

GUILLERMO ORNELAS ROMERO

*Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática*

## INTRODUCCIÓN

El ser humano es la única especie que ha modificado tanto su entorno que vive en una segunda naturaleza creada por él mismo, de igual manera ha transformado el medio para las demás especies. Una de las formas en que se ha generado una segunda piel es mediante la ocupación del territorio. Ya no basta identificarse como mexicano o por la cantidad de personas que existan, sino también por el espacio que se ocupa y cómo se ocupa.

La distribución territorial de las localidades y de las personas en México es un fenómeno complejo y que aturde los sentidos y confunde las percepciones. En realidad, pocos han sido los trabajos sistemáticos que dan cuenta de la forma en que la población ocupa el espacio de un país o una región; menos han sido los documentos o programas que definen, problematizan u ofrecen orientaciones para una mejor manera de establecer los asentamientos humanos en el país.

El poblamiento no es solamente el proceso de ocupación de un territorio, sino las propias interacciones continuas de uso y transformaciones del medio físico y de la organización productiva que integra la dinámica demográfica, así como las circunstancias que han influido en la formación de los patrones de asentamientos de una población.

La antigua y continua ocupación del suelo –ligada a formas de tenencia específicas– ha significado una modalidad de desarrollo que significa procesos de ocupación y uso del territorio que han propiciado patrones de distribución territorial de la población desequilibrados y contrapuestos<sup>1</sup>. Las repercusiones en el entorno finalmente tienden a ser globales, pero el deterioro de recursos naturales es regional, y primero se tiene una manifestación territorial, local y particular.

La ocupación del territorio tiene que ver con la forma de apropiación del medio físico y del contexto cultural, la forma en que se interactúa y se dialoga con el entorno que a la vez es parte de los seres humanos. Durante muchos años se ha aprendido a separarse de la naturaleza, cuando en realidad se es parte del medio y el medio está en las personas. Con los valores que se han adquirido de la tradición escolar, nuestra misión es dominar la naturaleza y sus *furiosas y amenazadoras* manifestaciones para regularlas a nuestro beneficio. Hoy en día se entiende que se es parte de un ente sistémico global, que mover cualquier resorte del mundo implicará consecuencias y resultados diferidos en el complejo, sea en otra parte del sistema o en otro momento.

Lo que ha cambiado es la interacción establecida con el medio. Tradicionalmente se ha pensado, así se aprendió en las clases de geografía, que los elementos naturales eran prácticamente inmutables y renovables, eternos y disponibles además de baratos y accesibles –el aire, el clima, el agua, el suelo– pero ahora se han perdido esas románticas características y han sufrido un proceso de transmutación: el hombre es quien interviene para modificar la cantidad, formas y calidad de estos elementos. Hasta hace algunos años, todo lo natural era sinónimo de inmodificable y renovable, pero cada vez existe mayor conciencia sobre el deterioro acumulado, continuo e irreversible de nuestro medio.

---

<sup>1</sup> José Gómez de León Cruces y Cecilia Rabell Romero (coords.), *La población en México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, México, FCE y CONAPO, 2001.

## ¿QUÉ ES EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Con relativa frecuencia se identifica en la literatura sobre el tema distintas acepciones sobre el ordenamiento territorial, el ordenamiento urbano y el ordenamiento poblacional. Aunque son conceptos que mantienen vasos comunicantes y muestran elementos de traslape, es necesario aclarar las similitudes y diferencias a efecto de clarificar, entender e interpretar las diversas políticas y acciones que se realizan sobre el campo en cuestión. El ordenamiento territorial, en su acepción más limitada, hace referencia al establecimiento de las leyes, normas, estándares, programas y procesos que tienen como objeto regular la ocupación del suelo, teniendo como *desiderata* el acceso a la propiedad en términos de justicia social y bajo las condiciones de un desarrollo sustentable y protección del ambiente.

Por ordenamiento demográfico o poblacional habrá de entenderse aquel que está dirigido a conducir el establecimiento, reubicación y fortalecimiento de los asentamientos humanos bajo un modelo de crecimiento, distribución y relaciones deseado y previsto. Si bien, ordenamiento territorial y ordenamiento demográfico son conceptos indisolubles, no representan los mismos actos, ni implican la misma normatividad.

