

CIUDAD SUSTENTABLE: CRISIS Y OPORTUNIDAD EN MÉXICO

A Sustainable City: Crisis and Opportunity in Mexico

Alfonso IRACHETA*

Fecha de recepción: mayo del 2010

Fecha de aceptación y versión final: agosto del 2010

RESUMEN: Este texto que dedico a la memoria del querido Andrés Dembicz, intenta actualizar el pensamiento sobre la cuestión regional y urbana desde una perspectiva crítica aplicada en el caso de México. Se discuten los problemas de sustentabilidad en sus ciudades, desde el contexto interno y el de las revoluciones mundiales (apertura de mercados, tecnología e información, cambios políticos y expectativas sociales) que han transformado a esta nación durante las últimas tres décadas, enfatizando las transformaciones espaciales y ambientales. Se proponen algunos principios para recuperar la planificación territorial y poner en práctica la gobernanza de base territorial para enfrentar la grave crisis urbana mexicana.

Palabras clave: ciudad-metrópoli, sustentabilidad urbana, gobernanza, planeación urbana

ABSTRACT: This text is dedicated to my dear professor Andrzej Dembicz. It attempts to update the regional-urban question thought from a critical perspective and applied to Mexico. Main sustainability problems within Mexican cities are analyzed, taking into account not only their inner context but from the wide world revolutions (open markets, technology and information, politics and social expectations), that have deeply changed this nation during the last three decades, emphasizing their socio-environmental transformations. Some principles aimed to recover urban planning and to put in practice a governance process based on the territory are proposed in order to face the deep urban crisis in Mexico.

Keywords: city-metropolis, urban sustainability, governance, urban planning.

I. INTRODUCCIÓN

Al inicio de la década de 1990 Andrzej Dembicz aceptó dirigir mi tesis doctoral cuyo tema principal fue el proceso de metropolización del Valle de México y las alternativas para enfrentarlo. Durante seis años, intercambiamos textos e ideas, nos encontramos para conversar y debatir, siempre centrados en avanzar en el conocimiento, en la teoría, en el método, y poder interpretar mejor y hacer mejores propuestas para que estos fenómenos territoriales pudieran ser debidamente planificados y atendidos desde la esfera pública y los diversos espacios sociales; pero también hablábamos de Améri-

* Dr. Alfonso Iracheta – Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (PROURBA) de El Colegio Mexiquense; miembro del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI); Miembro Fundador de la Red Interinstitucional sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL), Coordinador Nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad (RMCS).

ca Latina, de Polonia y de la importancia de que instituciones como el CESLA o la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx) que tuvo el honor de fundar y dirigir de 1986 a 1989, fueran espacios para la investigación de alto nivel, para el debate nacional e internacional relacionados a las ciudades y en general a los territorios. Para Andrzej, el tema era central, como lo ha sido igualmente para mí, porque conforme los sucesivos gobiernos en México se alejan de estos fenómenos y los consideran de muy baja prioridad, México se urbaniza a pasos agigantados y cada ciudad se vuelve más compleja y más difícil de gobernar; sin duda, la gran ciudad de México es el mejor ejemplo de esto.

Estos debates con el Dr. Dembicz se vieron siempre enriquecidos por su amplia experiencia en América Latina y su permanente indagación sobre lo que estaba ocurriendo en Europa.

Mi tesis doctoral fue publicada por la Editorial Plaza y Valdés en 1997 con el título: *Planeación y Desarrollo, una visión del futuro*. Fue la culminación de este diálogo permanente que durante todos esos años sostuve con Andrzej.

El texto que publico en esta revista, homenaje al Dr. Andrzej Dembicz, es una reflexión sobre estos fenómenos socioespaciales que son el signo del siglo XXI y que están exigiendo de una enérgica, constante y permanente acción del Estado y de la sociedad mexicanas, para enfrentar sus graves contradicciones que las están llevando a la insustentabilidad y a convertirse en ciudades divididas. Las lecciones del Profesor Dembicz y su compromiso con el conocimiento nos influyeron de manera profunda, por lo que este documento refleja en algún sentido su pensamiento. Hasta pronto querido Andrzej Dembicz.

Lerma, México, 9 de abril de 2010

II. NOTA TEÓRICA

Durante las últimas dos o tres décadas, el pensamiento teórico en torno a la cuestión urbana ha sido dirigido principalmente hacia el análisis, por un lado, de las implicaciones que la globalización ha tenido en el territorio estudiado, (principalmente en la estructura urbana) y por el otro, poniendo a la vanguardia de la política nacional e internacional los aspectos de asentamientos precarios, pobreza urbana y deterioro ambiental.

Como ha sido acentuado por UN-HABITAT (Programas de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), las nuevas tendencias conducen a los asentamientos humanos de todo el mundo; y esto pide una reconsideración tanto de la sociedad como del gobierno y de cómo la política y la planeación urbana están siendo conducidas. Las regiones y las ciudades están enfrentando fenómenos muy complejos, entre los que destacan:

- la hiper-urbanización en países en vías de desarrollo, caracterizada por el desorden del uso de la tierra y la concentración de la pobreza.

- El cambio climático y el calentamiento global¹, siendo las ciudades principales responsables por el consumo de combustibles fósiles y por los cambios en el uso del suelo;
- El aumento de las migraciones que se dirigen hacia las ciudades del mundo industrializado;
- Las mezclas culturales y raciales derivadas de la globalización y la migración;
- La integración de las redes de ciudades, metrópolis, ciudad-región, que atraen las inversiones internacionales y concentran las decisiones económicas, sociales y políticas globales.

Todos estos fenómenos son analizados por la mayoría de los investigadores y planificadores desde una perspectiva teórica dominante, que se caracteriza por su visión conservadora y fuertemente orientada a resaltar las relaciones entre la globalización y la reestructuración económica y espacial (incluyendo el aspecto ambiental). En estos enfoques, el espacio urbano es considerado como una “cosa en sí misma”; como algo dado con una existencia independiente del resto, lo cual nos recuerda la idea del “espacio absoluto”, desarrollado en lo que se denomina determinismo físico y geográfico (Harvey, 1973: 13).

Cierto es que la mayoría de los análisis sobre lo espacial, cuando se aplican a los fenómenos sociales tales como la economía global, las ciudades-región, el desarrollo regional, el precarismo urbano, la in-sustentabilidad urbana, entre otros, tienen que ver, por un lado, con las restricciones, sean éstas geográfico-ambientales, del entorno heredado ya construido, de la falta de inversión pública o privada, de legislación y administración territorial (en regiones o ciudades) inapropiada y otras por el estilo, y por el otro, tienen que ver con las respuestas institucionales que se dan a través de las políticas públicas y la planificación. Tal enfoque ha sido criticado como “territorialista o espacialista” (Fernández et al., 2008: 541).

Esta corriente del pensamiento espacial ha sido nombrada la “Nueva Ortodoxia Regionalista” (Fernández et al., 2008: 19), y se caracteriza por un esfuerzo académico concentrado en las sociedades industrializadas, apoyadas por sus gobiernos nacionales y las organizaciones multilaterales, logrando influir en la creación de

¹ Ver dos informes confiables: *The Brundtland Commission* y *The Stern Review*. El primero habla “de las necesidades que encuentra el desarrollo en la actualidad sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de atender sus propias necesidades”, mientras que el segundo, se dirigió a la preocupación ambiental más importante del nuevo siglo, a saber el cambio climático. Ambos han concluido que las ciudades desempeñarán un papel importante no sólo porque son una fuente de problemas ambientales, sino porque tienen la fuerza para enfrentar tales problemas. Ambos han aclarado también que los países más pobres son mucho más vulnerables y están sujetos a toda clase de riesgos y escasez en los dominios de alimentos, agua, y vivienda, entre otros, mientras que son los países más ricos los principales responsables de los problemas ambientales y entre ellos, el cambio climático.

nuevas instituciones y prácticas en las políticas públicas. Este enfoque ha sido importado directamente por la mayoría de los países subdesarrollados, como los de América Latina, dando surgimiento a versiones “locales”, que han sido la plataforma para nuevas políticas públicas espaciales, ambientales e institucionales (Fernández et al., 2008: 20). Así, como ha sido reconocido por los más importantes analistas latinoamericanos que trabajan en el campo de la investigación espacial (urbana, regional), después de tres décadas de esfuerzos nacionales e internacionales, las propuestas teóricas latinoamericanas han sido más bien escasas en comparación con la producción intelectual en los llamados países centrales.

De acuerdo con Boisier (1997: 42), debido a las políticas públicas que han surgido de los enfoques teóricos dominantes en torno al desarrollo territorial, muchos países están enfrentando una cruel paradoja caracterizada por una aceleración simultánea de crecimiento económico y una des-aceleración del desarrollo, así como un aumento de indicadores macroeconómicos y una disminución de aquellos relacionados con el desarrollo social. La idea de una mayor justicia social acompañada de un crecimiento económico, es cada vez más lejana en los países latinoamericanos.

Además, como establece De Mattos (2000: 28), los resultados de los “nuevos” modelos teóricos, como aquellos del crecimiento endógeno (Boisier, 1997) aplicados desde principios de los años 1990, refuerzan la convicción de que lo que fue propuesto para alcanzar un futuro mejor para las sociedades, no puede ser alcanzado a través de experiencias concretas de crecimiento económico, particularmente en las menos desarrolladas.

Y así, los investigadores y los analistas del gobierno, reflexionan acerca de las razones del por qué el desarrollo desigual, social y territorial, no ha sido resuelto, sino más bien se ha profundizado después de más de veinte años de conocimiento teórico y empírico que había orientado las estrategias espaciales de “abajo hacia arriba”, mientras que en los viejos regímenes autoritarios en cambio, las habían definido de “arriba hacia abajo” (Fernández et al., 2008: 14).

