiapas, hacia Campeche, luego hacia el norte a Yucatán; de Mérida hacia el oeste para Cancún, desde allí corriendo hacia el sur, paralela a la costa caribeña, para cruzar Playa del Carmen, Tulum, F. Carrillo Puerto y Bacalar-Chetumal; desde allí, correrá hacia el poniente, hacia Escárcega y cerrará el recorrido de aproximadamente 1,555 km conectando nuevamente con Palenque. Este recorrido tocará aproximadamente 235 poblados rurales y semiurbanos, los que previamente se han convertido en Centros Integradores para el Bienestar, los que cuentan con becas para el bienestar social y productivo y serían potencialmente beneficiados con su integración a los procesos de desarrollo económico y cultural de la región.

Sin duda, estos megaproyectos marcan un hito en la historia reciente de la política económica emprendida en los últimos 40 años en lo referente a políticas socioeconómicas regionales de carácter estructural, dado que significan la recuperación de la rectoría del Estado mexicano en las obras públicas de infraestructura tanto productiva como social; además, sus objetivos giran hacia la atención a regiones y territorios, los cuales habían quedado fuera de las prioridades de inversión para su crecimiento y desarrollo, como son las del sur sureste del país y reforzando la viabilidad de la gran urbe de la Zona Metropolitana del Valle de México; todo ello, apoyado en unas finanzas públicas sanas, que el gobierno federal no ha tenido la necesidad de acudir a un mayor endeudamiento de la banca internacional. La atención hacia el Sur Sureste, debe considerarse también como un giro geoestratégicos que diversifica la atención más allá de la tradicional

dependencia de la potencia económica del Norte, para abrir la posibilidad para fortalecer vínculos económicos, culturales y políticos, con otros países de América y del mundo.

Para concluir: el análisis del comportamiento de las políticas estructurales emprendidas por el gobierno actual permite esperar que el gobierno que deberá iniciar a partir de noviembre de 2024, no solamente continúe consolidando la soberanía de México, sino que la fortalezca con algunos otros elementos que han quedado pendientes. Entre ellos, los siguientes:

- Consolidación de los procesos democráticos en todas las esferas de gobierno en sus tres poderes de gobierno (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), de tal manera que las diversas tareas –seguridad pública, justicia para todos, soberanía sobre la explotación y aprovechamiento de nuestros recursos naturales estratégicos (agua, minerales, bosques y litorales costeros), fortalecimiento del aparato productivo y recuperación del medio ambiente– puedan llevarse a cabo con la participación equitativa y proactiva de los sectores populares, agropecuarios y empresariales;
- Continuar con la revisión de concesiones a empresarios de los recursos acuíferos, mineros, ferroviarios y costeros, para su posible renovación bajo condiciones más justas para nuestro país, o, de lo contrario, su revocación;
- Consolidar los megaproyectos como el Corredor Interoceánico y el Tren Maya, con el transporte integrado y multimodal (carga y pasajeros). Por ejemplo, completar en una siguiente etapa, la conexión de las vías ferroviarias de la península de Yucatán, con los cuatro principales puertos marítimos comerciales de Campeche, Progreso, Cancún y Chetumal, con lo cual, el desarrollo económico y social de las poblaciones costeras, cuyas actividades están asociadas a los productos del mar, al comercio y los servicios al turismo, se verá potenciado de manera importante, generando externalidades para su eventual desarrollo;
- Fortalecer los recursos presupuestales a las entidades federativas y municipales, bajo condición de ajustar más sus partidas de gasto corriente, para orientarlos en mayor medida al gasto en obras públicas y servicios;
- Una decidida política de fomento al empleo en las entidades federativas, podría ser la reducción, o, en su caso, eliminación del Impuesto sobre Nóminas.

Notas

[1] Algunas de las características del modelo económico y político implementadas desde finales del año 1982 hasta finales de 2018, fueron fundamentalmente: apertura a los mercados de capital y servicios del capital trasnacional; privatización de las empresas del Estado; control de la política monetaria y de los procesos inflacionarios mediante restricciones al gasto público, reducción del crédito bancarios al desarrollo y contención de los salarios a la población (Yagci, 1985).