Es común encontrar mayores referencias al ordenamiento territorial, el ordenamiento demográfico es obviado, olvidado o evitado –sus dificultades y alcances no son asequibles a corto plazo ni satisfacen los resultados con las mejores herramientas gubernamentales– es más, el ordenamiento territorial es confundido torpemente con el diseño o la planeación urbanística donde prima la regulación sobre el tipo de edificaciones, las normas de construcción, la definición jerárquica de las vías de comunicación y la versión estética, entre otros aspectos de la planeación urbana.

A veces también se confunden los términos como ordenamiento urbano, ordenamiento poblacional y ordenamiento territorial. Aunque se toman frecuentemente como sinónimos, no lo son. El primero tiene que ver con la organización de los espacios convivenciales de las ciudades, desde las unidades de equipamiento, las vías de comunicación, el paisaje urbano, hasta la personalidad arquitectónica de una ciudad. El ordenamiento poblacional tiene que ver más con la forma

en que se dispone una población para desarrollarse y perpetuarse, donde la estructura etaria, la natalidad, la mortalidad y la migración son los factores más incidentes. El ordenamiento poblacional busca llegar a poblaciones estables y predecibles. En tanto, el ordenamiento territorial tiene que ver con la disposición de los asentamientos humanos o localidades, su tamaño, función, relaciones y distancias que establece con su entorno. Estas distancias pueden ser físicas o geográficas, económicas, políticas, culturales, lingüísticas o étnicas y definen el modelo de crecimiento y desarrollo de una región y de un país.

### LA PROBLEMÁTICA DE LA OCUPACIÓN TERRITORIAL

La mayoría de los pueblos transitan históricamente de una dependencia inmediata de sus actividades relacionadas directamente con las condiciones locales (vegetación, tipos de suelo, clima, disponibilidad de agua, orografía) hacia trabajos desvinculados de lo físico inmediato y surgen otras actividades como la industria, el comercio, el desarrollo de software o generación de información. La geografía física empezó a perder importancia frente a otros factores como las capacidades de la población joven, el clima laboral y político, la seguridad, las comunicaciones virtuales, los esquemas regulatorios y el clima de negocios; la competitividad en general digamos. Por eso se preconizaba el fin de la geografía, de la geografía física, del esquema de las distancias físicas, para dar lugar a las distancias comerciales, tecnológicas, legales, políticas. De cualquier manera, los asentamientos humanos siguen muchos patrones y también formas caprichosas de localización, desde la ocupación de las zonas más inhóspitas hasta los espacios más paradisíacos, pero se continúa buscando los recursos naturales básicos para su sustentación, fundamentalmente el agua.

En teoría, los asentamientos humanos deberían crearse donde dictan las normas que vigilan la seguridad física de los habitantes, garantizan el acceso a los servicios y facilitan la transportación; donde existan condiciones sanitarias y de salud deseables, donde el clima sea benigno y agradable, pero los grupos de personas se establecen donde se tienen raíces históricas, donde existe alguna fuente de trabajo o ésta es cercana, donde ya viven familiares o donde ofrece el

mercado inmobiliario. Gobierno, economía y costumbres son las tres raíces de la ubicación de los asentamientos humanos, las más de las veces siguen tendencias encontradas y al parecer irreconciliables.

La distribución de la población tiene numerosas repercusiones sobre la vida social, individual y sobre los recursos naturales. Una mayor dispersión dificulta la oferta de los servicios de infraestructura social, económica y física; los asentamientos más alejados de las urbes son también los que tienen mayores carencias en los accesos a los servicios educativos, de salud, financieros, civiles y presentan los mayores rezagos en los indicadores del desarrollo. El caso contrario, las grandes concentraciones poblacionales se convierten también en enormes consumidoras de recursos. Se podría pensar que en las grandes urbes la normatividad urbanística imprime una mejor gestión del suelo, pero en realidad son verdaderos monstruos devoradores de energía y recursos naturales, producen toneladas de desechos y arrojan numerosos contaminantes al ambiente. Asimismo, son las grandes ciudades las consumidoras de diversas sustancias que aderezan la vida cosmopolita, desde las bebidas, detergentes, hormonas, aerosoles, perfumes, vitaminas, medicamentos, que modifican las condiciones fisicoquímicas del medio y terminan por modificar a los grupos humanos.

