$\mathbf{X}\mathbf{V}$

LA POLÍTICA TERRITORIAL Y LA CONFIGURACIÓN URBANO-REGIONAL*

Emilio Pradilla Cobos**

El territorio y el medio ambiente de México enfrentan hoy una crisis global de naturaleza estructural, con profundas implicaciones negativas sobre las condiciones y la calidad de vida de los mexicanos, particularmente de sus sectores mayoritarios, depauperados por la crisis económica de larga duración, y por la reestructuración neoliberal puesta en marcha para lograr la recuperación de la acumulación capitalista trasnacionalizada, en el marco de la nueva fase de internacionalización del capital y de formación de bloques económicos y políticos regionales.

La coyuntura electoral de 1994, coloca en el centro del debate, el proyecto de país que queremos construir los mexicanos en el futuro, y enfrenta a dos posiciones fundamentales: al proyecto neoliberal, aplicado desde 1983 por el Estado y su partido durante los dos últimos sexenios, cuyas características y resultados son bien conocidos; y a una alternativa de ruptura tanto con el proyecto neoliberal, como con el régimen político que lo ha venido aplicando antidemocráticamente. Este segundo proyecto se encuentra aún sin delinear en forma precisa, aunque conocemos ya

Basado, en sus líneas generales y propuestas, en el documento inédito La recuperación democrática del territorio y el medio ambiente de México, del Grupo Democracia y Territorio. El Grupo está integrado por: Elizabeth Anaya, René Coulomb, Roberto Einbenschutz, Daniel Hiernaux, Jorge Legorreta, Telésforo Nava, Enrique Ortíz, Emilio Pradilla, Santos Ruíz y Rino Torres.

[&]quot;Profesor titular del departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño; Coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco; profesor de asignatura del Doctorado en Urbanismo, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México.

algunos de sus rasgos fundamentales. A nuestro juicio, ellos son: la democratización plena del régimen político, que desborda ampliamente, aunque incluya, los procesos electorales, para llegar hasta la vida cotidiana; el crecimiento económico sostenido y sustentado, en el marco de los procesos de globalización, pero soberano; y la justicia social y la equidad distributiva.

El Grupo Democracia y Territorio, compuesto pluralmente por investigadores y planificadores integrantes de la sociedad civil, queremos aportar al debate para la construcción de este proyecto de país, un nuevo elemento, que consideramos a la vez, condición necesaria y resultado de los tres objetivos anteriores: la recuperación democrática y popular del territorio y su patrimonio natural, para transformarlo en humano, justo, racional, eficiente, habitable, sustentable y participativo, al que tengan derecho todos los mexicanos de hoy y mañana.

1. La crisis territorial y ambiental actual

El régimen político bonapartista de Partido de Estado hegemónico y el patrón capitalista dependiente de crecimiento económico e industrialización, vigentes en la posguerra, de los cuales forman parte las políticas económicas, sociales y territoriales de los sucesivos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, dieron lugar a una forma de organización territorial (regional y urbana) caracterizada por: a) atraso, estancamiento y paulatina descomposición de las formas campesinas de producción agraria, sobre todo las indígenas, desprotección y sobrexplotación del proletariado agrario, y migraciones masivas a las ciudades y a Estados Unidos; b) disparidad en la dotación de infraestructura y servicios económicos y sociales a las regiones y ciudades, privilegiando sustancialmente a las estratégicas para el gran capital público y privado nacional o extranjero; c) creciente desigualdad, fragmentación y discontinuidad del desarrollo socioeconómico de las diferentes regiones; d) excesiva concentración demográfica y económica en un número reducido de grandes metrópolis, particularmente en la Ciudad de México; e) multiplicación del desempleo, el subempleo y las formas precarias de subsistencia "informal" en las ciudades; f) crecimiento urbano periférico, anárquico, disperso, no planeado, dominado por la especulación inmobiliaria, la urbanización popular de subsistencia y la corrupción de las autoridades agrarias y urbanas; g) segregación y exclusión social y territorial de los trabajadores pobres del campo y la ciudad; h) inequidad social en la distribución de infraestructuras, bienes y servicios sociales, y acumulación de déficit de condiciones materiales de vida para los sectores mayoritarios de la población rural y urbana; i) ciudades inseguras y muy vulnerables a desastres naturales y accidentes sociales, sobre todo las zonas populares; j) irracional apropiación y destrucción de la naturaleza y altos grados de contaminación ambiental, causada fundamentalmente por la acción incontrolada de la industria y los automovilistas individuales y la deficiencia de los servicios públicos; k) ausencia institucionalizada de participación democrática y conflictividad como forma de relación entre Estado y sociedad civil; y l) gestión regional y urbana autoritaria, patrimonialista, corporativista y discrecional, controlada excluyentemente por el gobierno y su partido.