Bibliografía

Bustamante, Carlos (2018), "Políticas estructurales y asimetrías regionales. Hacia un desarrollo regional sustentable", en Calva, José Luis (coord.), *Desarrollo territorial y urbano,* México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en: https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/desarrollo-territorial-y-urbano/

INAI (2024), *AIFA*, https:micrositios.inai.org.mx/aifa/ Consultado el 28/03/2024

Presidencia de la República (2023), *Quinto Informe de Gobierno 2022-2023,* en: https://www.gob.mx/presidencia/documentos/quinto-informe-de-gobierno-344019

SENER (2023), *Energía a debate*, en: https://energiaadebate.com/10mil-millones.de-dolares-mas-en-2024/ (Consultada el 28/03/2024).

SENER (2024), *Avance financiero de la Refinería de Dos Bocas*, en: http://transparencia.energia.gob.mx(web_transparencia/3-4oinforme-de-labores-SENER.pdf Consultado el 28/03/2024.

SHCP (2018-2023), shcp_ehacienda.gob.mx, consultada el 26/03/2024.

SHCP (2024), *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública,* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gob. de México.

Yagci, Fahrettin (1985), *Structural Adjustment Lending,* The World Bank Staff, Washington, D.C., Working Paper 735.

QUINTA SECCIÓN
MIGRACIONES INTERNAS Y DIÁSPORA MEXICANA

MIGRACIÓN INTERNA EN MÉXICO

POST SCRIPTUM*

JAIME SOBRINO**

Las personas que realizan migración interna o internacional son un grupo que se caracterizan por la selectividad de atributos sociodemográficos, siendo el sexo, la edad y el nivel educativo los más significativos. La selectividad que se tiene hacia estos atributos ha permitido identificar a la migración como acompañante de las transiciones en el curso de vida de las personas. De manera más específica, las transiciones en el curso de vida relacionadas con la migración son el ingreso a un nivel educativo mayor, término de la educación, ingreso al mercado de trabajo, unión familiar, paternidad, desunión familiar, partida de los hijos y retiro del mercado de trabajo. Estas transiciones actúan como intermediarias entre la decisión a migrar y los factores contextuales en los cuales se lleva a cabo la migración interna (Bernard et al., 2014 y Mulder et al., 2002). La edad de las personas se relaciona estrechamente con los movimientos migratorios, aunque existe evidencia de diferencias entre países en las edades en las cuales se lleva a cabo la migración, así como las transiciones en el curso de vida de las personas.

La intensidad de la migración interna en el periodo 1995-2000 en 26 países del planeta estuvo asociada con el tamaño de población, superficie, desigualdad social y proporción de inmigrantes internacionales. En términos generales, a mayor volumen de población menor intensidad de la migración interna; a mayor superficie mayor intensidad de la migración interna; a mayor desigualdad social mayor intensidad de la migración

* Post scriptum al capítulo "Migración interna en México en 2015" (Sobrino, 2018).

** Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

interna, y a mayor proporción de inmigrantes internacionales mayor intensidad de la migración interna. En forma adicional, los países con mayores y menores niveles de desigualdad se caracterizan por tener las mayores intensidades en la migración interna. La menor intensidad migratoria se registró en las naciones con mayor y con menor nivel de desarrollo.

Hubo también asociación entre migración interna y migración internacional. Aquellos países con mayor intensidad de la migración interna se caracterizan por tener elevada proporción de inmigrantes internacionales. El ser país de destino de migrantes internacionales estimula la movilidad interna; las ciudades de arribo en estos países combinan inmigrantes nacionales e internacionales. Esta asociación entre intensidades de la migración interna y la migración internacional que se aprecia en el contexto internacional no aplica para México.

La migración es el cambio del lugar de residencia habitual y que dicho cambio implicó el cruce de algún límite político-administrativo (Leridon y Toulemon, 2014: 187-189). Si el cambio es dentro de un país, entonces se denomina migración interna. La migración campo-ciudad se ha visto como el motor de la urbanización, y esto es así durante las primeras etapas de la expansión del desarrollo urbano. Posteriormente, el crecimiento natural, nacimientos menos defunciones, se convierten en el principal elemento que explica el aumento de la población urbana (Keyfitz, 1980). La migración interna del campo a la ciudad jugó un papel relevante en la urbanización de México durante la primera parte del siglo XX. A partir de ese momento, la migración interna disminuyó su intensidad, además de que los flujos de migración urbana-urbana han superado al volumen de la migración con origen en el campo y destino en una ciudad.