La ubicación de las localidades sigue algunas variables identificables, separándose cada vez más de elementos históricos, aunque las políticas poco han podido hacer por una mejor distribución poblacional. Contados son los casos en que las decisiones oficiales definen la creación de nuevas ciudades, como Brasilia en Brasil, que se erigió como un nuevo asentamiento a partir de una decisión gubernamental para que fuera el asiento de los poderes centrales. La velocidad y forma en que crecen o disminuyen los asentamientos se debe a factores como la localización de los recursos naturales, las migraciones, los recursos económicos gubernamentales y privados, el desarrollo comparativo de unas localidades respecto a otras y las políticas que promueven o desalientan determinados procesos que inciden en la atracción poblacional.

Aunque no mucho, a los gobiernos cada vez más les interesan los patrones con que las localidades y las personas se distribuyen en el territorio, pero es un asunto de prístina importancia conocer y estudiar

no únicamente cuántos somos, qué edades, sexo o características sociodemográficas se tienen, sino también dónde se localizan los grupos humanos y cómo se mueven ahí. Igual que la grasa en el cuerpo humano, ésta afecta de manera distinta según el órgano o parte donde se deposite. Las relaciones espaciales también se convierten en otro tipo de relaciones y generan fuerzas gravitacionales económicas, culturales y demográficas que imprimen cierta velocidad y dimensiones a los cambios.

En cuanto a las localidades, en México coexisten dos tendencias muy visibles: el crecimiento de las grandes ciudades y también el aumento en la cantidad de las localidades pequeñas, particularmente las menores de 100 habitantes. Por su parte, la población sigue dos tendencias un tanto diferentes a las localidades: la población en localidades urbanas se ha incrementado, pero la población rural en términos relativos ha disminuido (no así en términos absolutos), no obstante el aumento en las localidades rurales. ¿Cómo explicar este fenómeno? La verdad es que se tienen muchas respuestas y pocas certidumbres. A veces se antoja que los procesos migratorios ayudarían en mucho a explicar este despoblamiento rural, pero el flujo hacia las ciudades nacionales y destinos internacionales ya no es propiamente un fenómeno ligado con el campo y no explica por qué ha aumentado la cantidad de pequeñas localidades. Otra línea investigativa puede conformarse por la preferencia de las personas a contar con una casa de fin de semana, un lugar para desenfadarse de la dinámica citadina. Otra más podríamos suponer sobre el mejoramiento en la cobertura censal.

Por otra parte, la megapolización es un fenómeno reciente en México y es también cada vez más frecuente. Este fenómeno consiste básicamente en el contacto de las ciudades grandes y sus zonas de influencia generando lo que se han llamado ciudad global, coronas regionales, ciudades-región o cosmópolis. Hay autores que incluyen la cantidad de población necesaria para utilizar ese descriptor, pero podríamos decir que la megapolización es un proceso donde grandes ciudades tienden a tocarse o fusionarse. Para los años cuarenta Luis Unikel<sup>2</sup> refería cin-

---

<sup>2</sup> Luis Unikel, *El desarrollo urbano en México*, México, El Colegio de México, p. 138.

co zonas metropolitanas y ya en el 2005 contamos con cincuenta y seis que integran a más de la mitad de los mexicanos. De las zonas metropolitanas, nueve son *millonarias*: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, La Laguna, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León y Ciudad Juárez. Dentro de algunos años se agregarán muy posiblemente Aguascalientes, Cuernavaca, Tampico, San Luís, Mexicali, Cancún y Mérida. Detrás de este eufemismo *millionario*, se esconde una acelerada concentración de la población en una pocas ciudades; por ejemplo, en las primeras nueve zonas metropolitanas antes mencionadas vive más de la tercera parte de la población del país.

El otro extremo lo presenta la gran cantidad de pequeñas localidades dispersas en todo el territorio nacional. Esta disminución es más propia en las regiones del centro, occidente, oriente y sur del país, en contraste con el norte, más agrupado, más compacto demográficamente. En el centro y oriente, por ejemplo, no se sabe si se está ante un *continuum* de localidades dispersas conectadas por las vías de comunicación o se trata de una enorme localidad con racimos de caserío disperso. En el país existen 137,781 localidades menores a 100 habitantes, el 73.3% del total de los asentamientos del territorio nacional, de acuerdo con los datos que proporciona el INEGI como resultados del II Censo de Población y Vivienda 2005. Estos fenómenos no han sido suficientemente clarificados; cuando bien resulte, se encontrarán descripciones de estos complejos fenómenos, tales teorizaciones tendrán que esperar.