En conclusión, tenemos que poner en duda el conocimiento y los acercamientos teóricos dominantes para entender y planear los fenómenos socio-espaciales que hemos adquiridos a lo largo de las tres últimas décadas. Como Ramírez ha preguntado (2003:15), ¿realmente podemos concebir la posibilidad de terminar con la desigualdad internacional, intra-nacional o urbana, la cual implica también generar oportunidades para una ciudad sustentable? Parece que la respuesta es no, no hay posibilidad, no sólo porque los sistemas económicos y políticos no lo permiten, sino porque todavía estamos lejos de elaborar las preguntas adecuadas sobre las verdaderas cuestiones que afectan a las sociedades (especialmente las subdesarrolladas), lo cual implica al mismo tiempo, una crítica a los lineamientos teóricos dominantes que apoyan el pensamiento socio-espacial.

Hoy carecemos de un concepto más completo y una posición teórica más crítica en cuanto a la “ciudad capitalista”. No es que queramos regresar a las viejas corrientes teóricas de pensamiento, lo que podría implicar recobrar algo del Neo-Marxismo de los años 1970, sino, como se estableció antes, tenemos la necesidad de

una revisión crítica profunda del pensamiento relativo al desarrollo urbano y la denominada sustentabilidad.

Tratando de recuperar algunos de los principales conceptos que podrían ser útiles en el análisis de la realidad urbana mexicana actual, debemos poner en valor el concepto de espacio como un proceso social y analizar la forma que asume en cada territorio. Desde esta perspectiva, el espacio puede ser entendido como un objeto material que se relaciona con los procesos sociales, ya que a través de esta relación es que adquiere una función, una forma y un significado social (Castells, 1977: 115). En otras palabras, el énfasis es con la configuración espacial o forma física producida por la interacción de los individuos y grupos sociales y entre ellos y con el ambiente. Por lo tanto, el espacio urbano es un producto social, y como concepto, es principalmente una construcción filosófica sujeta a condiciones sociales e históricas específicas.

Por consiguiente, como Harvey sugirió al inicio de los años 1970 (1973: 14), si queremos entender una estructura urbana concreta, tenemos que dirigir nuestra atención a entender cómo es que una conceptualización particular del espacio emerge de una formación social dada; es decir, si vamos a tratar de entender el fenómeno urbano mexicano, tenemos primero que entender cómo las actividades humanas crean una necesidad de conceptos espaciales a través de su desarrollo cultural, y cómo estas necesidades son resueltas a través de la práctica humana diaria.

Si el espacio y la cultura son conceptos indisolubles, entonces el desarrollo urbano y las transformaciones ambientales implican un proceso dialéctico por el cual la gente ocupa un territorio y transforma el ambiente en una lucha continua por dominar la naturaleza y diferencialmente apropiarse de sus recursos y productos (Iracheta, 1981: 50-51).

Por lo tanto, lo que queremos decir con “desarrollo urbano y sustentabilidad dentro del contexto mexicano” es el resultado físico y ambiental de tendencias locales y globales que luchan por la apropiación de los recursos físicos, las rentas inmobiliarias y las mejores localizaciones conforme a la lógica de las leyes de acumulación capitalista. Como consecuencia, la localización de los grupos sociales dentro de la estructura urbana ocurre de tal modo, que su poder adquisitivo permite que el más rico se sitúe en los mejores lugares, mientras que los grupos sociales más pobres se instalan en aquellos sitios dejados por el resto de sociedad, es decir, en aquellos territorios que carecen de interés económico para los mercados de bienes inmuebles debido a sus limitaciones de infraestructura, localización geográfica, limitaciones y/o riesgos ambientales e incertidumbre en la tenencia de la tierra o problemas legales.

III. UN CONCEPTO RELACIONADO CON LA CIUDAD SUSTENTABLE DESDE LA PERSPECTIVA MEXICANA

La idea de “sustentabilidad” implica una crítica al modelo de desarrollo dominante y también una propuesta: crecimiento económico sí, pero no a cualquier

precio. El desarrollo sustentable es por lo tanto, una alternativa a la economía dominante, al dominio del libre mercado y el mercadeo de casi todo, que incluye por supuesto, los recursos naturales y el ambiente.

Desde la perspectiva de las ciencias naturales, la noción de sustentabilidad se refiere a la capacidad de las plantas y las especies animales de reproducirse, a pesar de la intervención e interferencia de fuerzas ajenas a su proceso natural. Sin duda, la fuerza más potente ha sido la desplegada por la raza humana, que ha visto a la naturaleza como un espacio para ser dominado y explotado, a fin de tomar de ella lo que el modelo dominante de producción y consumo requiere para mantenerse.

Hasta recientemente, la humanidad asumió que la naturaleza podía renovarse a sí misma de manera ilimitada no obstante las transformaciones y agresiones de toda clase que recibe, sin reconocer que el umbral de la sustentabilidad había sido roto en casi todos lados, hasta que los impactos fueron a tal grado evidentes, que tanto el género humano como el ambiente global fueron puestos en riesgo.

Para desarrollar un concepto de urbanización sustentable, debemos también considerar una serie de determinantes económicas y sociopolíticas que afectan a los asentamientos humanos. Tomando la relación estructural entre sociedad y naturaleza como la base de esta conceptualización, la primera determina las transformaciones de la naturaleza por la vía de las formas impuestas por el capitalismo global en los procesos de producción y consumo, mientras que la naturaleza influencia el comportamiento social y los modelos espaciales dentro de las ciudades y regiones.

Debemos añadir a esta visión, la idea de que los fenómenos socio-espaciales solo pueden ser entendidos desde una perspectiva integrada (Iracheta 1988), dentro de la cual, la ciudad es vista como un fenómeno multifacético con múltiples relaciones que no pueden ser captadas al mismo tiempo en toda su complejidad (Neira 1955); y sin embargo están ahí, indicando que la ciudad enfrenta contradicciones y problemas. Para que éstos puedan ser resueltos, necesitamos tener presente a la totalidad y no sólo algunas de sus facetas. Al mismo tiempo, requerimos una visión de lo que es local en sí mismo, es decir, una apreciación de la acción social diaria dentro de las comunidades urbanas y la forma en la que los actores sociales se relacionan entre sí con el medio ambiente. Además tenemos que estar conscientes de la creciente presencia de la tecnología, materializada en bienes y servicios que sustituyen a algunos de la naturaleza, aunque falla en devolver al ambiente lo que le ha quitado.

Así, una visión inicial, aunque simplificada del fenómeno sustentable desde una perspectiva global, es aquella en que la relación sociedad-naturaleza y las acciones humanas han sido abusivas, rompiendo las reglas elementales de conservación y reproducción de los ecosistemas naturales, particularmente en las áreas donde las ciudades se han asentado. Esta abusiva relación ha sido determinada por el modelo de desarrollo vigente en cada época, caracterizado en la actualidad por tres aspectos:

- La economía es prioritaria por encima de cualquier otra consideración, en particular cuando se deben tomar decisiones relativas al desarrollo.

- Los errores en los procesos de producción y consumo, además de sus excesos, son responsables del desequilibrio ambiental y no han sido internalizados en el modelo económico, sino explicados como variables externas.
- “La ceguera tecnológica” nos ha llevado a creer que la innovación nunca terminará, aunque existe una clara tendencia a ocultar el hecho que las consecuencias ambientales de la tecnología han alcanzado sus límites, como es el caso del automóvil o de la industria del petróleo, entre otras.

Estas “conceptualizaciones ecologistas” han surgido como consecuencia de la confirmación de la crisis global ambiental. Son necesarias también porque tenemos que analizar y evaluar desde modelos teóricos, los logros de los reportes Bruntland y Stern, así como los de la reunión de Río de Janeiro o los avances en el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio, entre otros compromisos internacionales, teniendo en mente que más de la mitad de la población mundial es urbana; es decir, ahora más que nunca la búsqueda de un mundo sustentable debe dirigirse a la cuestión urbana.

Como NU-HABITAT (2009: 2) ha declarado, las áreas urbanas contribuyen a los cambios climáticos de diferente manera, siendo responsables de alrededor de 75% de los gases de efecto invernadero e igualmente, sus impactos se manifestarán probablemente de manera más enfática en las ciudades, particularmente la costeras y las más pobres, destacando las de los países con urbanización más acelerada. Por eso el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC), espera que este fenómeno afecte a las poblaciones urbanas elevando el nivel del mar, aumentando los riesgos de ciclones tropicales, las inundaciones, el calentamiento de la tierra y las ondas frías, así como cambios en la calidad del agua en las zonas urbanas (NU-HABITAT, 2009: 2).