En este escenario, la Ciudad de México se transformó de ser la ciudad con mayor atracción neta de población a la de mayor expulsión neta, mientras que otras ciudades manifestaron importante dinamismo demográfico gracias a la atracción de población migrante, originaria en su mayoría de otra ciudad. Aglomeraciones urbanas con importante atracción de población fueron aquellas de la nueva ola de la localización de la industria automotriz, tales como León, Querétaro, Saltillo o San Luis Potosí, como también, y de manera muy relevante, los íconos emergentes de la actividad turística: Cancún, Puerto Vallarta, Los Cabos y Playa del Carmen.

La migración absoluta, o de toda la vida, se refiere a aquellas personas que residen en un territorio distinto al de su nacimiento, independientemente de la fecha en la que ocurrió la movilidad. El estudio de la migración interna absoluta conlleva al menos cuatro limitaciones: i) no se sabe cuándo se efectuó el movimiento; ii) no se sabe si el migrante realizó sólo

un movimiento migratorio o más; iii) cuando se lleva a cabo una migración de retorno, entonces se deja de ser migrante interno absoluto, y iv) en el caso de México esta migración absoluta interestatal incluye flujos que no necesariamente son movimientos migratorios, sino movilidad residencial intrametropolitana.

La información que proporcionan los microdatos del cuestionario ampliado de los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020 sobre migración reciente intermunicipal permite conocer con mayor precisión los puntos de origen y de destino de los migrantes, así como las características sociodemográficas de dichos migrantes. El tamaño de las localidades de origen y de destino se erige como variable de estudio adicional, elemento que profundiza el análisis territorial de la migración interna. En un primer momento es posible identificar a los flujos de migración reciente según dos grandes puntos de origen y destino: rural y urbana. Un primer pensamiento sobre la migración interna es que ésta se lleva a cabo fundamentalmente de personas que habitan en comunidades rurales y que se dirigen a las ciudades (Roberts, 1978 y Saunders, 2010). En México fue así por lo menos hasta el tercer cuarto del siglo XX. A partir de entonces ya no es así.

Los 2,469 municipios del país existentes en 2020 se dividieron en cinco grupos según el tamaño de su localidad principal, o pertenencia a alguna zona metropolitana: i) Zona Metropolitana de la Ciudad de México; ii) Metrópolis millonarias en habitantes; iii) ciudades y zonas metropolitanas intermedias; iv) pequeñas ciudades, y v) municipios rurales. En la categoría rural se incluyeron a todos aquellos municipios que no contaban con una localidad censal de 15 mil o más habitantes en 2020, o que no formaban parte de alguna de las 59 zonas metropolitanas del país. Estos municipios sumaron 1,761 y con una población de cinco años y más conjunta de 19.8 millones de personas, representando 17% de la población de cinco años y más del país. De los 708 municipios restantes, 76 formaban parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; 111 pertenecían a las 15 zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes; 220 contenían a las 83 ciudades y zonas metropolitanas con población entre 100 mil y 999 mil habitantes, y 301 municipios albergaban a las 307 pequeñas ciudades del país. Esta misma clasificación de municipios se muestra para los años 2000 y 2010 (véase cuadro 1).

El monto de población migrante reciente intermunicipal se ubicó en 3.8 millones de personas en 2000, en 3.9 millones en 2010 y en 4.4 millones en 2020. Estos valores representan una intensidad migratoria de 8.9 migrantes por cada mil habitantes de cinco años y más en cada año para el primero, 7.7 para el segundo y 7.6 para el tercer año.[1] Si bien el volumen

mostró incremento año con año, su intensidad, es decir su relación con respecto a la población de cinco años y más, disminuyó. Los datos de migración reciente en México a esta escala, movimiento entre municipios, ratifica el análisis realizado en mi texto anterior (Sobrino, 2018) sobre la tendencia a la disminución de la importancia de la migración interna en México en la redistribución de la población en el territorio.