## ACERCAMIENTOS CONCEPTUALES

Los estudios sobre la distribución de la población han tenido pocos afluentes, uno de ellos derivado de los estudios clásicos sobre distribución demográfica en localidades rurales en comparación a las localidades urbanas y otro, relativamente novedoso, resultado de los estudios de la localización de las actividades económicas. En general, ya terminaron los trabajos dedicados a enfatizar la ubicación poblacional con base en la presencia de recursos naturales para ir reconociendo cada vez más cómo se desenvuelven las congregaciones humanas bajo otros formatos; así por ejemplo, Japón basa su economía en la generación de software y no produce mucho de lo que consume.

El trabajo de Barkin y King<sup>3</sup> en los setentas, con el enfoque de cuencas hidrológicas, estudió el desarrollo económico regional y las desigualdades que éste presentaba entre la población urbana metropolitana y las regiones rurales poco integradas territorialmente. Por los mismos años Unikel, Garza y Ruiz Chiapetto<sup>4</sup> profundizaron en el estudio de estas desigualdades con un enfoque más amplio del desarrollo urbano que documenta y analiza con gran cantidad de información las causas y los patrones de crecimiento urbano, la metropolización, la especialización económica de las ciudades, sus finanzas públicas y la jerarquía urbana.

Por su parte, el Consejo Nacional de Población (Conapo, 1991) presentó el documento *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México*, un marco genérico sobre la distribución territorial del país como insumo para los programas operativos. Raizboard y Zubieta refieren que:

Este análisis del sistema de ciudades mexicanas intentó sentar las bases para elaborar políticas públicas que incidieran en la distribución poblacional, pero el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no tomó en cuenta prácticamente a ningún plan o programa. De hecho, como argumenta Garza, en este gobierno las políticas urbanas (los planes y programas) que analiza fueron "virtuales".<sup>5</sup>

Las políticas de desarrollo urbano regional aplicadas desde 1960 que intentaron modificar la distribución poblacional han tenido efectos poco significativos y a veces indeseados. En los setentas la Ley General de Asentamientos Humanos reflejaba la preocupación pero sin llegar a su expresión en programas operativos interinstitucionales; para los ochentas la orientación de los desarrollos urbanos a partir de la relocalización industrial fue un fracaso y se puede observar ya el dominio de las empresas inmobiliarias sobre los programas públicos; se seguirá después con un período abierto de confusión y dispersión de esfuerzos.

---

<sup>3</sup> David Barkin y Timothy King, *Desarrollo económico regional*, University Press, 1970.

<sup>4</sup> Luis Unikel, Crescencio Ruíz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal, *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México, 1976.

<sup>5</sup> Boris Raizboard y Judith Zubieta (coords.), *Distribución territorial de la población. Estrategias de política*, México, El Colegio de México, 2006, p. 26.

Existen otros acercamientos teóricos acerca de lo que debe ser la transformación de lo rural y su inserción con lo urbano<sup>6</sup>:

La propuesta denominada de *Localización-Asignación*<sup>7</sup> que centra su preocupación en cómo o dónde establecer los servicios e infraestructura en función de la demanda actual o potencial. La propuesta de *Integración Funcional* que formula su esquema a partir de la oferta de servicios e infraestructura, buscando núcleos urbanos encadenados con el medio rural. Tal como se observa, un sesgo en la orientación de las inversiones es una acción consciente resultado del sesgo tradicional.

Las reformas agrarias al artículo 27 constitucional, la Ley Agraria y sus disposiciones reglamentarias dieron paso a un programa de regularización de derechos que irrumpió en la organización programática de la distribución territorial haciéndola más compleja e ineficiente. Existe una rara conjunción de la regularización de las tierras en materia agraria con el ordenamiento urbano. Las formaciones agrarias no han alcanzado a asimilar las exigencias de la distribución racional de los usos del suelo y la sustentabilidad del desarrollo.