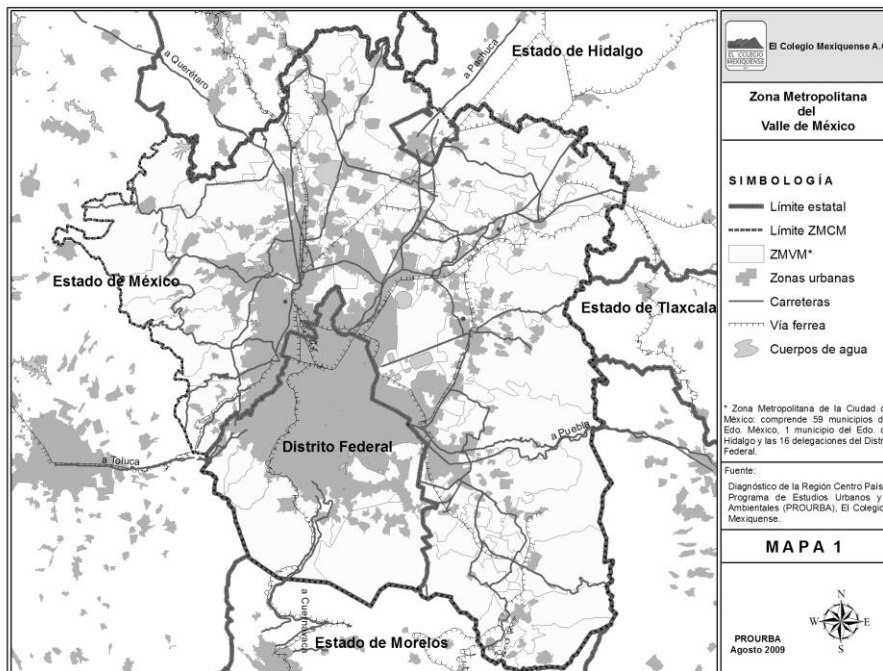
Como Neira ha expresado (1995: 1), el grado y la velocidad de la urbanización, junto con la concentración creciente de la población en grandes aglomeraciones, constituye un fenómeno avasallante, particularmente en el mundo subdesarrollado. Esto es otro factor del por qué NU-HABITAT (2009: 2) ha alertado a los gobiernos, estableciendo que la magnitud de población que estará en riesgo es enorme, especialmente en los países menos desarrollados; al final de la primera década del siglo XXI más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y se estima que aumentará alrededor de 60% para el año 2030; también se espera, que más de 90% del incremento de población urbana ocurra en la parte pobre del mundo.

Desde una perspectiva histórica, la segunda mitad del siglo XX podría ser llamada la era de la urbanización rápida y precaria en la mayoría de los países subdesarrollados, llevándolos a concentrar grandes masas de población muy pobre en las periferias urbanas carentes de casi toda clase de servicios urbanos básicos y sociales, y enfrentando diferentes tipos de riesgos ambientales, donde el peligro es cada vez mayor.

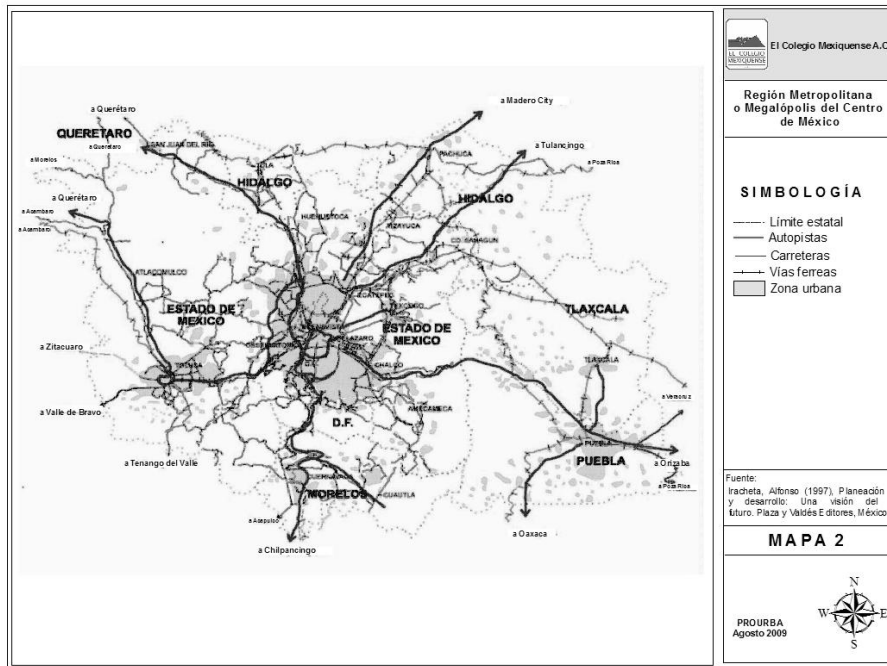
La pregunta es si estos países y ciudades podrían soportar una segunda ola de urbanización rápida y precaria, teniendo en mente que de acuerdo a las proyecciones, más de dos mil millones de personas serán moradores urbanos en los países en vías de desarrollo en las siguientes dos décadas. Este fenómeno es más dramático, ya que los modelos recientes de urbanización están conduciendo a la concentración de habitantes en metrópolis y ciudad-región (UN-HABITAT 2009: 3), como es el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), con aproximadamente 20 millones de habitantes (MAPA 1) y la Región Central de México o Megalópolis, con cerca de 30 millones (MAPA 2), de los que más de la mitad están asentados en urbanizaciones pobres y precarias.

Todos estos fenómenos y problemas socio-espaciales globales, requieren ser enfrentados desde una perspectiva crítica, si es que estamos verdaderamente comprometidos a un cambio socio-espacial, particularmente en países como México. Esto implica, por una parte, reconocer que el capitalismo neoliberal, pos-industrial y global, no ofrece ninguna salida a los pobres y al medio ambiente; por otra parte, reconocer que quizás carecemos de modelos teóricos y metodológicos adecuados, y especialmente políticos, para reorientar radicalmente a las fuerzas que conducen la economía, la sociedad y el medio ambiente a nivel mundial, nacional y local.

MAPA 1. ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (ZMVM)



MAPA 2. REGIÓN CENTRAL DE MÉXICO O MEGALÓPOLIS



Como Cabrera (1995) propuso, la sustentabilidad urbana requerirá probablemente un esfuerzo teórico a fin de incorporar este aspecto en el desarrollo del nuevo siglo y en los procesos urbanos, porque más que un concepto ecológico y, por esta razón, “natural”, es socio-económico, espacial y político, dentro del cual la crisis ambiental corresponde a una crisis de supervivencia de la naturaleza y dentro de ella, de la especie humana. Es por lo tanto, un resultado de un modelo dominante de excesos de producción, que ha llevado al planeta a una crisis social, económica y política y, especialmente, a las regiones subdesarrolladas.

Sus fuentes analíticas deberían ir más allá de una visión de las ciudades como organismos vivos, que siguen a las corrientes de pensamiento ecológica y funcionalista; deberían surgir de una perspectiva crítica que reconoce el dominio estructural de la economía capitalista, la lucha por el espacio y los recursos naturales, y el consecuente conflicto social, como elementos esenciales que contiene la ciudad como un todo.

IV ¿EXISTE UN PROBLEMA DE SUSTENTABILIDAD URBANA EN MÉXICO?

En un acto más de lucidez, Eduardo Galeano se ha preguntado si Dios olvidó incluir en sus Diez Mandamientos un “Honrarás a la naturaleza de la que formas parte”; nos recuerda cómo:

(...) desde el punto de vista de la civilización que dice ser occidental y cristiana, la naturaleza siempre fue una bestia feroz que había que domar y castigar para que funcionara como una máquina que Dios había puesto a nuestro servicio por siempre y para siempre. La naturaleza, que era eterna, nos debía esclavitud. Muy recientemente, nos hemos enterado de que la naturaleza se cansa, como nosotros, sus hijos; y hemos sabido que, como nosotros, puede morir asesinada. Ya no se habla de *someter* a la naturaleza: ahora hasta sus verdugos dicen que hay que *protegerla*. Pero en uno u otro caso, naturaleza sometida o naturaleza protegida, ella está *fuera* de nosotros. La civilización que confunde a los relojes con el tiempo, al crecimiento con el desarrollo y a lo grandote con la grandeza, también confunde a la naturaleza con el paisaje, mientras el mundo, laberinto sin centro, se dedica a romper su propio cielo (Galeano, 1995: 20).

Una pregunta obvia que tenemos que hacernos es si hay un problema de sustentabilidad en las ciudades mexicanas. Este ejercicio es importante, porque como Althusser (1970) nos ilustra, en la manera cómo formulemos una pregunta o un problema, está la posibilidad de enfrentarlo conceptualmente y encontrar respuestas reales, porque tal formulación no es más que la expresión teórica de la respuesta intelectual pre-existente impuesta por las condiciones económicas, sociales y políticas, entre otras. En su crítica, sin duda útil, de la filosofía occidental, propuso que el conocimiento ha sido dominado no por el tema del conocimiento en sí mismo, sino por la solución ideológica pre-impuesta por los intereses dominantes. El problema es no sólo la existencia de falsas respuestas, sino también de falsas preguntas (Althusser, 1970: 53).

En razón de lo anterior, es conveniente empezar por dos hipótesis: la primera, es que existe un grave problema de insustentabilidad en las ciudades de México y, la segunda, es que a juzgar por la forma en que ha sido enfrentado por el gobierno y la sociedad, parece que el problema no ha sido planteado adecuadamente.

Dentro del modelo de desarrollo dominante en México, hay una respuesta pre-existente en la política pública que refieren no solo el problema de la ciudad sustentable, sino también a otros relacionados con el proceso de desarrollo. Tales respuestas no reflejan el problema de la insustentabilidad urbana en sí, sino más bien el interés dominante de acumulación de capital. Esa es la razón del por qué la planeación urbana y ambiental y la política pública en México, no han alcanzado siquiera los logros de otras sociedades, particularmente las del mundo desarrollado.

Muy a menudo encontramos que las acciones urbanas, públicas y privadas, no se coordinan, que se cambian y que son frecuentemente arbitrarias, teniendo al menos dos consecuencias negativas. Por una parte, no resuelven el problema que en sus documentos han formulado y por la otra, sus impactos negativos tienden a ser mayores a los que supusieron los políticos, planificadores y funcionarios.