Cuadro 1
México. Migración reciente intermunicipal
por tipo de municipios, 2000-2020

Variable	*Total*	*Ciudad de México*	*Metrópolis millonarias*	*Ciudades intermedias*	*Pequeñas ciudades*	*Municipios rurales*
2000						
Población de cinco años y más	85,931,915	16,512,703	18,646,365	20,732,478	13,442,295	16,598,074
Inmigrantes	3,804,132	421,317	957,496	1,349,994	561,790	513,535
Emigrantes	3,804,132	480,118	559,463	1,167,461	731,537	865,553
Saldo	0	-58,801	398,033	182,533	-169,747	-352,018
2010						
Población de cinco años y más	101,312,872	18,378,652	23,341,438	25,791,027	15,412,747	18,389,008
Inmigrantes	3,891,796	377,391	935,990	1,399,924	612,745	565,746
Emigrantes	3,891,796	526,464	784,732	1,197,939	682,771	699,890
Saldo	0	-149,073	151,258	201,985	-70,026	-134,144
2020						
Población de cinco años y más	115,392,501	20,341,663	28,347,783	29,740,311	17,118,986	19,843,758
Inmigrantes	4,401,133	334,303	1,353,131	1,380,881	634,011	698,807
Emigrantes	4,401,133	503,217	790,364	1,525,844	756,628	825,080
Saldo	0	-168,914	562,767	-144,963	-122,617	-126,273

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2000, 2010 y 2020).

La información del cuadro 1 indica el amplio predominio de la migración con origen en un municipio urbano o metropolitano con respecto a aquella con origen en un municipio rural. En 2000, el 77% emigró de algún municipio urbano o metropolitano, contra 23% que lo hizo desde algún municipio rural. El porcentaje de emigrantes recientes intermunicipales con origen en un municipio rural disminuyó a 18% en 2010 y aumentó

ligeramente a 19% en 2020. Esto significa que alrededor de uno de cada cinco migrantes recientes intermunicipales durante los primeros años del nuevo milenio salieron de un municipio rural, mientras que los cuatro restantes lo hicieron desde un municipio urbano o metropolitano.

La Ciudad de México fue un lugar con saldo negativo en sus movimientos de migración interna reciente, volumen que tendió a aumentar con el paso de los años y de un valor de -59 mil personas en 2000 a -169 mil personas en 2020. En términos de intensidad, la migración interna neta en esta megaurbe cambió de -0.7 personas por cada mil habitantes de cinco años y más al año en 2000 a -1.7 personas en 2020. De esta forma, las metrópolis millonarias fueron las receptoras netas de los movimientos de migración interna reciente del país durante las dos primeras décadas del nuevo milenio, siendo lugares de arribo de población procedente, principalmente, desde los municipios rurales y desde la Ciudad de México. Las ciudades intermedias también fueron atractoras de población en 2000 y 2010, además de caracterizarse por ser las localidades que concentran el mayor número de emigrantes y de inmigrantes.

La distribución espacial de los inmigrantes se explica preferentemente por factores de la demanda ocupacional. Por su parte, la organización espacial de los emigrantes es producto principalmente de la contracción de la demanda ocupacional, pérdida de calidad de vida, o elementos vinculados al crimen e inseguridad (Cook, 2009). En las aglomeraciones urbanas con mayor volumen de emigrantes aparecieron, nuevamente, las de mayor tamaño poblacional, pero no de forma tan recurrente como en las de mayor inmigración. Las siete metrópolis con mayor tamaño de población figuraron entre las de mayor monto de emigrantes recientes intermunicipales en los tres cortes de tiempo de estudio, pero en 2020 el monto conjunto de población emigrante sumó un millón de personas y representó 23% del total. Otras metrópolis con importante volumen de salida de población migrante reciente fueron Veracruz, Acapulco, Oaxaca, Querétaro y Cancún.

A diferencia de las ciudades con mayor intensidad inmigratoria, que se agruparon en dos tipos, turísticas y fronterizas, en las aglomeraciones con mayor tasa de emigración reciente intermunicipal no se aprecia patrón alguno, salvo el de pertenecer a los estados de Guerrero (Acapulco y Chilpancingo), Oaxaca (Oaxaca y Tuxtepec) y Veracruz (Acayucan, Coatzacoalcos, Tuxpan y Veracruz). A estas ciudades se agregaron Ciudad del Carmen y Guanajuato.