La SEDESOL, en sus *Términos de referencia generales para la elaboración del programa estatal de ordenamiento territorial* tiene como objetivo obtener

... un diagnóstico de la realidad estatal, con una visión integral, así como configurar las acciones a emprender para modificar inercias o revertir procesos y perfilar un marco jurídico acorde con un esquema de desarrollo equilibrado y sustentable de la entidad. (El territorio nacional)...presenta grandes desequilibrios y desigualdades; en la distribución tanto de la infraestructura, los recursos naturales, las concentraciones de la población y las condiciones de vida de la misma, esto origina la coexistencia de entidades y regiones con profundas diferencias en el desarrollo.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Alexander Schejtman, "La cuestión urbana en el desarrollo rural: elementos para una reformulación de las políticas", en Eduardo Robledo Rincón, (coord.). *Reforma agraria y desarrollo rural en el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés, 2000, pp. 185-6.

<sup>7</sup> Joaquín Bosque Sendra, M. Gómez Delgado, A. Moreno Jiménez y F. dal Pozzo, "Hacia un sistema de ayuda a la decisión espacial para la localización de equipamientos", en *Estudios geográficos*, tomo LXI, n° 241, 2000, p. 567-598.

<sup>8</sup> SEDESOL. *Términos de referencia generales para la elaboración del programa estatal de ordenamiento territorial*. Primera parte: fases I y II, versión agosto de 2001, p. 5.

El mismo documento solicita que los estados realicen una caracterización del subsistema social partiendo del análisis territorial de microrregiones y de zonas metropolitanas, unidades de importancia demográfica y territorial; el ejercicio diagnóstico implica

determinar la ocupación física y el grado de conexión entre los asentamientos humanos, así como de las localidades menores a 2,500 habitantes la condición de dispersión y aislamiento porque resultan potencialmente vulnerables.<sup>9</sup>

Asimismo, los conceptos y metodología siguen el modelo del desarrollo polar a partir de las ciudades centrales:

...el lugar central que corresponde al rango de jerarquía y su área de cobertura que aquí interesa es aquel que se acerca más los conceptos sociológicos de territorio, entendido éste como el asiento de la comunidad.<sup>10</sup>

Es la única referencia expresa sobre la perspectiva conceptual del trabajo. SEDESOL, aunque no tiene mecanismos coercitivos, promueve ciertas visiones para impulsar determinados modelos de desarrollo. En su publicación *México 2020, un enfoque integral del territorio. Vertiente Urbana*, generado en colaboración con el Colegio de Arquitectos de la ciudad de México, AC y el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, establece lo que sería una estrategia no oficializada del ordenamiento territorial y demográfico.

Por su parte, la CORETT es una prótesis reguladora del ordenamiento urbano. Actúa sólo en sentido correctivo; es decir, no tiene la capacidad para imponer un programa normativo que oriente, incentive o fuerce los patrones del crecimiento poblacional, su actividad inicia cuando se presenta un asentamiento en situación de precariedad

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> De acuerdo con Friedman, se define al territorio "como el espacio geográfico caracterizado por un área común en el cual se intersectan tres tipos de espacios abstractos que caracterizan a una comunidad: un espacio económico, un espacio político y un espacio cultural", John Friedman y Clyde Weaver, *Territory and Function*, 1980, p. 59.

jurídica y urbanística, entonces inicia trámites de ejercicio del poder del Estado utilizando la vía menos conciliatoria: la compra forzada o la expropiación. CORETT es llamada para regularizar, no para prevenir u ordenar el sistema de asentamientos humanos.

Los desarrollos teóricos han servido más que como modelo para la localización y distribución poblacional, para esquemas operativos de distribución de los centros de los servicios de salud, educativos y comunitarios. Así, por ejemplo, buscan establecer un centro de salud en la localidad de más influencia regional y accesibilidad para poder lograr la mayor cobertura del servicio, en lugar de dispersar los recursos en decenas o centenas de pequeñas localidades dispersas.