La planeación y las políticas territoriales, pese a basarse en el intervencionismo estatal y un fuerte sector capitalista de Estado, fueron insuficientes e ineficaces para resolver los problemas y orientar una organización del territorio acorde con la soberanía y autodeterminación nacionales, las exigencias del desarrollo económico y social sostenido, la satisfacción de las necesidades sociales de toda la población, y la preservación y reproducción de los recursos naturales. Sirvieron prioritariamente a la acumulación del gran capital y la eternización del régimen, fueron discursos demagógicos, o no correspondieron con los objetivos propuestos. Es el caso de los planes y programas nacionales y locales de desarrollo urbano y vivienda, y las políticas de desconcentración, descentralización y desarrollo regional armónico.

La crisis económica y social estructural, de larga duración, iniciada a mediados de los años setenta, profundizada desde 1982, aún no superada, y la reestructuración económica a la manera neoliberal impuesta autoritariamente por el Estado, su partido político y los grandes empresarios para recuperar a cualquier precio el crecimiento, subordinada a la acumulación capitalistatrasnacionalizada, suspaíses y bloques hegemónicos y sus organismos financieros, agravaron los viejos problemas territoriales; y están determinando otro modo de organización regional y urbana que no resuelve los problemas gestados en el viejo patrón, pero genera nuevos y más profundos procesos territoriales contradictorios. Su impacto negativo inmediato ha sido un mayor deterioro de las condiciones materiales y sociales básicas de vida de la mayoría de la población rural y urbana, como parte integral de su creciente empobrecimiento. A mediano y largo plazos, su carácter subordinado, tasnacionalizante, elitista,

excluyente, segregador, consumista, depredador y antidemocrático, pone en riesgo la soberanía nacional, no garantiza el desarrollo económico-social sostenido y sustentable, no busca la justicia social y la equidad distributiva, ni preservar los recursos naturales y humanos de México. El proyecto neoliberal gubernamental en su conjunto, por su naturaleza, no busca resolver las contradicciones territoriales; simplemente las refuerza al dejar en manos del gran capital nacional y trasnacional y el "libre" mercado monopólico la definición de objetivos, estrategias y tendencias, las presuntas soluciones a los problemas y los equilibrios económicos, sociales y territoriales.

Producto histórico de la centralización política, encarnada en el presidencialismo y el Partido de Estado, y de la concentración monopólica trasnacionalizada del capital, el Área Metropolitana de la Cd. de México y la megalópolis que bajo su hegemonía, se forma en la región central del país, son las formas paradigmáticas dominantes de las contradicciones territoriales engendradas por el viejo patrón de acumulación capitalista y profundizadas y complejizadas por el actual. Su solución supone el abandono de uno y otro: la construcción de una alternativa democrática de desarrollo económico sostenido y sustentable con justicia social y equidad distributiva, en el marco de una nueva realidad política, social y económica mundial y nacional que constituye un férreo límite de las posibilidades de solución de los viejos y nuevos problemas regionales y urbanos.

1.1. La urbanización concentrada y la desigualdad regional

En el campo mexicano, para la mayoría de los ejidatarios, comuneros y minifundistas, han dominado: la escasez o carencia de tierra fértil para el campesinado pobre, y la expropiación de sus tierras por terratenientes o burócratas; el atraso técnico, la baja productividad del suelo y los hombres y la ausencia de recursos y cultura para mejorarlos; la degradación de la tierra, la expropiación y/o la contaminación de recursos básicos como el suelo y el agua, por los centros urbanos; la desigualdad en la competencia con la producción agropecuaria capitalista nacional y extranjera; la expropiación de parte del excedente por los intermediarios comerciales; el desempleo o subempleo masivos, permanentes o periódicos; decrecientes, inestables, insuficientes y muy bajos niveles de ingreso; déficit cuantitativo y cualitativo de infraestructura y servicios productivos y sociales; la dispersión y el aislamiento de los asentamientos humanos;

pésimas condiciones materiales y sociales de vida para los habitantes pobres; la incomunicación y la desinformación; la antidemocracia, el autoritarismo, la violencia y la ausencia de participación social; y la pérdidade identidad étnica y cultural. Las comunidades indígenas han sido las más afectadas. La desigualdad regional en el desarrollo agrario ha sido una constante histórica. Esta situación es la determinante del acelerado proceso de urbanización y las migraciones masivas a Estados Unidos, que ha caracterizado al país desde hace más de cuatro décadas.