Un ejemplo claro de esto han sido las interpretaciones del gobierno sobre los problemas ambientales. Éstos tienden a ser vistos como resultado de una carencia de planificación o coordinación entre las agencias estatales; insuficiencia de recursos presupuestales y/o acciones especulativas de los empresarios. Otro ejemplo, es la política federal de vivienda que, desde los primeros años de la década de 2000, ha

logrado construir más de cinco millones de casas para los trabajadores del sector privado y los del gobierno, la mayor parte de ellas aglomeradas en unidades de viviendas cerradas o condominios construidos en las afueras de la mayor parte de las 365 ciudades que conforman el sistema urbano nacional. La pregunta que condujo esta política ha sido: ¿Qué es lo que el gobierno federal tiene que hacer para que las hipotecas sean accesibles a todas las familias mexicanas y se puedan construir los varios millones de casas que se necesitan?

Ambos ejemplos dejan claro a los analistas, que no hay un entendimiento claro de la relación entre el modelo económico dominante, y las necesidades y apremios de la naturaleza. Por eso no se ha entendido que las leyes de la economía dominante legitiman la explotación prácticamente ilimitada de los recursos naturales y la localización indiscriminada de casi cualquier conjunto habitacional, edificación o instalación, donde los inversionistas o desarrolladores deciden ponerlos con el aval gubernamental; o cuando enfrentan un problema “de costos”, las industrias y los automóviles pueden contaminar las redes de agua o el aire de la ciudad, sin que prácticamente haya ninguna imposición seria por parte del gobierno para “retribuir a la naturaleza” por el daño causado. Por eso la economía mexicana está clasificada entre las quince primeras del mundo, pero también lo está en el lugar setenta, por su bajo respeto a la conservación del ambiente y los recursos naturales.

La esencia de la crisis de sustentabilidad urbana de México es que, en primer lugar, es una crisis social – en el sentido más amplio del concepto – y no sólo de la naturaleza. Es el producto de las luchas entre los actores sociales por apropiarse del espacio y el entorno, como objetos y mercancías que no tienen vida, ni derechos o alguna consideración. Así como divorciamos a la naturaleza de nosotros, tenemos la tendencia diaria a divorciar el desarrollo urbano sustentable de las luchas sociales, de tal forma que lo que le suceda al ambiente o vaya contra él, *es otra cosa*.

Este problema tiene también que ser entendido como una confrontación entre dos perspectivas: la del desarrollo económico y la de la sustentabilidad ambiental. Como fue comentado antes, analistas de América Latina y del resto del mundo están de acuerdo en la existencia de una paradoja que, desde los inicios de la década de 1980, muestra que mientras el crecimiento económico ha aumentado, el desarrollo social y ambiental ha disminuido o experimentado un estancamiento en la mayor parte de los países latinoamericanos (Fernández et al., 2008 y Boisier, 1997). Actualmente, como en la década de 1970, en los países del norte hay un énfasis en los problemas ambientales y una tendencia a ver el crecimiento económico y las políticas públicas ambientales como mutuamente compatibles y no contradictorias (Pearce et al., 1989; Jacobs, 1991), hasta tal punto que estas políticas llegan a ser un incentivo importante para la economía (Blowers, 1993: 779). Por otra parte, en los países pobres, los problemas ambientales son principalmente una consecuencia de la pobreza y el subdesarrollo. El reporte Brundtland (1987: 49), pone en claro que la pobreza reduce la capacidad de la gente para usar los recursos naturales de una forma sustentable, intensificando la presión sobre el medio ambiente; como Holmberg ha declarado (et al., 1991: 32), la gente pobre es obligada a olvidar sus necesidades

futuras a fin de resolver las de la vida diaria. Por lo tanto, los graves problemas de los países del sur – pobreza, desigualdad, escasez de agua potable, desertificación del suelo y otros semejantes – son problemas profundamente diferentes de aquellos que preocupan a los países del norte (Blowers, 1993: 779).

Ante esta perspectiva dual y contradictoria, un país como México está debatiendo las políticas públicas urbanas y ambientales prácticamente sin éxitos relevantes en la definición de las prioridades para un desarrollo urbano sustentable, porque tienden a predominar los intereses económicos y políticos.

Por esto, las preguntas que tenemos que hacer para entender esta crisis, deben partir por comprender la relación injusta y desbalanceada entre sociedad y naturaleza (Galeano, 1995: 20) que ha sido impuesta por el modelo dominante de desarrollo en México. También tienen que ser dirigidas a determinar cómo “politizar el espacio y el ambiente”, en el sentido de convertirlos en asuntos políticamente estratégicos para todos los actores sociales y el gobierno, de manera que sean incorporados conscientemente en la toma de decisiones sociales.

V. PROBLEMAS AMBIENTALES CRÍTICOS EN CIUDADES MEXICANAS

La destrucción y mal uso de los recursos naturales y la violencia sistemática en contra del ambiente en muchas ciudades mexicanas y su entorno, justifican la búsqueda de nuevas formas que nos permitan enfrentar y resolver la irracionalidad del modelo de desarrollo económico-político vigente, porque ha generado problemas significativos en las ciudades y las metrópolis, entre los que destacan:

- Baja productividad y competitividad urbana.

El desarrollo nacional y regional depende enormemente de las ciudades y especialmente de las más pobladas tales como la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que genera del orden de 30% del producto Interno Bruto (PIB) nacional con un poco más de 20% de la población. No obstante que la metrópoli es de las más productivas del país, como ha sido registrado desde el inicio de la década de 1990 por el Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México (2000), la productividad de la ZMVM tiende a disminuir. Igualmente, la OECD (2003), reportó en el 2006 que la gran metrópoli nacional fue 48% menos productiva que el promedio de las principales metrópolis de las naciones que forman parte de esta organización. Las razones de esta tendencia es el incremento de los costos de transacción y las llamadas externalidades negativas que derivan del desorden en los usos del suelo, la caída sistemática en la movilidad, el incremento desproporcionado de los precios de la tierra, la contaminación del agua, del suelo y del aire y, particularmente, la creciente pobreza y desigualdad socio-económica. Todos estos problemas afectan directamente la productividad y el espíritu competitivo global de la capital nacional de México.

- Pobreza urbana y desigualdad.

De acuerdo con el Gobierno Federal Mexicano (CONEVAL 2009), alrededor de 50% de la población urbana en México es pobre, aunque investigadores académicos altamente reconocidos, aseguran que este problema afecta a más de 70% de dicha población, si bien las cifras dependen de la conceptualización de la pobreza y de la metodología de medición que se aplique (Boltvinik y Damián 2004). La realidad mexicana es que, como ocurre en buena parte de las naciones del Sur (UN-HABITAT, 2009), no solo la pobreza se está concentrando más aceleradamente en las ciudades y metrópolis, sino que la profundización de la crisis económica a partir de 2008, ha reducido el empleo formal hasta el punto de que aproximadamente 6 de cada 10 nuevos empleos en las ciudades están en el sector informal. Finalmente, conforme la economía mexicana se hace cada vez más global, la distribución de la riqueza avanza con mayor lentitud, incrementando la cantidad de población de bajo y muy bajo ingreso en las ciudades.

- Asentamientos humanos y el desorden del uso-tierra.

El área física de las ciudades mexicanas ha crecido desde principios de la década de 1950, sin que en paralelo se organice su estructura y distribución de los usos del suelo y se resuelva la especulación inmobiliaria e irregularidad en la tenencia de la tierra. Por ello, a este proceso lo hemos denominado de “urbanización salvaje.” Cuando al inicio del nuevo milenio, se inició la aplicación de nuevas políticas habitacionales, con el objetivo principal de ofrecer tantas casas como fuese posible, sin considerar sus consecuencias territoriales y ambientales, las consecuencias son que después de casi una década, más de medio millón de nuevas casas fueron construidas cada año, sin que la mayoría de las urbanizaciones donde se localizan, hayan contribuido a un crecimiento urbano ordenado. Al contrario, muchas ciudades se están expandiendo físicamente mucho más aceleradamente que su crecimiento poblacional, caracterizándose por concentrar grandes superficies de tierra vacante dentro de sus límites, además de urbanizaciones formales de vivienda en la periferia inmediata, conformando un patrón de urbanización disperso con una reducción acelerada de la densidad, que pone en riesgo a muchas de ellas de no tener perspectivas de reordenamiento urbano. Si a esto añadimos la creciente cantidad de asentamientos humanos de mala calidad, irregulares y precarios, en la mayoría de las ciudades, el problema de sustentabilidad urbana y desorden espacial alcanza una enorme dimensión.

- Disminución de la movilidad urbana y metropolitana.

En México, la flota de vehículos crece de manera acelerada; en 2003, había aproximadamente 21.2 millones de vehículos registrados (66% eran coches privados y 1.4% autobuses; el resto eran camiones, motocicletas y otros). Cada año, esta flota crece a nivel nacional en aproximadamente 1.16 millones de vehículos (85% son coches privados), con una tasa de crecimiento anual de aproximadamente 7.4%, mientras que la economía crece entre 2 y 4%. Por su parte, la ZMVM concentra 25% de dicha flota con un total aproximado de 4.5 millones de vehículos (2001) y un incre-

mento anual del orden de 300 mil nuevos vehículos – calculado para el periodo 1997-2001 (Iracheta, 2006: 14-16 y 48), por lo que al cierre de la primera década del siglo, podría haber más de 6 millones de vehículos registrados en la metrópoli. La política mexicana, en lo que concierne a la movilidad urbana, ha sido claramente orientada a promover el uso de coches privados en la ciudad desde la década de 1950, siguiendo la estrategia de los Estados Unidos y otros países de la posguerra de concentrar la acción pública en vialidades y no en sistemas de transporte público. El problema consiste, por una parte, en que la mayor parte de las ciudades mexicanas, con excepción de algunas del norte, tienen una estructura física urbana heredada de la colonia, que es inadecuada para la circulación de la enorme cantidad de vehículos existentes; por la otra, no existen estrategias claras de transporte público o para desarrollar otras formas de movilidad. En consecuencia, las ciudades están llenas de coches, pero carecen de una infraestructura vial adecuada a las necesidades del peatón y la bicicleta, así como de un sistema de transporte público funcional y adecuado para las grandes masas urbanas, por lo que todos los habitantes urbanos enfrentan una baja movilidad.