No existen modelos ideales para distribución y ocupación del territorio. En cuanto a los indicadores como el rango-tamaño o el índice de primacía urbana del modelo de sistemas de ciudades, sólo son cálculos un tanto arbitrarios basados en una preferencia armónica de tamaños donde se establece una ciudad dominante seguida de una constelación de ciudades medias, luego otras más pequeñas que graviten en torno al centro demográfico y económico. No obstante, estos indicadores nos han dejado ver la formación de poblaciones que son verdaderos "hoyos negros": grandes localidades engarzadas que concentran los servicios educativos, de salud, gubernamentales, comerciales, industriales y que atraen a la población de otras localidades. A las más cercanas, las integra a su vorágine, a las más alejadas, les impide desarrollarse como poblaciones alternas, ya que succionan todos los recursos en un círculo vicioso, pues atraen las inversiones y los recursos públicos y privados.

Desde la pertinencia conceptual, puede ser preferible que los análisis se aborden desde cortes de tamaño de población, más que sobre categorías de urbano y rural. El INEGI define los términos urbano a las localidades que cuentan con más de 2,500 habitantes o son cabeceras municipales; SEDESOL lo hace a partir de 15,000, pero tales usos no ayudan en mucho a clarificar y distinguir estructuras o dinámicas específicas, por lo que es más recomendable una revisión a partir de cortes de rangos de población para permitir la visión de continuos y de polos. Estos criterios deben ser rediscutidos para clarificar los alcances explicativos de estas divisiones, pero la segmentación por cortes poblaciones puede constituir una opción viable.

## DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

En la configuración de la distribución espacial de las localidades intervienen numerosos factores, desde los históricos y culturales, la orografía y el clima, hasta los asentamientos generados por la presencia o modificación de actividades económicas. Las más de las veces el establecimiento de los lugares para la residencia habitual siguen los movimientos que generan las actividades antrópicas relacionadas con la producción económica. Cada vez más la distribución poblacional no depende de las características regionales del potencial de los suelos, sobre todo si consideramos que la mayor parte de la población se dedica a actividades no primarias. Así por ejemplo, la industria hidrocalda metalmeccánica de autos no consume materias primas que tengan que ver con las características edafológicas o geológicas de la región, pues importa prácticamente todos los componentes.

El patrón de distribución geográfica de la población es reflejo de múltiples decisiones de individuos y familias frente a desigualdades sociales, crisis económicas y cambios políticos. Puede decirse que esta distribución resulta de una continua búsqueda de oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales que se ofrecen sólo en algunos lugares, ciudades o regiones, en el marco de un modelo de desarrollo basado en un crecimiento económico de carácter industrial y de servicios. Con su movilidad espacial, los individuos intentan responder a condiciones sociales, ambientales y económicas que se ven afectadas por el libre juego de las fuerzas del mercado o por acciones de política pública.

No existe un modelo universal o válido para todas las distribuciones de localidades, pues la altitud, la orografía, los accesos, la disponibilidad de recursos como el agua, la posición con respecto a las demás localidades, la especialización y sistemas de convivencia, entre otros, determinan finalmente cómo puede evaluarse la organización espacial de los asentamientos. En la medida en que el proceso de desarrollo se consolida (en función de la industrialización concentrada en ciertos lugares, al propiciar un proceso de urbanización altamente concentrado de la población, sobre todo en las grandes ciudades, lo cual caracteriza a México desde los años cincuenta a la fecha) se

mantiene una distribución territorial dispersa de la población, junto con un importante crecimiento urbano de las ciudades principales. Este proceso continúa en la actualidad pues se ve aumentada la polaridad concentración-dispersión, en la cual las ciudades medias estarían señalando cierto cambio en relación con la concentración de las grandes. Sin embargo, las pequeñas localidades no sólo se mantienen, sino que aparecen nuevas; es decir, se reproduce este patrón disperso puesto que no han cambiado las condiciones estructurales de su funcionamiento. De tal manera, pensar en la dispersión requiere necesariamente referirse a las condiciones estructurales que dan lugar a ésta, en el entendido de que son las formas de producción y organización social las que explicarían dicho patrón.

A nivel nacional, nada más de 1970 a 1995 el número de localidades menores a 2,500 habitantes aumentó a más del doble, la población que concentraban aumentó ligeramente al pasar de casi 20,000,000 de personas en 1970 (41% del total nacional) a un poco más de 2,400,000 de habitantes en 1995 (26% del total). La contabilidad de localidades rurales no deja de crecer, aunque podríamos tener algunas reservas sobre las coberturas de los métodos de registro. En 1990 existían 100,360 localidades de 100 habitantes o menos de un total de 159,307; para el 2005, las localidades de este tamaño se incrementaron a 137,781 de un total de 187,983. Las localidades pequeñas pasaron de ser el 69.2% del total, al 73.3%.