La población que realiza migración interna es un conjunto especial, la cual se caracteriza por concentrarse en edades jóvenes, de 20 a 34 años,

cada vez con mayor nivel educativo, con propensión de vivir en unión libre en el lugar de destino, o también a realizar el movimiento migratorio en familia. Su remuneración promedio en el lugar de arribo supera en la mayoría de los casos a la de la población residente, por lo que se puede hablar cada vez más de una movilidad de capital humano. En 2020, la mayor intensidad de la migración interna reciente la tuvo la población que concluyó estudios de maestría. La población migrante también es selectiva según la ciudad de destino, siendo que a edades más tempranas tienden a migrar hacia ciudades universitarias, turísticas y fronterizas, con menor desigualdad, mientras que la población emigra a edades más tardías desde ciudades de mayor tamaño de población y de mayor ingreso promedio. Se vislumbra que en los próximos años el flujo de la migración interna masculina supere al de la femenina.

La población migrante tiende a llegar a las áreas centrales de las ciudades y zonas metropolitanas, en donde hay mayor oferta de vivienda en renta. Asimismo, a mayor avance en la etapa de metropolitanismo mayor peso de la movilidad residencial sobre la migración interna reciente como factor de cambio en la geografía de la población metropolitana. Del mismo modo, el acceso de la población migrante reciente es diferencial en el mercado de trabajo de la ciudad de arribo. En términos generales, la población inmigrante reciente tiene más educación y recibe un mayor ingreso promedio conforme aumenta el tamaño de la ciudad, mientras que contiene menor educación y recibe menor sueldo cuando su arribo es en ciudades turísticas y fronterizas.

Bibliografía

Aude, Bernard; Bell, Martin y Charles-Edwars, Elin (2014), "Life-course transitions and the age profile of internal migration", *Population and Development Review*, vol. 40, núm. 2, pp. 213-239.

Cook, Philip (2009), "Crime in the city", en Inman, Roy, Princeton, *Making Cities Work*, Princeton University Press.

INEGI (2000), *Censos y Conteos de Población y Vivienda*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/

INEGI (2010), *Censos y Conteos de Población y Vivienda*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/

INEGI (2020), *Censos y Conteos de Población y Vivienda*, en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/

Keyfitz, Nathan (1980), "Do cities grow by natural increase or by migration?", *Geographical Analysis*, vol. 12, núm. 2, pp. 142-156.

Leridon, Henri y Laurent, Toulemon (2014), *Demografía*, Ciudad de México: El Colegio de México.

Mulder, Clara; William, Clark y Wagner, Michael (2002), "A comparative analysis of leaving home in the United States, the Netherlands and West Germany", *Demographic Research*, vol. 7, núm. 3, pp. 565-592.

Roberts, Bryan (1978), *Cities of Peasants: The Political Economy of Urbanization in the Third World*, Londres: Arnold.

Saunders, Doug (2010), *Arrival City. The Final Migration and Our Next World*, Toronto, Alfred Knopf.

Sobrino, Jaime (2018), "Migración Interna en México en 2015", en Calva, José Luis (coord.), *Desarrollo territorial y urbano,* México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

LA DIÁSPORA MEXICANA EN ESTADOS UNIDOS Y EL PROGRAMA 3X1 COMO DESARROLLO COMUNITARIO TRANSNACIONAL: LECCIONES Y DESAFÍOS

POST SCRIPTUM*

RODOLFO GARCÍA ZAMORA**
SELENE GASPAR OLVERA**
OSCAR PÉREZ NEYVA**

La experiencia migratoria de los mexicanos hacia Estados Unidos, que tiene más de cien años de historia, es una de las migraciones internacionales más significativas debido a su larga duración, la proximidad geográfica y la gran cantidad de personas involucradas. Estos tres aspectos han dado lugar a la formación de extensas redes transnacionales de migrantes mexicanos. Desde la década de 1960, estos migrantes han estado involucrados en proyectos filantrópicos en sus comunidades de origen, utilizando sus propias contribuciones económicas, conocidas como remesas colectivas. A medida que estas iniciativas crecían, surgieron organizaciones más formales, como clubes y federaciones de migrantes, especialmente en las regiones del centro-occidente de México.

Un ejemplo notable ocurrió en Zacatecas en las décadas de 1970 y 1980, donde se establecieron alianzas entre migrantes y gobiernos locales para financiar proyectos de infraestructura básica. En los años 90, esta colaboración evolucionó hacia el Programa 2x1 para migrantes, donde el gobierno estatal y federal igualaban las contribuciones de los migrantes para financiar obras sociales. Este modelo sirvió como base para el Programa 3x1 para migrantes, que se implementó a nivel federal en 2002. En este programa, por cada dólar aportado por los migrantes, el gobierno municipal, estatal y federal también contribuían, lo que resultaba en un total de cuatro dólares para proyectos de infraestructura social en las comunidades

* Post scriptum al capítulo "La diáspora mexicana en Estados Unidos y el Programa 3x1 como desarrollo comunitario transnacional: lecciones y desafíos" (García, Gaspar y Pérez, 2018).