La Comisión Ambiental Metropolitana del Valle de México, ha estimado en 7 mil millones de dólares anuales el costo de la congestión del tránsito en la ZMVM. En síntesis, como en el caso de la estructura urbana y de usos del suelo, las ciudades mexicanas requieren de una política integrada de movilidad.

- El mal uso de los recursos naturales y el deterioro ambiental.

Del centro de México hacia el norte, casi todas las ciudades están enfrentando una enorme escasez de agua y, en cierto grado su contaminación, ya que el tratamiento y reutilización, son políticas recientes y no se ha alcanzado una cobertura total en muchas ciudades. El problema del manejo de los desechos sólidos está igualmente retrasado en muchas ciudades en México; como en el caso de algunos sistemas de manejo del agua, la disposición de residuos sólidos urbanos ha estado sujeta a diferentes modos de privatización, con lo cual, en lugar de manejarlos como servicios públicos bajo la responsabilidad de la administración municipal, en muchos casos han sido tratados como negocios privados. En consecuencia, muchos proyectos para manejar estos servicios han fallado en el pasado reciente, dejando a la sociedad local y la administración municipal sin las condiciones necesarias para solucionar internamente estos problemas. Además, la tierra para la agricultura y la silvicultura en las periferias urbanas, ha llegado a ser un problema ambiental importante debido a los modelos expansivos que caracterizan a las ciudades. Si el proceso de urbanización es visto como una cuestión de oferta de vivienda u otros usos del suelo dominada por desarrolladores, constructores y terratenientes, como es la tendencia en la mayor parte de las ciudades mexicanas, entonces la localización adecuada de esos usos desde una perspectiva de la comunidad reflejada en los planes urbanos, se convierte en una decisión marginal, siendo la consecuencia por lo tanto, una estructura urbana desordenada e insustentable.

- Gobierno negligente.

Desde el inicio de la década de 1980, cuando el neoliberalismo económico fue instalado en México, el gobierno federal redujo sus recursos, poder, capacidades y legitimidad, abriendo el camino para que el sector privado asumiera una parte importante de las decisiones públicas. Sin ningún debate nacional, el mercado se convirtió en el actor social principal en la determinación y ejecución de muchas políticas espaciales y ambientales. Sin reglas claras de traducción e inserción de la planificación privada a la esfera pública, el diseño de nuevas políticas públicas así como procesos de decisión, fueron puestos en práctica. Por consiguiente, la planificación pública fue tirada por la ventana y fueron los mercados responsables de decidir, por ejemplo, acerca del establecimiento y localización de buena parte de la infraestructura (carreteras, aeropuertos, puertos, entre otras), la vivienda social y otras instalaciones urbanas dentro de las ciudades y metrópolis (centros comerciales, áreas industriales, etcétera). La enmienda a la Constitución Nacional de 1992 que dio nacimiento a una nueva Ley Agraria, preparó el terreno para la privatización de la tierra “ejidal”², que representaba al inicio de la década de 2000 más de tres cuartas partes de la tierra urbanizable en la periferia de la mayor parte de las ciudades mexicanas. Si se toma en cuenta que la “tierra ejidal” era “la válvula natural de escape social” para los pobres que viven en las ciudades (más del 60% de los asentamientos informales urbanos están localizados ahí) y que hoy día la mayor parte de los ejidatarios pueden privatizar sus parcelas de tierra, los precios de estas se elevan ya que su tendencia es a “emparejarse” con los precios de la tierra en el mercado inmobiliario formal. Como consecuencia, la oferta de tierra en este mercado aumenta, dando pie a una tendencia a la reducción de los precios a favor del mercado formal y, paradójicamente, disminuye el suministro de tierra para los más necesitados, que son obligados a aceptar precios de suelo más altos o localizarse en asentamientos cada vez más lejos de los límites de la ciudad. Finalmente, la relativa retirada del gobierno de la conducción y control del espacio urbano y el ambiente – aunque la planificación espacial y ambiental formalmente exista– ha llevado a la especulación desenfrenada de la tierra, convirtiéndose en una de las razones más importantes por la que los pobres han sido expulsados de la ciudad formal al no poder pagar los precios inmobiliarios que impone el mercado informal. Investigadores y el gobierno, han estimado que a principios del siglo XXI, aproximadamente 3 millones de familias vivían en tales asentamientos informales. La razón principal de este problema consiste en que ellos no pueden permitirse un lote de tierra y otros gastos asociados (servicios urbanos, contribuciones e impuestos territoriales y otros por el estilo) dentro de la ciudad formal (Iracheta y Smolka, 2000); entonces tienen que situar sus casas dondequiera

² Un ejido es una forma de tenencia de tierra “social” que existe en México desde la era prehispánica. Fue modernizado después de la revolución agraria de 1910-1920 como producto de la Reforma Agraria, por la cual aproximadamente la mitad de la tierra del país fue convertida en ejidos y distribuidas entre los campesinos pobres. La nueva Ley Agraria de 1992 representó el punto concluyente de la Reforma Agraria y el de partida de la privatización del ejido.

que el resto de la sociedad les permita: en zonas de alto riesgo, sin seguridad jurídica en la tenencia, ambientalmente frágiles o lejos de la ciudad.

En consonancia con el fenómeno de la irregularidad en la tenencia de la tierra y los asentamientos precarios, se agudiza también el empleo informal, al grado de ser dominante en muchas ciudades. Las conexiones ilegales a los servicios públicos (agua, energía, drenaje) e incluso diversos transportes públicos son muy frecuentes en las áreas más pobres de las ciudades. Todos estos problemas han provocado un rompimiento de los acuerdos sociales y han reducido las capacidades de los gobiernos locales. Los actores sociales que exigieron a finales de la década de 1970 la reducción del Estado y su intervención en casi todas las esferas de la vida social y que colocaron a los mercados al frente de muchas decisiones de política pública, piden ahora la intervención decidida del gobierno en asuntos urbanos críticos, solo que más de 3 décadas de marginación hacen que se haya perdido “momento”. Así, la planificación pública que fue tirada por la ventana a principios de la década de 1980, se convirtió en un *boomerang* que golpeó en sus cabezas casi 30 años más tarde.

VI. LAS REVOLUCIONES GLOBALES Y SU IMPACTO ESPACIAL Y AMBIENTAL EN MÉXICO

VI.1. *La globalización de los mercados*

Desde principios de la década de 1980, el gobierno mexicano se ha convertido en uno de los más coherentes practicantes de la economía neoliberal. No ha sido sólo cuestión de abrir las fronteras mexicanas a la inversión internacional y que esta pueda fluir libremente dentro de los mercados mexicanos, sino que ha sido una decisión política privilegiar el mercado externo y no el desarrollo endógeno, a contrapeño de las tendencias que han puesto al desarrollo regional desde esa década en la más alta prioridad como lo muestran los análisis sobre la “Nueva Ortodoxia Regionalista” (Fernández, et al, 2000). Aunque entonces la economía mexicana estaba fuertemente sostenida por el petróleo y la exportación de recursos naturales y materias primas, siendo débil en el desarrollo de ciencia y tecnología, en industria y en servicios financieros, la política económica se concentró en el libre mercado y no atendió la educación y la investigación científica. Tal decisión estratégica modificó severamente la economía y sociedad y al tiempo transformó el territorio y el ambiente de México.

En cuanto a los cambios económicos, la industria mexicana y el comercio exterior prosperaron hasta tal punto que el comercio binacional con los Estados Unidos ascendió a aproximadamente 300 mil millones de dólares durante 2008. La mayoría de las industrias y empresas son extranjeras y claramente orientadas hacia los productos de alta tecnología global y el mercado de servicios de exportación. Por otra parte, la economía local “premoderna” y el México rural fueron prácticamente dejados a sus propios recursos por la política económica, confirmando lo que Milton

Santos (1978) conceptuó como la interdependencia en tiempo y espacio de dos circuitos socioeconómicos, el moderno y globalizado y el tradicional y premoderno.

Por lo que toca al impacto social, la mayor parte de los mexicanos eran pobres a principios de los años 1980 y ellos aún en la actualidad, continúan siendo pobres, contando casi la mitad (CONEVAL 2009) o aproximadamente tres cuartos (Boltvinik, 2009) de la población total, como anteriormente fue mencionado. La razón principal de este dramático fenómeno, es la ausencia de una política de redistribución de ingresos que es atribuible a la carencia de acuerdos entre la estrategia económica del país y las necesidades de la sociedad. La verdad es que mientras que la mayor parte de los ingresos superiores de los grupos sociales del sector privado y del gobierno han aprovechado la posición de México en los mercados globales, haciéndose comerciantes, financieros, y maquiladores (ensambladores en la obligación), el grueso del medio – y bajo ingreso – de los grupos sociales peor pagados perdieron aproximadamente la mitad de su poder adquisitivo entre principios de los años 1980 y finales de la primera década de este siglo.