Se pueden destacar dos aspectos fundamentales: primero, la mayor parte de la población rural tiende a distribuirse en gran número de localidades muy pequeñas y dispersas, con múltiples carencias en infraestructura y equipamiento, cuyo tamaño promedio anda cercano a los 190 habitantes; y, segundo, que a principios de siglo las localidades rurales agrupaban 80% de la población nacional y en 1995 a sólo 32%, aunque su población casi se ha duplicado en los últimos 50 años, dando cabida en 1995 a poco más de 29,000,000 de mexicanos contra poco más de 16,000,000 en 1950.

Una línea de interpretación podría asociarse con las condiciones de explotación agrícola campesina donde la fragmentación de la tierra o minifundismo y las disputas en la tenencia de la tierra pudieran dar lugar a esta atomización del asentamiento rural. La dispersión se mantendría –incluso aumentaría– en la medida en que el desarrollo

rural trae consigo una mayor apropiación territorial de todos los recursos disponibles al aumentar el uso del suelo para la agricultura y la ganadería, lo cual favorece la pérdida de la capa forestal, en primer lugar, y todo lo que potencialmente tenga algún valor mínimo para la sobrevivencia familiar.

La segunda línea de explicación se puede relacionar con la cobertura del levantamiento y con la conceptualización censal. La cobertura tiene que ver con la mejora continua en el acceso y en los alcances en el universo de trabajo (todas las poblaciones). En cuanto a la conceptualización, se relaciona con la consideración operativa para el INEGI de que una localidad es cualquier lugar habitado, mismo que puede ser ocupado por al menos una persona. Estos casos fortalecerían la hipótesis de que el crecimiento del número de las localidades obedece más a cuestiones de levantamientos censales que a la creación de nuevos centros de población.

Una tercera línea de interpretación podría vincularse con condiciones de explotación rural en las cuales la fragmentación de la tierra o minifundismo, la división *ad infinitum* de la propiedad rural, llevaría también a la pulverización de las localidades rurales.

La evolución que han tenido las localidades en el país ha sido de un crecimiento en la cantidad de los asentamientos rurales, no obstante que la población rural ha tendido a disminuir en números relativos. La dinámica es disímbola: la megapolización, el crecimiento de las localidades conurbadas y la dispersión de las zonas rurales. Concentración y dispersión son las características que conviven en el país.

El aumento de la dispersión poblacional se señala una zona de preocupación en dos sentidos: Desde el punto de vista geográfico, los territorios que concentran estos pequeños asentamientos tienen una pobre accesibilidad y una débil integración funcional a los lugares centrales importantes; considerando la dotación de servicios básicos, se generan muy altos costos para beneficiar a todas las localidades. Las condiciones de pobreza y pobreza extrema, frecuentes en estas localidades, requieren estrategias productivas que mejoren las condiciones sociales.

La dispersión también tiene un costo ecológico oculto: como se trata de una diseminación de asentamientos humanos y la presencia

de nuestra especie es un factor de desequilibrio de mayor o menor impacto en los ecosistemas; la apertura de una brecha de terracería es suficiente para impedir o limitar que las especies animales transiten y realicen actividades de autoprotección y procreación, afectando la fragilidad de cualquiera de los eslabones de la naturaleza.

## ALTITUD Y DISTRIBUCIÓN DE LOCALIDADES

Desde una perspectiva complementaria, podemos estudiar la ocupación territorial tomando en cuenta que las localidades, idealmente, deben encontrarse en los espacios que mejor garanticen su protección, permanencia, menores movimientos de la población y de sus bienes, maximice sus relaciones, conserve el ambiente, facilite la cobertura de los servicios (agua, luz, drenaje, vialidades), genere economías de escala, entre otras. Una de las variables intervinientes en las condiciones de administración de la energía y de las relaciones entre las localidades es la altitud, medida como altitud sobre el nivel del mar (a.s.n.m.).