** Universidad Autónoma de Zacatecas.

de origen de los migrantes. Estos programas coincidieron con un aumento significativo en la migración mexicana a Estados Unidos, el crecimiento de las organizaciones de migrantes y el aumento de las remesas enviadas al país.

A principios del siglo XXI, con el aumento de las migraciones a nivel mundial y el crecimiento de las remesas, surgió un debate internacional sobre si la migración y las remesas contribuyen al desarrollo económico de las regiones y comunidades de origen. En este contexto, la filantropía migrante transnacional de los clubes y federaciones mexicanas se institucionalizó como un programa federal, enriqueciendo el debate internacional sobre el impacto de los migrantes, sus remesas y proyectos en el desarrollo de las comunidades de origen. Esta experiencia, resultado de al menos 60 años de organización migrante transnacional, se compara con la propuesta de codesarrollo surgida en Europa. Esta última sugiere cómo las organizaciones africanas en el continente pueden contribuir al desarrollo de las comunidades de origen de manera similar a los migrantes mexicanos. En ambas propuestas, hay al menos tres elementos centrales:

1. La capacidad de los migrantes organizados para actuar como nuevos agentes sociales del desarrollo en sus países de origen.
2. La importancia de las remesas familiares y colectivas como fuente de financiamiento para proyectos de desarrollo.
3. El papel crucial de las políticas públicas y la cooperación internacional en apoyar y facilitar estas iniciativas de desarrollo comunitario impulsadas por migrantes.

A finales del año 2019, el gobierno mexicano y el Congreso deciden suspender el presupuesto federal del Programa 3x1 por supuestos malos manejos y por haber sido creado durante el periodo gobernado por otro partido. De inmediato las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos manifestaron su rechazo a tal decisión y plantearon revisar el funcionamiento del Programa, eliminar los aspectos negativos, rescatar sus aportes y aprendizajes con la creación de un programa alternativo con todas las modificaciones necesarias. Pasaron cuatro años y el gobierno federal y el Congreso no tomaron en cuenta esta solicitud reiterada y se llega al proceso electoral presidencial 2024-2030 con un triple reclamo de las organizaciones migrantes mexicanas: la creación de una política migratoria integral con enfoque de desarrollo y derechos humanos, ejercer el derecho a votar y ser votados en las elecciones mexicanas y el restablecimiento del Programa 3x1 reformado o un nuevo programa de inversión social y productiva para los migrantes mexicanos en Estados Unidos.

Los aportes y problemas del programa 3X1

Los antecedentes y funcionamiento del Programa 3x1 de 2002 a 2019 muestran que las organizaciones migrantes y sus remesas colectivas son la clave del éxito de ese Programa que representa la única política pública transnacional aplicada por el gobierno mexicano en su historia. De hecho, el gobierno mexicano reconoce al migrante organizado como un nuevo agente social más allá de la frontera nacional con la capacidad de colaborar con sus tres niveles de gobierno en el financiamiento de obras de infraestructura básica como agua, energía eléctrica, drenaje, calles, banquetas, becas, escuelas, clínicas, carreteras, instalaciones deportivas e incluso campos universitarios. La institucionalización de la filantropía transnacional espontánea bajo el Programa 3x1, genera un doble impacto al transferir a las organizaciones migrantes parte de su obligación de financiar las obras de infraestructura básica y eliminar el carácter autónomo que tenía previamente la filantropía transnacional mexicana, corporativizando sus demandas en un espacio gubernamental asimétrico para los migrantes.

El crecimiento impresionante del Programa 3x1 a nivel nacional en términos de proyectos, inversión y estados participantes, con más de 29 mil proyectos de 2002 al 2019, genera el reconocimiento de los Foros Mundiales de Migración y Desarrollo realizados entre 2007 y 2016 en Europa, América Latina y Asia. Eventos en los cuáles se veía a dicho Programa como constatación de que los migrantes mexicanos organizados ya estaban actuando como un nuevo actor social en la transformación y desarrollo de sus comunidades de origen, preguntado con frecuencia los líderes migrantes de diversos países asistentes en esos eventos cómo podían replicar esa experiencia en sus contextos nacionales.