Las reformas al Artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria, que abren las puertas a la disolución del ejido y la comunidad agrarias, la reconstitución del latifundio y la penetración incontrolada del gran capital nacional y extranjero en el campo, así como el posible impacto del Tratado de Libre Comercio, ante cuyas condiciones se encuentra indefensa la mayoría de los pequeños y medianos productores, amenazan con aumentar significativamente la expulsión de familias campesinas, y acelerar aún más su migración hacia un número limitado de ciudades y hacia Estados Unidos, donde son sometidos a situaciones de aguda explotación, opresión, segregación y violencia. De otra parte, el tema de los indocumentados y la libertad de movimiento de la fuerza de trabajo, fue excluido totalmente de las negociaciones del TLC.

El desarrollo de las distintas regiones ha sido profundamente desigual, dando lugar a la oposición entre regiones ricas y dinámicas, y regiones pobres, atrasadas y estancadas. Como resultado de la concentración monopólica del capital y el centralismo político, la industria, el comercio, las finanzas, la actividad burocrática, la inversión pública, las infraestructuras y servicios, la alta tecnología y la población se han concentrado en un número muy limitado de grandes metrópolis, particularmente en la Ciudad de México. Las políticas estatales económicas, de dotación de infraestructura y servicios y de desarrollo urbano, han seguido la tendencia concentradora, acentuándola, y no han logrado orientar y generar un desarrollo más equilibrado, que reduzca las desigualdades e integre todo el territorio nacional y de prioridad a las regiones y ciudades más atrasadas.

La política gubernamental neoliberal de globalización, trasnacionalización, apertura comercial y financiera a toda costa, han acentuado estas tendencias, en el marco de una creciente integración subordinada a Estados Unidos y la profundización de la desintegración interna, que lesionan la soberanía nacional. El privilegio a la industria maquiladora de exportación en la frontera norte, a los polos costeros de turismo de lujo, a los puertos e infraestructuras de comunicación y transporte para el comercio externo, y a los servicios terciarios de alta tecnología en las grandesmetrópolis, reproduceampliadamentelaconcentración territorial, el desarrollo urbano-regional desigual y la integración subordinada, sin resolver las necesidades materiales y sociales de los trabajadores que se localizan en estos territorios privilegiados desde el punto de vista del gran capital.

El panorama del desarrollo desigual regional diferencia claramente las regiones que ganan y las que pierden. La concentración mayoritaria del Producto Interno Bruto ocurría en 1988 en la región centro que incluye el Área Metropolitana de la Ciudad de México, la zona petrolera de Tabasco y una parte de Chiapa's, los estados de la frontera norte (sobre todo sus ciudades fronterizas), la zona agraria capitalista del Bajío y Jalisco, y el núcleo turístico maya de Quintana Roo y Yucatán. Entre 1985 y 1988, los estados con crecimiento positivo del PIB fueron los fronterizos, Sinaloa, Guanajuato, Jalisco y Michoacán, el Distrito Federal, Tabasco, Yucatán y Quintana Roo, mientras el resto presentaba tasas negativas. En la geografía de la marginación, solo Baja California, Nuevo León y el Distrito Federal presentan un grado "muy bajo", y Morelos, México, Tamaulipas, Colima, Jalisco, Sonora, Chihuahua, Aguascalientes y Baja California Sur, un grado "Bajo". Si entra en vigor, el Tratado Norteamericano de Libre Comercio a la manera salinista, agudizará estas tendencias, en la medida que las limitadas condiciones de competitividad agraria, industrial y turística se localizan precisamente en las regiones hasta ahora ganadoras. El resto seguirá hundiéndose en el atraso y la marginación económica y social ya que el modelo neoliberal considera válida y necesaria la penalización y la muerte de la ineficiencia económica.