La altitud tiene que ver con muchos elementos del medio que conviven con nosotros en un caldo que nos hace propicia la salud, algunas actividades y modelos de convivencia. La altitud que tienen las poblaciones está relacionada con las radiaciones solares, la humedad, la precipitación pluvial, el oxígeno, la temperatura, la disponibilidad de luz, la flora, la fauna, los vientos, entre otros más. Los climas secos por ejemplo, son propicios para la industria electrónica, en tanto, los climas húmedos favorecerán las plantaciones frutales. De la misma manera, los virus y las bacterias son endémicos y sobreviven a ciertas condiciones geoclimatológicas, si la tuberculosis puede ser más propicia en climas bajos, en altitudes mayores la influenza y la neumonía tendrán una mayor prevalencia.

Ya en 1523, el rey Carlos I emitió una ley<sup>11</sup> que normaba la fundación de las nuevas poblaciones de la Nueva España con los modelos

---

<sup>11</sup> Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria en México (1493-1940)*, México, Procuraduría Agraria, 2005, p. 19.

de ciudades que se utilizaban en Europa en el siglo XVI. La ley rezaba con mucho tino:

No elijan sitios para poblar en lugares muy altos, por la molestia de los vientos y dificultad del servicio y acarreto (transportación), ni en lugares muy baxos, porque suelen ser enfermos...

Años después, en 1551, el mismo rey expide otra ley que tuvo como propósito concentrar a la población indígena para un mejor control y administración religiosa. Resolvía que los

Indios fuesen reducidos a pueblos, y no viviesen divididos, y separados por las sierras, y montes, privándose de todo beneficio espiritual, y temporal,...

como una forma para lograr concentraciones que facilitarían la aculturación, el control de los movimientos de insurrección, evitar el abuso de los peninsulares y formar poblaciones donde los lazos sociales pudieran establecerse de manera más sencilla.

La variable altitud no ha sido considerada para la distribución poblacional. Las manifestaciones de morbilidad y mortalidad siguen los perfiles de la altitud, cada elevación sobre el nivel del mar está asociado a cierta propensión a las cuestiones de salud, así como las actividades humanas pueden desempeñarse con variantes de acuerdo con la a.s.n.m., lo mismo que inciden en los costos en la transportación de bienes y personas así como en la consecución y calidad del agua.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Tanto la hiperurbanización como la dispersión marginal y creciente de las localidades rurales son dos tendencias extremas que conviven y dan cuenta del uso ineficiente del territorio y de la evidente falta de sustentabilidad de la vida nacional. El discurso de la sustentabilidad del desarrollo es tan falso como el slogan de la Nissan como amigo del medio ambiente.

En el país, lejos de establecer y consolidar un sistema de ciudades con un relativo equilibrio en el peso demográfico y económico, existe una concentración en los municipios de conurbaciones con tendencia

a extenderse a las localidades aledañas y a los corredores industriales y viales. Esta hiperurbanización actúa como un hoyo negro, un núcleo que ejerce una enorme fuerza gravitatoria sobre el resto de las localidades medias y pequeñas, impidiendo su crecimiento y desenvolvimiento autónomo y jalándolas hacia un núcleo concentrador de las fuentes laborales, educativas y de servicios.

Un problema muy importante en la presión de las concentraciones de población sobre los recursos naturales (agua, suelo, etc.) y la capacidad alimentaria. Como ya es sabido, a mayor concentración disminuyen los indicadores ambientales *per capita* de la población asentada y, gradualmente, los abastecimientos tienen que buscarse en otras regiones. Por otra parte, y de manera específica, las más grandes concentraciones urbanas están relacionadas con niveles críticos de deterioro ambiental. En este sentido es fundamental anticipar las consecuencias ambientales de las tendencias futuras de la distribución de la población, sobre todo en ecosistemas frágiles y altamente vulnerables como el de Aguascalientes.

El ordenamiento territorial todavía no forma parte de la agenda de las instancias gubernamentales locales. La presunción oficial más relevante es que se trata de un asunto de ordenamiento urbano; la sustentabilidad seguirá siendo parte de la retórica por mucho tiempo sin bases para materializar ese concepto tan alargado y hueco. Entre más cerrada sea la percepción de la necesidad de un mejor estado de los asentamientos humanos y su interacción con el entorno, más amplia será la agenda social para el futuro del país. ❁