Pero, más allá de la cantidad de proyectos financiados, de los efectos del Programa como un formidable instrumento de organización para crear nuevos clubes de migrantes en Estados Unidos y de su impacto en el bienestar social de las comunidades beneficiadas. Desde el inicio hubo problemas en el diseño del Programa y en su funcionamiento. En el diseño porque se le ubicó como parte de las acciones asistencialista de la Secretaría del Desarrollo Social y no como parte de las políticas de desarrollo económico, regional y social.

En su funcionamiento porque las Reglas de Operación eran diseñadas verticalmente por la Secretaría de Hacienda del gobierno federal y se aplicaban de la misma manera en los estados por parte de las Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, los gobiernos estatales y los ayuntamientos, en un espacio institucional en el cual los migrantes tenían una

situación asimétrica y subordinada por su residencia en el extranjero, por su limitada capacitación y organización técnica y falta de conocimiento de la burocracia mexicana.

Esto se manifestó en que los gobiernos estatales y los ayuntamientos crecientemente decidían que proyectos aprobar por encima de las necesidades y propuestas de las comunidades de origen y los clubes y federaciones de migrantes. Esa situación propició, además, el surgimiento y expansión de los "avales formales", instrumentación de gobiernos estatales y municipios de conseguir la carta de apoyo de algún club migrante para aprobar sus propios proyectos sin ninguna contribución por parte de ellos, para aumentar la inversión realizada, ejercer un mayor presupuesto federal y lograr la proyección política de los funcionarios en turno. Está práctica se extendió tanto en los últimos años del Programa 3x1 en todos los estados, llamada el "cáncer" de su funcionamiento, que sirvió como pretexto del gobierno federal y el Congreso para suspender su presupuesto en 2019.

Por los problemas señalados y otros más, hemos venido proponiendo durante más de quince años la necesidad de una reforma a fondo del Programa 3x1 a nivel federal y su articulación con una política de desarrollo económico regional y local en el país, en particular en las zonas de mayor intensidad migratoria y de retorno. Buscando diferenciar la vertiente de inversión social para los proyectos de infraestructura básica de los proyectos productivos individuales, familiares y asociativos, dado que tienen objetivos y lógicas diferentes.

El programa 3X1 y el gobierno de la cuarta transformación

En 2019, se consideraba que el Programa 3x1 fue inicialmente una gran experiencia de institucionalización de la filantropía transnacional para fortalecer la infraestructura comunitaria en México. Las alianzas entre diversos actores sociales y sus aprendizajes generaron el potencial para construir políticas de desarrollo comunitario transnacional, involucrando a los tres niveles de gobierno y a diferentes actores sociales transnacionales. Sin embargo, durante dos décadas, los diferentes gobiernos mexicanos no mostraron interés en avanzar en el diseño de tales políticas.

Con la llegada del gobierno de López Obrador en 2018 y la promesa de un cambio en el modelo de desarrollo económico, se creía que habría un cambio hacia una estrategia económica desarrollista que fortaleciera el mercado interno y generara empleo masivo mediante políticas públicas robustas de desarrollo económico regional y sectorial, aprovechando las diversas propuestas de política migratoria hechas por la sociedad

civil entre 2000 y 2019. Sin embargo, esto no sucedió, ya que el gobierno continuó con la política neoliberal de austeridad, apostando a que las exportaciones de mercancías a Estados Unidos y los flujos de inversión extranjera directa hacia México siguieran siendo los pilares de la economía nacional. Además, se confiaba en que los más de 50 mil millones de dólares en remesas familiares anuales enviadas por los migrantes mexicanos seguirían siendo un factor de estabilidad macroeconómica y un tipo de "bienestar" transnacional que beneficia a más de 1.6 millones de hogares.

Antes de la llegada de Morena al gobierno de México, los especialistas en la materia identificaron deficiencias en el Programa 3x1 para migrantes y destacaron la necesidad de reformarlo profundamente para abordar problemas institucionales como la selección de proyectos y problemas técnicos en la construcción. Se advirtió que, sin cambios significativos, el programa estaría condenado al fracaso. Además, se señaló que cualquier reforma del programa debería ser parte de una política migratoria integral con un enfoque en el desarrollo económico y el respeto de los derechos de los migrantes en México.