VI.2. Las revoluciones en el conocimiento, la educación y las telecomunicaciones

Como propusieron Borja y Castells (1998), las ciudades como centros de la información a escala global son posibles gracias a la investigación y desarrollo educativo. Las sociedades más avanzadas y muchas de las economías emergentes, han apoyado el crecimiento económico y el desarrollo basados en estrategias fuertes de investigación científica, humanística y tecnológica y en programas educativos que alcanzan a la mayor parte de la población. La razón, es que la era post-industrial está soportada en servicios de alta tecnología, telecomunicaciones y la generación de toda clase de necesidades de consumo social y personal (por los medios de comunicación), los cuales tienen al conocimiento como la materia prima más importante para la creación de nuevos productos y servicios. Mientras que en el pasado, los recursos naturales eran los insumos principales para la generación del crecimiento económico, hoy día es el conocimiento.

La investigación y la educación son, por lo tanto, las políticas públicas básicas para que un país se incorpore a las filas creativas y avanzadas de la sociedad global. Pero la investigación científica y la educación también son procesos sociales fundamentales para el desarrollo de la democracia y la gobernanza, ya que la información adecuada, de alta calidad y el conocimiento socialmente legitimado, son fuentes principales para la democratización de la política y para la toma de decisiones más adecuadas a las necesidades de la comunidad. Puede suponerse por lo tanto, que entre más alta es la prioridad socio-política asignada a la investigación científica y a elevar los niveles de educación en la sociedad, mayor será la posibilidad de elevar la calidad en la política y el gobierno. La gobernanza territorial y ambiental dependerá, en consecuencia, no sólo de una sociedad más culta, sino también de una educación y entrenamiento de los políticos y funcionarios para gobernar la vida urbana y avanzar en el desarrollo sustentable.

Sólo pocos actores sociales en algunas ciudades mexicanas han entendido el valor que la educación y el conocimiento tienen para una ciudad sustentable. En la actualidad, el liderazgo en las ideas y propuestas de sustentabilidad urbana en México, se encuentra en instituciones académicas y sociales y no en el gobierno, aunque es justo reconocer que algunos políticos locales han entendido y aceptado nuevas nociones de planificación y gobernanza. Algunos ejemplos relevantes han sido por ejemplo, la creación de institutos participativos de planificación en el ámbito municipal, así como diversas redes sociales y académicas que han logrado influir en la generación de cambios en la legislación y políticas nacionales en temas como la vivienda, la planificación urbana, la coordinación metropolitana, la protección del medio ambiente, y otros³. El tema central es el precio que las ciudades mexicanas han estado pagando desde hace más de 3 décadas por la indiferencia del gobierno con relación al ordenamiento urbano y la sustentabilidad; éste puede ser tan alto que muchas ciudades ya no podrán lograr una estructura socio-espacial sustentable.

VI.3. La revolución de la política

Desde una perspectiva global, el mundo enfrenta una revolución que comenzó a mediados de la década de 1980 con la crisis de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), cuyo momento cumbre fue la caída del muro en la ciudad de Berlín. Las consecuencias principales han sido varias: la primera, es la imposición unilateral de una visión de libre comercio a nivel global y, en muchos casos, nacional; la segunda, es la conversión de los ciudadanos en consumidores de políticas, acciones y servicios públicos; la tercera, es la reducción de los ciudadanos en receptáculo de la asistencia social del gobierno. Una consecuencia de este proceso, es la confirmación de los bienes inmuebles en mercancías perdiendo su "función social", lo que significa que aquellos que no pueden pagar los precios impuestos por los mercados inmobiliarios, son "arrojados" a las afueras de la ciudad. Como ya ha sido comentado, estos asentamientos precarios e informales, representan del orden de la mitad de la población urbana en las ciudades mexicanas.

El abandono (relativo) de la planificación urbana y ambiental por el gobierno mexicano desde principios de la década de 1980, ha mostrado que, con ciertas ex-

³ En 1996, el primer Instituto de Planificación Municipal fue creado en México y hacia el final de la primera década de este siglo, hay más de 38, organizadas en una asociación nacional formal. Las redes académicas y sociales también han surgido debido a problemas urbanos críticos y las inadecuadas respuestas del gobierno. La Red de Investigación Urbana Nacional, los grupos de trabajo académicos y sociales del Consejo de Alojamiento Nacional, la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, y la Red de Observatorio Urbana Nacional, entre otros consejos, grupos de investigación, y redes nacionales, regionales o locales, han estado luchando todos por una ciudad sustentable, incluso la defensa de recursos naturales - en particular en un nuevo puerto y desarrollo de los recursos - espacio público, y más planificación urbana participativa.

cepciones, ningún ámbito del gobierno (federal, estatal, municipal) tiene la fuerza política suficiente, las habilidades técnicas y los recursos, para solucionar las necesidades de las comunidades urbanas, en particular aquellas de los pobres. Estos defectos en las políticas públicas socio-espaciales y ambientales, que afectan a la mayor parte de las ciudades y metrópolis, son consecuencia lógica de la conceptualización, que encuentra en la sustitución del Estado por los mercados, un caldo de cultivo para transformar estas políticas públicas territoriales y ambientales en negocios inmobiliarios.

VI.4. La revolución de las expectativas sociales

La desigualdad y la pobreza están poniendo en peligro seriamente la democracia y la participación social en el proceso de desarrollo urbano del país. Los conflictos sociales están creciendo debido a 3 razones principales:

- El crimen organizado y espontáneo, particularmente el tráfico de drogas, se extiende en todas partes: Colombia produce la droga; México las distribuye; los Estados Unidos la consumen y proporcionan toda clase de armas para los carteles de drogas. Todos estos fenómenos ocurren principalmente dentro de las ciudades. Sin embargo, ningún análisis profundo se ha realizado, en cuanto al impacto económico del crimen en el desarrollo urbano, no obstante que han crecido las referencias sobre su importancia en el crecimiento de muchas ciudades y se estime que las inversiones inmobiliarias y en todo tipo de negocios crecen de manera muy importante en las áreas urbanas del país.
- La falta de espacio y empleo en las ciudades, lleva a la gente pobre a luchar por un lote de tierra urbana, por acceder a los recursos naturales y a las oportunidades de empleo, resultando en asentamientos informales y precarios en casi todas las ciudades mexicanas.
- Los medios masivos de comunicación, los políticos, sus partidos y el mercado, han creado expectativas sociales hacia una forma de vida mejor. Ninguna de esas expectativas ha sido alcanzada por la población urbana. Debido a esto, la participación social en los asuntos comunitarios en las ciudades, se ha vuelto violenta y contestataria, por medio de manifestaciones y toda clase de protestas callejeras.

VI.5. Consecuencias espaciales y ambientales de las revoluciones globales

Este conjunto de transformaciones mundiales, han afectado a la estructura espacial/ambiental mexicana más allá del promedio de las naciones emergentes en el mundo, quizás junto con China, Rusia y los países de la Ex-Unión Soviética. El mapa de México en la década de 1970, es dramáticamente diferente de aquél de la primera década del siglo XXI. Las transformaciones han penetrado todos los niveles te-

ritoriales: nacional, regional, metropolitano, urbano e intraurbano.

Desde una perspectiva nacional/regional, los impactos más evidentes se relacionan a tres fenómenos:

- En primer lugar, según el gobierno federal, aproximadamente 40% del territorio de México se ha vuelto ambientalmente inestable o crítico⁴; la mitad del territorio es utilizado por actividades humanas que aceleran los procesos de deterioro de la tierra y aproximadamente 25% del territorio ya está deteriorado ambientalmente debido a la deforestación. La carencia de una visión ambiental en la planificación sectorial (agricultura, silvicultura, ganadería, pesca, urbanización), ha sido responsable de este nivel de deterioro. En cuanto a los recursos hídricos, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), ha publicado una alarma porque la escasez será peor cada año en el centro y norte de México, donde vive más de 3 cuartas partes de la población del país. Un caso especial es el de la ZMVM, que depende de 3 fuentes diferentes y todas ellas están enfrentando un grado muy alto de sobreexplotación, por lo que al cierre de la primera década del siglo XXI, que por primera vez, el abastecimiento de agua que proviene de una de las fuentes externas al Valle de México (Cutzamala), ha sido reducida en 20%⁵ (MAPA 3).
- En segundo lugar, el proceso de urbanización es altamente dinámico; mientras que en 1980 el grado de urbanización era de 56%, en 2005 alcanzó casi 80% y se espera aumente a cerca de 90% durante las próximas décadas. Del mismo modo, mientras en 1980 el Sistema Urbano Nacional de México consistía de 227 ciudades⁶, en 2009 tenía 365, de entre las cuales 56 son consideradas metrópolis, mismas que concentran más de 55% de la población urbana total del país (Garza 1998; INEGI et al. 2008). Las 9 metrópolis más pobladas tienen (2009) entre 1 y 20 millones de habitantes y representan 35.4% de la población nacional. Algunas tienden a conformar nuevas regiones súper pobladas y urbanizadas. Como consecuencia, México se mueve rápidamente de una estructura urbana y metropolitana, a una de grandes concentraciones que con-

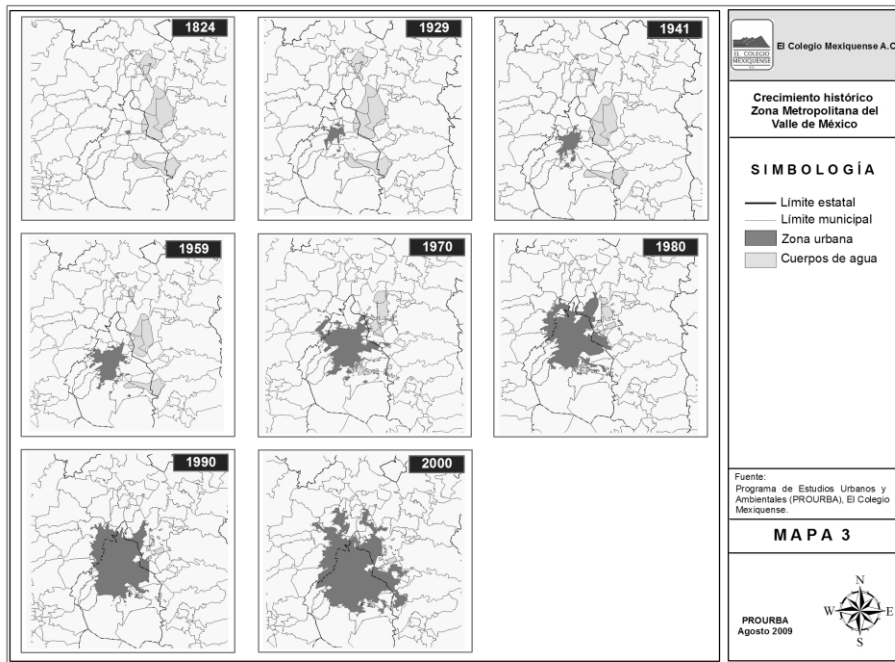
⁴ Según el Programa General para la Planeación Ecológica del Uso de la Tierra (2009) (POEGT), publicado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal (SEMARNAT).