1.2. Desempleo, pobreza extrema y subsistencia precaria en las ciudades

La industrialización y el crecimiento económico sostenido de la posguerra no lograron absorber a toda la nueva población trabajadora resultante del crecimiento demográfico y la migración campesina a las ciudades, a pesar de la emigración masiva hacia Estados Unidos. La crisis incremento esta masa de desempleados y subempleados. La liquidación o privatización de empresas paraestatales, la modernización de los procesos productivos, la flexibilización de las relaciones laborales y la desigual

competencia de la pequeña y mediana empresa frente a los productos importados indiscriminadamente, han colocado por fuera del mercado laboral "formal" a una proporción creciente y mayoritaria de la población trabajadora. La necesidad de subsistencia ha conducido a la proliferación de actividades "informales", sobre todo en las grandes ciudades, en las que imperan los ingresos inferiores a los necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas, la carencia de prestaciones sociales y servicios, las penosas condiciones laborales y la indefensión legal ante los patrones "informales" y las autoridades corruptas y represivas.

La pobreza o la indigencia afectan a más de la mitad de la población mexicana con sus correlatos de desnutrición, desatención médica, alta mortalidad, carencia de vivienda y servicios adecuados, bajo nivel educativo y cultural, lumpenización, violencia y desesperanza. Los más afectados son los niños y jóvenes, los ancianos y las mujeres. En estas condiciones, las ciudades se tugurizan y degradan, e impera la inseguridad.

El Programa Nacional de Solidaridad, política social básica del salinismo, ha sustituido la satisfacción estructural de los derechos humanos y sociales adquiridos, por la atención parcial, discrecional, no planificada, desigualmente distribuida en el territorio, patrimonialista, corporativizada, manipulada políticamente, de las necesidades mínimas y las "demandas sentidas" coyunturales. El asistencialismo para resolver los peores efectos de la política neoliberal, ha suplantado a la política de desarrollo social, de garantía de los derechos humanos constitucionales.

1.3. Crecimiento urbano anárquico, segregado, y regulación estatal ineficiente

A pesar de la legislación y los organismos de planeación, la ineficiencia, el manejo discrecional de la regulación urbana y las políticas autoritarias y sin sujeción a los planes de dotación de infraestructura y servicios, han permitido o impulsado un crecimiento urbano extensivo, disperso y anárquico de las ciudades, que devora tierra agrícola y reservas naturales, eleva irracionalmente los costos sociales de dotación de infraestructura y servicios, incrementa el tiempo y costo de transporte, limita la productividad de los trabajadores y multiplica las fuentes móviles y fijas de contaminación ambiental.

La permisividad, venalidad e incoherencia de las acciones estatales en

la aplicación de las normas de crecimiento urbano y de manejo de los usos del suelo, han privilegiado a los agentes empresariales, a las empresas constructoras ligadas al aparato gubernamental, a los especuladores inmobiliarios y a los sectores de altos ingresos, y relegado las necesidades de los trabajadores. La extinción de la planeación, la desregulación, y la entrega del crecimiento urbano al libre juego de las fuerzas del mercado, anárquicas y segregadoras por naturaleza, amenazan con agravar estas tendencias y penalizar aún más a los sectores populares.

1.4. Penuria de suelo, vivienda y servicios para los sectores populares

Ante el incumplimiento de los patronos de la obligación constitucional de dotar de vivienda y servicios dignos a sus trabajadores, la insuficiencia de sus ingresos para adquirirla en el mercado privado, y la limitación y corporativización de los organismos y acciones estatales, los sectores populares mayoritarios han tenido que resolver su necesidad de vivienda y servicios mediante la ocupación irregular de tierras ejidales y comunales o públicas, la autoconstrucción progresiva de viviendas inadecuadas, la organización y lucha reivindicativa contra el Estado y la aceptación de condiciones inhumanas de habitación. Así se ha producido y consolidado la mayor parte de la vivienda popular urbana. La ideología y la práctica privatizadora han desestimulado la producción de vivienda en renta; y sus usuarios carecen de una legislación federal inquilinaria que garantice sus derechos. En las formas precarias de vivienda en renta, dominan las malas condiciones habitacionales, la arbitrariedad de casatenientes y autoridades, la inestabilidad y las prácticas de desalojo.