Con el gobierno de la Cuarta Transformación vemos como se desapareció el Programa 3x1 al final de 2019 por parte del gobierno federal y el Congreso mexicano y no se tuvo la voluntad política de aprovechar las propuestas de política migratoria hechas desde las organizaciones migrantes, la sociedad civil y la academia. Se siguió con la política de "securitización" con enfoque militar aplicada por treinta años hacia los migrantes extranjeros y de corporativización y asistencialismo mutilado (con la desaparición del Programa 3x1) vigente por más de cinco lustros.

A pesar de la reducción de presupuestos y la desaparición de programas dirigidos a los migrantes mexicanos, las organizaciones que los representan continúan luchando con mayor cohesión y persistencia en sus estrategias de incidencia transnacional. Un ejemplo es el trabajo del Colectivo de Federaciones y Organizaciones Migrantes Mexicanas (COLEFOM), que ha buscado activamente el derecho al voto y a ser votados en el proceso electoral de 2024. Además, han propuesto una política migratoria integral que prioriza el desarrollo económico y el respeto pleno a los derechos humanos de los migrantes en México. También abogan por modificar o restablecer el Programa 3x1, o crear uno nuevo que mejore sus aspectos positivos y corrija sus fallas institucionales. Estas propuestas fueron presentadas a las dos candidatas a la presidencia de México durante su visita informal a Los Ángeles, California, antes del inicio del proceso electoral.

Conclusiones y recomendaciones para 2024-2030

Al final del gobierno de AMLO se observan dos principales deficiencias: el desarrollo económico y la gestión migratoria. El gobierno enfrentó limitaciones similares a sus predecesores, quedando atrapado en políticas neoliberales de austeridad y dependencia económica de Estados Unidos. Esto se refleja en una política migratoria centrada en la seguridad y la militarización de las fronteras, en lugar de abordar las necesidades económicas y los derechos humanos de los migrantes.

El año 2024 presenta desafíos económicos globales, con problemas de crecimiento lento y crisis energéticas, ambientales y alimentarias. Estos desafíos se ven exacerbados por migraciones masivas desde Centroamérica y otras regiones, lo que agrega presión a México como país de tránsito y destino. Independientemente del partido que asuma la presidencia, abordar estas deficiencias será crucial para mantener la gobernabilidad y evitar problemas graves como el bajo crecimiento, la marginación, la pobreza y la violencia.

Se requieren políticas económicas que impulsen el desarrollo regional y generen empleo, así como una política migratoria integral que reconozca las dimensiones complejas de la movilidad humana y priorice el desarrollo económico y los derechos humanos. La propuesta de los migrantes mexicanos de un programa de inversión social y productiva para ellos y sus familias debe considerarse central en este enfoque, junto con políticas de desarrollo regional transnacional en las fronteras y los principales corredores migratorios.

Bibliografía

CONEVAL, SEDESOL (2016-2017), *Ficha de Monitoreo 2016-2017. Programa 3x1 para Migrantes*, en: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_S061.pdf

García Zamora, Rodolfo; Gaspar Olvera, Selene y Pérez Veyna, Óscar (2018), "La diáspora mexicana en Estados Unidos y el Programa 3x1 como desarrollo comunitario transnacional: lecciones y desafíos", en Calva, José Luis (coord.), *Desarrollo territorial y urbano,* México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en: https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/desarrollo-territorial-y-urbano/

García Zamora, Rodolfo y Padilla, Juan Manuel (2011), "El programa 3x1: De la filantropía transnacional al desarrollo local con enfoque transnacional", en *XI Seminario*

de Economía Fiscal y Financiera Crisis, Estabilización y Desorden Financiero, 29-31 Mar 2011, Distrito Federal, México.

SEDESOL (2017-2018), *Ficha de monitoreo y evaluación 2017-2018. Programa 3x1 para Migrantes*, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/392065/Ficha_Tec_IE_S061.pdf

Desarrollo regional y urbano
volumen 13 de la colección
Agenda para el desarrollo 2024-2030
coordinada por José Luis Calva,
se terminó en 2024
en Editorial Fontamara, S.A. de C.V.
Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen,
Alcaldía Coyoacán, 04100, CDMX, México.
Tels. 555659-7117 y 555659-7978
Email: contacto@fontamara.com.mx
www.fontamara.com.mx

editorial
fontamara