⁵ Estas tres fuentes acuíferas son: el Valle de México, el Valle de Toluca, y el Sistema Cutzamala. Ambos valles enfrentan actualmente niveles de sobreexplotación entre 150 y 250%. La cuenca de Cutzamala, se estructura por una serie de presas que en los últimos años han tenido niveles de agua por debajo del mínimo.

⁶ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI en español) la integración del Sistema Urbano Nacional empieza con las ciudades que comprenden al menos 15 mil habitantes.

forman ciudades-región. El problema de estos nuevos patrones socio-espaciales, es que no existen estructuras institucionales responsables de la administración y gobierno de las metrópolis, situación que se agrava en las nuevas ciudades-regiones.

MAPA 3. CRECIMIENTO HISTÓRICO DE LA ZMVM



- Finalmente, el cambio en los factores de localización industrial del centro de México hacia la frontera norte, además de la creciente atracción de población y actividad económica hacia los puertos y mega-proyectos turísticos de playa, en el Golfo de México y en el Océano Pacífico, definen los nuevos patrones de ocupación del territorio como consecuencia directa del Tratado de Libre Comercio (NAFTA en inglés). La realidad es que desde el inicio de la década de 1980 y en particular de la de 1990, los incentivos al libre comercio y la inversión industrial extranjera han sido orientados para favorecer el comercio con EUA, al grado que entre 80 y 90% de este se ha concentrado en dicha nación.

Estos cambios espaciales y ambientales han provocado otros impactos, entre los que destacan los demográficos. Por una parte, hasta finales de la década de 1980,

los flujos de migración (CONAPO, 2004), se movían de los estados del sur y centro hacia la ZMVM; a partir de la década de 1990, estos flujos se orientan principalmente hacia la frontera con EUA y hacia los nuevos desarrollos portuarios y turísticos en la costa mexicana. Se ha considerado que desde 2000 en adelante, aproximadamente entre 400 y 500 mil mexicanos emigran cada año a EUA. Por otro lado, como parte de la transición demográfica de México, es necesario considerar la magnitud de la población joven nacida entre los años 1970 y 1980 y sus tasas de crecimiento natural anual de 3 a 3.5%. Esta población joven, busca hoy vivienda (además de empleo y enseñanza superior), lo que significa que el *stock* actual podría casi duplicarse en aproximadamente 25 años a partir de la década de 1990, pasando de aproximadamente 22 a 41 millones de viviendas.

Desde una perspectiva urbana/metropolitana, el intercambio económico y comercial del país se concentra principalmente en las regiones metropolitanas/urbanas, destacando la ZMVM ya que es la única ciudad que podría considerarse global en México. Esta concentración del poder económico, social y político, es más cualitativa que cuantitativa; es decir, la ZMVM, juega un papel central en la vida de México y en los procesos de toma de decisiones, pero al mismo tiempo ha reducido su participación en el PIB (cayendo de 33.3% en 1980 a 31% en 2005) y en la concentración nacional de población, al disminuir de 21.6 en 1980 a 18.7% en 2005. Sin embargo, la relevancia económica de la metrópoli nacional, es debido a su concentración de la más alta tecnología, empleos de cuello blanco y azul y todo tipo de empresas e instituciones privadas y sociales, además del grueso de las oficinas federales gubernamentales del país.

Otro impacto urbano/metropolitano relevante, es la concentración creciente de la población más pobre en las ciudades. Mientras que en la década de 1970 sólo las metrópolis más pobladas tenían un número significativo de asentamientos informales y precarios y problemas en la economía informal, hoy día casi la totalidad de las 365 ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional están rodeadas por estos asentamientos y muchas enfrentan también problemas serios de economía informal.

VII. PRINCIPIOS PARA UNA PLANEACIÓN URBANA Y GOBERNANZA EN MÉXICO

Cualquier contribución conceptual orientada a la comprensión del fenómeno de la sustentabilidad, por una parte, y a transformar el proceso de desarrollo urbano mexicano, por la otra, debería considerar algunas ideas esenciales:

- En primer lugar, la estructura económica urbana debe estar basada en el uso eficiente de la energía y los recursos naturales. En la búsqueda de competitividad, se debería tener en cuenta que la competencia económica no es cuestión de empresas y ganancias solamente, sino también de mantenimiento de las condiciones ambientales y sociales que les permitan competir una con la otra por dicha ganancia; es decir, es también un

asunto de complementariedad y solidaridad. Desde esta perspectiva, no puede haber una ciudad sustentable en México, si la economía no es orientada también a la promoción de acciones de solidaridad con los miembros desvalidos de la sociedad.

- En segundo lugar, una reducción clara de la desigualdad socio-espacial debe estar a la vanguardia de la política pública urbana, no sólo por razones de justicia social básica, sino porque la pobreza es ambientalmente perjudicial, en particular en las regiones y ciudades mexicanas más pobres.
- En tercer lugar, estrategias territoriales de uso del suelo deben ser desarrolladas por los actores sociales y el gobierno, bajo criterios de largo plazo, visiones integradas y democráticamente participativas, porque es el único camino para avanzar hacia ciudades organizadas y sustentables. El principio que soporta esta idea es que una ciudad organizada es muy probablemente más eficiente en lo económico, más justa en lo social y más sustentable en lo ambiental.
- En cuarto lugar, una justa relación entre la sociedad y la naturaleza debe ser alcanzada, lo cual significa controlar la huella ecológica, llevando a la ciudad-región a un equilibrio (sustentabilidad).
 - Por último, es necesario asegurar la construcción, por parte del gobierno y los actores sociales locales, de una estructura institucional democrática para el desarrollo urbano e, igualmente, la recuperación de los arreglos sociales básicos, que permita prever y ejecutar un proyecto de desarrollo urbano sustentable con una clara perspectiva para el futuro (gobernabilidad).

Estos principios deberían dirigirse hacia la transformación de las políticas públicas urbanas más importantes del gobierno mexicano, teniendo en cuenta las orientaciones siguientes:

- Es fundamental dirigir los recursos públicos a los habitantes más pobres que habitan las ciudades y las metrópolis. Desde este punto de vista, debiera estar claro que los asentamientos humanos precarios e informales y sus mercados, constituyen un problema social y ambiental enorme, pero también han evidenciado una capacidad de ofrecer una "solución" de vivienda adecuada al ingreso y condiciones de pago de los pobres, con lo cual se ha disminuido el malestar social urbano. De lo que carecen estos asentamientos, es de certidumbre en la tenencia del suelo y la vivienda, además de los servicios básicos, lo que va más allá de solo tener un título de propiedad como promueve la política gubernamental; por ello es necesaria una transformación de la estrategia de regularización de la tierra urbana. Adicionalmente, los grupos de trabajo académicos y los que representan a las organizaciones sociales del Consejo Nacional de Vivienda,

han demostrado ampliamente que la oferta masiva de suelo servido y bien localizado para los pobres en las ciudades, debiera ser una característica de la política nacional a desarrollar si gobierno y sociedad están realmente comprometidos en la reducción de la pobreza e inequidad urbanas. En el mismo sentido, se ha expresado la necesidad de un compromiso gubernamental y social a favor de la producción social de vivienda y la autoconstrucción, porque hasta hoy la política habitacional mexicana ha estado concentrada en el apoyo a los menos pobres de los pobres y no ha mejorado la sustentabilidad en las ciudades. En una palabra, México requiere crear una política nacional de suelo urbano-metropolitano y la transformación de las instituciones responsables de los derechos de propiedad, a fin de que ofrezcan certidumbre en el ejercicio de los derechos y las obligaciones hacia la propiedad inmobiliaria.

- El problema de la movilización urbana en la mayoría de las ciudades mexicanas requiere igualmente de una política nacional sustentable de movilidad urbana, la cual debe tener una orientación de largo plazo, integrarse a la política de desarrollo urbano y ser ampliamente participativa. Sus objetivos deben dirigirse a reconocer la movilidad urbana sustentable como un derecho social e integrar sus estrategias con las de planeación urbana, protección ambiental y salud pública. Implicaría reducir el número de coches en las ciudades y ofrecer tecnologías no contaminantes; ofrecer sistemas de transporte público de alta calidad (principalmente BRT) y medios no motorizados.
- La búsqueda de hacer sustentables las ciudades mexicanas, exige nuevas formas de gobierno en las que los ciudadanos y los actores sociales puedan solucionar colectivamente sus problemas, usando al gobierno como el instrumento principal para alcanzar sus objetivos. Esta nueva manera de gobernar se denomina gobernanza. En algunos países latinoamericanos, y en particular en México, la gobernanza como nuevo modelo sociopolítico, coloca el mayor valor en los recursos sociales locales, en las capacidades de un territorio (ciudad-metrópoli) y estimula a la política a ir más allá de administración pública y de los partidos políticos, para incluir también a los actores sociales y sus organizaciones. Como consecuencia, la democracia representativa y participativa se convierte en un principio fundamental del gobierno y en la fuente para la construcción de ciudadanía. Esto requiere una mayor corresponsabilidad en las decisiones de política urbana entre el gobierno y los actores sociales, lo que necesariamente implica la revaluación de la política y la creación de una nueva relación entre gobierno y sociedad.