Las reformas a la legislación agraria, que privatizan la tierra rural periférica a las ciudades, tienden a eliminar la vía de urbanización popular, al introducir estas tierras al libre mercado y exacerbar la competencia por ellas con los usos capitalistas más rentables. La desregulación, rentabilización y privatización de organismos y acciones estatales de vivienda de interés social, en el marco del deterioro de los salarios de los trabajadores, cierran su acceso a sectores crecientes de población, que ya no podrán resolver su necesidad por las vías irregulares. El abandono de la política de reserva territorial, insuficientemente aplicada en el pasado, conduce al dominio del mercado privado del suelo y, por tanto, a una nueva estructura del sector vivienda, más excluyente

aún para la mayoría.

1.5. Desigualdad territorial y social en el acceso a infraestructura y servicios

La infraestructura y los servicios económicos y sociales se encuentran desigualmente distribuidos en términos regionales y sociales. Ellos no garantizan un desarrollo regional crecientemente equitativo, la productividad y competitividad, ni la reproducción de los recursos naturales, materiales y humanos, requerida por el desarrollo socioeconómico de México, de cara a la nueva situación mundial y a proyectos como el libre mercado norteamericano. En su conjunto, han acumulado graves rezagos cuantitativos y cualitativos. Las comunidades indígenas, los trabajadores del campo y la ciudad, los niños, jóvenes y mujeres, en sus áreas de vivienda, sobre todo en las áreas y regiones atrasadas, han sido los más excluídos y afectados por el déficit de estas condiciones esenciales de su reproducción individual y social.

La mercantilización y privatización creciente y programada y la modernización selectiva, tienden a agudizar la desigualdad regional y urbana en su dotación, la disparidad social en su distribución y la exclusión de los pobres e indigentes. La fragmentación derivada de la desincorporación de empresas de servicios públicos, impide la aplicación de políticas unitarias dotadas de racionalidad global, y no permite avanzar en la descentralización y democratización de su gestión. Los ciudadanos pierden aún más el derecho a recibir del Estado servicios públicos adecuados y acordes con su situación económica, como contraparte justa a su aporte al presupuesto estatal. Los servicios de alta tecnología son privilegio de las grandes empresas, la alta burocracia y la minoría de la intelectualidad.

En particular, el transporte urbano y regional de pasajeros ha sido postergado por las políticas estatales, abriendo paso aldominio de sistemas privados irracionales y contaminantes: auto individual, peseros, combis, microbuses y camiones foráneos en manos privadas. En consecuencia, se genera congestión vehicular urbana y elevados índices de contaminación ambiental, altos costos monetarios y gran consumo de tiempo, reducción de los ingresos de los trabajadores y pérdida de horas laborables y productividad en el trabajo. Otro rubro crítico es el agua potable, recurso escaso, donde priman la competencia entre el campo y la ciudad, entre la actividad económica y la reproducción social, entre los sectores sociales, con desventaja para los populares; y el uso irracional y los procesos acelerados de contaminación.

1.6. Destrucción de la naturaleza, contaminación ambiental y vulnerabilidad urbana

El crecimiento urbano acelerado y anárquico, la concentración económica y demográfica en unas cuantas ciudades, las prácticas empresariales irracionales e irresponsables, la política estatal de protección ambiental insuficiente e inadecuadamente aplicada, la ineficiencia e insuficiencia de los servicios públicos de recolección de desechos líquidos y sólidos, las necesidades inaplazables de la población pauperizada, la irracional estructura urbana y las formas de transporte dominantes, se han conjugado para generar procesos agudos de destrucción de la naturaleza y contaminación del ambiente. Aunque el caso extremo es la Ciudad de México, la crisis ambiental avanza en todas las grandes metrópolis y los polos maquiladores y turísticos; sus efectos se prolongan en el sistema hidráulico nacional, en las costas y las selvas.

La destrucción de la naturaleza, las prácticas empresariales (minería, industria y constructores), la forma de crecimiento urbano, la penuria económica de los sectores populares, y la irresponsabilidad e imprevisión de la burocracia estatal y paraestatal, han generado un alto grado de vulnerabilidad de la ciudad y los ciudadanos ante emergencias naturales y socio-organizativas como sismos, inundaciones, erupciones volcánicas, incendios, explosiones y accidentes industriales. Esto ha costado periódicamente muchas vidas humanas y millones de pérdidas materiales. La aceleración de la urbanización, el mantenimiento de patrones de crecimiento económico, la des regulación y la privatización incrementaran constantemente estos riesgos en el futuro inmediato y mediato.

1.7. Insuficiente financiamiento del desarrollo territorial e inequidad en su distribución

El financiamiento para el desarrollo regional y urbano es insuficiente en relación a las necesidades. El Estado realiza centralizada y discrecionalmente su asignación, con participación casi nula de los poderes regionales o locales y los ciudadanos y sus organizaciones sociales y políticas. Las políticas urbano-regionales del Estado lo asignan designalmente, privilegiando las regiones y ciudades más desarrolladas y dinámicas, los sectores empresariales nacionales y extranjeros y la población de altos ingresos; las regiones y ciudades atrasadas y los

sectores populares reciben la menor parte, lo que les impide recuperar su retraso. A pesar de ello, los empresarios y sectores de altos ingresos son los que menos aportan relativamente a la formación del fondo social de inversión. La situación más contrastante ocurre en las ciudades maquiladoras de la frontera norte o los polos turísticos, donde la sociedad, mediante el gasto público, subsidia generosamente al capital.

Los criterios neoliberales derentabilidad, privatización y asignación de recursos por el libre mercado, amenazan con agravar la desigualdad en la asignación, en perjuicio de los postergados de siempre: los sectores populares y sus asentamientos humanos. Pronasol no modifica este hecho, y mantiene las viejas lacras de centralismo, patrimonialismo, corporativismo, discrecionalidad y manipulación política de los receptores.

1.8. Centralismo y autoritarismo de la gestión territorial

En la gestión territorial, como en otros planos de la vida social, las regiones y ciudades han carecido de soberanía y autonomía real; el federalismo ha sido un discurso sin contenido real. En cada nivel ha operado el centralismo político y, sobre todos, el del poder federal y de su ejecutivo, localizado en la capital privilegiada del país. Es allí donde se toman las decisiones y se distribuye el gasto público. Al mismo tiempo, el ejecutivo subordina plenamente al legislativo local, regional y federal, mediante el cordón umbilical del partido de Estado.

Este verticalismo piramidal da lugar al autoritarismo, el patrimonialismo y la discrecionalidad del ejecutivo, que toma las decisiones al margen de la participación de los órganos legislativos, las organizaciones políticas (incluida la gobernante), las organizaciones sociales representativas (aún las corporativizadas al partido gobernante) y de los ciudadanos. Las empresas paraestatales y los organismos federales son instrumentos y piezas claves de este centralismo autoritario. Sobre estas bases se sustenta la desigualdad territorial.

1.9. La extinción de la planeación territorial

En el pasado, la planeación territorial fue centralista, discrecional, autoritaria, no participativa, ideologizada, tecnoburocrática, sexenal y discontinua, sectorializada y desintegrada, concentradora, privilegió los

intereses de los sectores hegemónicos, careció de instrumentos efectivos para su aplicación, fue usada demagógicamente según las razones de Estado, minada por la corrupción burocrática y no logró modificar las tendencias contradictorias de organización territorial determinadas por el patrón de crecimiento económico, estructuración política y diferenciación social. Careció de la participación de los órganos legislativos, las organizaciones sociales y políticas y los ciudadanos.

El proyecto neoliberal ha ido liquidando la planeación territorial y sus instituciones, por lavoluntad subjetivadel gobierno y por la determinación objetiva de la reestructuración de la economía y el Estado. En su ligar se coloca la libre iniciativa empresarial y social, el libre mercado y la concertación o negociación caso por caso, subordinada y bilateral entre el Estado y los agentes sociales particulares. Esta ausencia de planeación liberará aún más las fuerzas anárquicas de la urbanización y sus problemas derivados, y reforzará la hegemonía del gran capital industrial, comercial, financiero, inmobiliario y constructor sobre el territorio, relegando crecientemente a los sectores populares o empresariales subordinados.