Son varios los principios fundamentales de la gobernanza:

- En primer lugar, requiere recuperar la esencia de lo "público", estableciendo una distinción clara con la esfera privada. Desde un punto de vista de política pública, debe quedar claro que un mercado sólo puede ser fuerte si también hay un gobierno fuerte que controla y orienta a las fuerzas del mercado para que atiendan las necesidades sociales y ambientales.
- En segundo lugar, las ciudades mexicanas necesitan una sociedad más organizada y mejor preparada y la reconstrucción de las redes sociales para que los actores sean responsables de solucionar sus problemas; para ello, el gobierno debe reconocer que para reestructurar la relación sociedad-gobierno dentro de las ciudades y las metrópolis, tiene claramente que estar dedicado a servir a la sociedad.
- En tercer lugar, la sociedad mexicana y el gobierno deben ver la urbanización como un proyecto socio-espacial y no como un resultado inevitable. Desde esta perspectiva, las ciudades deberán convertirse en: a) el apoyo social para la gobernanza; b) el centro económico de su región y el nodo de información y comunicaciones; c) el lugar para forjar una nueva cultura de sustentabilidad y; d) la fuente para mejorar las relaciones sociales y el desarrollo humano.
- En cuarto lugar, la participación social para el desarrollo urbano y la sustentabilidad, debería ser entendida como un valor y como un medio para avanzar hacia una ciudad más sustentable y para conducir un proyecto de desarrollo local. Tiene que fundarse en la integración social; es decir, en la lucha por la tolerancia, el reconocimiento social de las diferencias, la búsqueda del conocimiento al alcance de todos los miembros de la sociedad, y del acuerdo de objetivos comunes.
- Finalmente, es necesario tener claro que el gobierno local es un factor clave en la gobernanza democrática por su proximidad socio-espacial con la población y su responsabilidad y liderazgo en asuntos del desarrollo urbano y la sustentabilidad local. El gobierno local debiera promover los procesos participativos de negociación-cooperación con todos los actores sociales así como entre estos a fin de alcanzar los objetivos de sustentabilidad urbana. Desde esta perspectiva, se requiere una estrategia para organizar y compartir liderazgos, reduciendo el papel siempre predominante del gobierno; igualmente, implica nuevos caminos para alcanzar consensos con los actores sociales sobre el "qué" y "cuándo" de las decisiones socio-espaciales y ambientales.

VIII. COMENTARIO FINAL

Recuerdo que en mis días de investigador novel en la década de 1970, diversos estudios ya mostraban una crisis de sustentabilidad urbana y metropolitana y los

riesgos que enfrentaba la sociedad mexicana. Desde entonces, las advertencias al gobierno Federal y a los del Distrito Federal y del Estado de México, fueron claras. Funcionarios y políticos inteligentes y comprometidos, compartieron esta visión y apoyaron propuestas que habían surgido de ella. Desafortunadamente buena parte de este esfuerzo se fue perdiendo a lo largo de los años, especialmente cuando la era neoliberal tomó posesión de la política mexicana al inicio de la década de 1980. El espacio urbano y el medio ambiente no fueron más una prioridad para el gobierno, convirtiéndose en apenas una mercancía a ser administrada por el mercado, sin intervención relevante del gobierno para recuperar el “sentido social de la propiedad”, controlar los excesos de los mercados u orientar las acciones de los actores sociales y los propios gobiernos en el territorio y el ambiente.

En la actualidad, las limitaciones para encarar seriamente el problema de insustentabilidad urbana en México, no derivan solo de la pérdida de “momento”. De hecho, como consecuencia de casi 30 años de predominio del mercado en esta esfera y muy pocos esfuerzos del gobierno para ordenar y controlar los procesos de urbanización, esta materia carece de prioridad en los círculos sociales, económicos y políticos dominantes y, por ello, no es una preocupación cotidiana para la mayor parte de los actores sociales. Una de las razones que se pueden analizar es que el modelo desordenado, insustentable y socialmente injusto, sigue siendo “funcional” a los intereses dominantes de los políticos y los mercados. El problema, es que existe un riesgo de que muchos fenómenos socio-espaciales y ambientales sean irreversibles, y que no sea posible solucionarlos.

Por todas estas razones, los fenómenos socio-espaciales y ambientales en México deben adquirir un estatus político, lo que implica “la politización del espacio urbano y el ambiente”, en el sentido de colocarlos en el más alto nivel del debate político nacional, porque los consideramos una prioridad para la seguridad nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Althusser, Louis; Balibar, Étienne**, (1970), *Reading Capital*, NLB Editores, Londres.
- Blowers, Andrew**, (1993), “Environmental policy: The quest for sustainable development,” *Urban Studies*, 30 (4/5), pp. 775-796.
- Boisier, Sergio**, (1997), *El vuelo de una cometa: Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*, ILPES, Santiago de Chile.
- Boltvinik, Julio**, (2009), “Economía moral”, *La Jornada*, 24 de julio, Ciudad de México.
- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli** (coords.), (2004), *La pobreza en México y el mundo: Realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, México.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel**, (1998), *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*, UN-HABITAT/Taurus, Madrid.
- Brundtland Commission**, (1987), *The Brundtland Report, Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford.

Cabrera, Gustavo, (1995), "Palabras introductorias al II Foro del Ajusco," PNUMA (UNEP), El Colegio de México, mimeo.

Castells, Manuel, (1977), *The Urban Question: A Marxist Approach*, traducido [del francés] por Alan Sheridan, Edward Arnold Publications, Londres.

CONAPO (2004), "Desafío Metropolitano", Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM y otros, Ciudad de México.

CONEVAL, (2009), "Reporta CONEVAL cifras de pobreza por ingreso 2008", *Boletín de prensa*, No. 006/09, 18 de julio, Ciudad de México.

De Mattos, Carlos, (2000), "Nuevas teorías del crecimiento económico: Una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia", *Revista de Estudios Regionales*, 58, pp. 15-44.

Fernández, Víctor Ramiro, Ash Amin; José Ignacio Vigil (comps.), (2008), *Repensando el desarrollo regional: Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, (2000), *La Ciudad de México hoy: bases para un diagnóstico*, Gobierno del Distrito Federal, Ciudad de México, mimeo.

Galeano, Eduardo, (1995), "Naturaleza muerta", *La Jornada*, 10 de abril, Ciudad de México.

Garza, Gustavo (1998), "Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México," en: Gustavo Garza and Fernando Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, Ciudad de México, pp. 89-142.

Harvey, David (1973), *Social Justice and the City*, Edward Arnold Publications, London.

Holmberg, Johan et al., (1991), *Defending the Future: A Guide to Sustainable Development*, IIED/Earthscan, London.

INEGI, SEDESOL y CONAPO, (2004), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*, Aguascalientes, México.

INEGI, SEDESOL y CONAPO, (2008), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*, Aguascalientes, México.

Iracheta, Alfonso, (1988), *Hacia una planeación urbana crítica*, Gernika-UAM Editores, Ciudad de México.

Iracheta, Alfonso, (2006), *La necesidad de una política pública para el desarrollo de sistemas integrados de transporte en grandes ciudades mexicanas*, INE, Centro Mario Molina, CTS, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.

Iracheta, Alfonso (coord.), (1981), *La situación del transporte urbano en las Áreas Metropolitanas del Estado de México*, UAEM, Toluca, México.

Iracheta, Alfonso y Smolka, Martim, (2000), "Access to serviced land for the urban poor: The regularization paradox in Mexico," *Economía, Sociedad y Territorio*, 2(8), El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México, pp. 757-789.

Jacobs, Michael. (1991), *The Green Economy: Environment, Sustainable Development, and the Politics of the Future*, Pluto Press, London.

Neira, Eduardo, (1995), “La sustentabilidad de las metrópolis latinoamericanas,” II Foro del Ajusco, PNUMA (UNEP), El Colegio de México, Ciudad de México.

OECD, (1991), *The State of the Environment*, OECD, Paris.

OECD, (2003), *Territorial Review Mexico*, OECD, Paris.

Pearce, David et al., (1989), *Blueprint for a Green Economy*, Earthscan, London.

Ramírez, Blanca, (2003), *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio: Un recorrido por los campos de las teorías*, UAM-Xochimilco, Ciudad de México.

Romer, Paul, (1994), “The origins of endogenous growth”, *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), pp. 3-22.

Santos, Milton, (1978), *O espaço dividido: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*, Francisco Alves Editores, Rio de Janeiro.

SEMARNAT, (2009), “Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio” (versión final), Ciudad de México, mimeo.

Stern Review on the Economics of Climate Change, (2006), *Stern Review Final Report*, HM Treasury, UK Government.

UN-HABITAT, (2009), *Global Report on Human Settlements, 2009: Planning Sustainable Cities*, UN-HABITAT, Earthscan, London.

UN-HABITAT, (2009), *2011 General Report on Human Settlements: Cities and Climate Change*, Chapter Outline.