1.10. La Ciudad de México y el sistema urbano central

La Ciudad de México, inserta en, e impulsora del gran sistema urbano en formación en la región centro del país, es paradigmática en términos de la problemática territorial. Sus rasgos fundamentales son: crecimiento poblacional y físico acelerado; alto grado de concentración demográfica y económica; expansión física dispersa y anárquica; excesivo consumo de tierra rural y reservas naturales periféricas; mantenimiento irracional de suelo urbanizado y dotado de infraestructuras, ocioso para la especulación inmobiliaria y escasez de suelo periférico urbanizable; altos índices de desempleo, subempleo y actividades de subsistencia; concentración de la pobreza, la indigencia y la lumpenización; creciente desindustrialización y terciarización; elevado déficit de vivienda, infraestructura y servicios sociales para los sectores populares; segregación territorial por clases sociales y calidad de vida; agudo problema del transporte, congestión vehicular y pérdida de productividad y eficiencia por el tiempo de circulación humana y mercantil; crecientes índices de contaminación de la atmósfera, el suelo y el agua, en su interior y la periferia cercana o lejana; alto grado de vulnerabilidad a macro emergencias naturales y socioorganizativas; carencia de unidad de planeación y gestión; autoritarismo y antidemocracia, sobre todo en el Distrito Federal.

Muestra claramente el divorcio entre una reforma económica acelerada y profunda y la ausencia de reforma política democrática. Es ejemplo de la falta de unidad de gestión en la metrópoli y el sistema urbano, a pesar del centralismo. Las reformas económicas en su conjunto, tienden a agravar todos los rasgos problemáticos para la mayoría de la sociedad capitalina. Será destino de una parte significativa de la migración campesina generada por el TLC y la contrareforma agraria, y al seguir concentrando lo fundamental de la nueva inversión y la alta tecnología, guardará los más altos índices de productividad, lo que mantendrá su poder polarizador y concentrador de los efectos de las reformas económicas, incluyendo el TLC. Mantendrá por tanto su fuerza concentradora y centralizadora de la organización y el desarrollo territorial del país.

2. La recuperación democrática del territorio y el medio ambiente

2.1. La soberana territorial

Ensu documento La recuperación democrática del territorio y el medio ambiente de México, el GRUPO DEMOCRACIA Y TERRITORIO, propone un conjunto de políticas para enfrentar la crisis territorial y ambiental que hoy vive México. Sintetizamos las fundamentales.

Es impostergable que la sociedad y el Estado nacional recuperen la soberanía territorial, perdida por décadas de desatención y desigualdad en la acción pública y privada, y por las políticas neoliberales de inserción en el mercado internacional bajo esquemas de subordinación y no de complementariedad. Es necesario que nuestro país garantice el respeto a su soberanía y autodeterminación nacional, al participar en los procesos de regionalización y globalización, y que estos se lleven a cabo en beneficio de todos los mexicanos, en todos los lugares donde residan. Para ello, se propone:

- a) Integrar económica, cultural y territorialmente, las regiones, estados y ciudades de la frontera norte, entre sí y al resto de la Nación, para revertir su creciente dependencia de Estados Unidos;
- b) impulsar prioritariamente el desarrollo regional de los estados y ciudades de la frontera sur, para lograr su mayor inserción en el desarrollo

nacional, fortaleciendo los vínculos económicos, étnicos y culturales de sus habitantes, con los de los países vecinos;

- c) revertir la desarticulación creciente de partes del territorio nacional, producto de acciones puntuales del capital extranjero, que crean enclaves socioeconómicos, culturales y territoriales, para vincular estas zonas al desarrollo regional;
- d) preservar y proteger las 200 millas de aguas marítimas territoriales, la Zona Federal Marítima Terrestre y sus recursos naturales, garantizando en ellas la soberanía nacional, el uso racional de los recursos renovables y no renovables, y su apropiación nacional y colectiva, no privatizable;
- e) evitar, mediante acciones integradas de control y desarrollo socioeconómico, la formación de territorios controlados por la red de contrabando y narcotráfico internacional, así como el lavado de dinero y la especulación territorial e inmobiliaria resultante de actividades ilícitas;
- f) respetar y preservar los territorios de las comunidades indígenas y/o campesinas que lo ameriten, sus formas culturales y sociales, dotándolas de autonomía relativa, promoviendo efectivamente su desarrollo socioeconómico, considerándolas áreas prioritarias de conservación, transfiriéndoles recursos estatales especiales, y aplicando en ellas programas y reglas económicas específicas, mediante acuerdos participativos entre el sector público y las comunidades involucradas.

2.2. La integración plural del territorio

El centralismo político, la concentración territorial de la actividad económica y de la acción estatal, el desigual desarrollo regional, la política neoliberal de subordinación a los bloques dominantes a nivel mundial y la hegemonía del gran capital nacional y extranjero en la estructuración territorial, han fragmentado el territorio nacional, diferenciando y oponiendo regiones ricas a pobres, industriales a agrarias, atrasadas a desarrolladas, eficientes a ineficientes, centro a periferia, capital a provincia, áreas indígenas a mestizas y blancas. La integración y unificación territorial, manteniendo y ampliando la pluralidad, en un pacto federal renovado, es una prioridad para la democratización territorial; para lograrlo, se considera necesario:

a) Reestructurar y equilibrar, en el marco de la planeación democrática, las relaciones económicas, políticas y fiscales entre la federación, los estados y los municipios, haciendo efectivas las libertades y autonomías

locales, impulsando la descentralización real, incrementando las trasferencias de recursos presupuestales, combatiendo el centralismo político, y buscando activamente la reversión de la desigualdad en la acción pública y privada y el desarrollo socio-económico, mediante la promoción e impulso prioritario al desarrollo de las zonas más atrasadas que tengan potencialidad para insertarse en el nuevo marco económico;

- b) impulsar, mediante procesos democráticos, la asociación entre comunidades, municipios y estados para la formación de regiones político-económicas y/o socio-culturales y Áreas Metropolitanas con presencia política, integradas bajo el principio de pluralidad, que articulen zonas desarrolladas y atrasadas en la búsqueda de soluciones comunes a sus problemas de crecimiento y desarrollo, combatiendo al mismo tiempo la desigualdad y los localismos exacerbados que puedan poner en riesgo la unidad nacional;
- c) reconocer la pluralidad económica, étnica y cultural de las regiones, estados y ciudades, la diversidad de potencialidad natural y económica, y valorar las diferencias, como parte de un nuevo pacto federal aceptado por todos los mexicanos; y buscar democráticamente nuevas formas de complementareidad económica, social y cultural entre regiones, estados y localidades, que vayan en el sentido de la integración y la unidad en la pluralidad;
- d) dar prioridad a las acciones públicas y privadas de integración infraestructural, económica y cultural interna, de todos los territorios, para así poder desarrollar el mercado interno y enfrentar adecuada y soberanamente los procesos de regionalización y globalización económica en beneficio de todos los mexicanos y no solo de unos cuantos;
- e) revertir progresivamente la concentración económica y la centralización política que se observan en el Área Metropolitana de la Ciudad de México y la región centro, sin afectar su sustentabilidad económicosocial, en beneficio de las demás regiones y ciudades del país, mediante un impulso cuantitativo y cualitativo mayor, de largo plazo, a las estratégicas, de mayor potencialidad y las más atrasadas o estancadas, que puedan integrarse al desarrollo socioeconómico sustentado, con mayor creación de empleo estable y bien remunerado;
- f) garantizar a los territorios campesinos e indígenas y sus pobladores, condiciones materiales y culturales esenciales de producción económica y reproducción social en calidad y cantidad crecientemente equiparables con las de las ciudades;
 - g) crear áreas protegidas de bio y etnodiversidad, apoyadas priorita-

riamente por el Estado, para salvaguardar aquellas comunidades y territorios indígenas y campesinos significativas que no pueden competir y sobrevivir equitativa y humanamente en las condiciones económicas actuales.

2.3. La gestión democrática del territorio

El crecimiento económico territorialmente distribuido, la equidad social y territorial y la democratización política, son inseparables y deben ser simultáneas e integradas. En el marco de una reforma política democrática, esta unidad puede alcanzarse a través de:

a) Revertir el centralismo, y garantizar plenamente las autonomías regionales, estatales y locales en la gestión de la planeación del desa-

rrollo, la fiscalidad, la inversión y la gestión;

b) crear constitucionalmente un cuarto nivel de gobierno, los consejos regionales y/o metropolitanos, que operen en las regiones, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, con participación de las autoridades estatales y municipales electas de los territorios que las integran (gobernadores y presidentes municipales), cuyas decisiones sean aprobadas por los órganos legislativos correspondientes;

c) establecer las formas de referendo y plebiscito popular, convocados por el ejecutivo, el legislativo, o los ciudadanos organizados, para someter a consulta popular, entre otros, las decisiones fundamentales de

planeación y de gestión territorial que lo ameriten;

d) crear procesos, formas, instancias y espacios institucionales, amplias y diversas de participación de los ciudadanos y sus organizaciones representativas en: la planeación y la gestión territorial; la gestión de las infraestructuras y servicios públicos; la protección del medio ambiente; la seguridad ciudadana y la protección civil;

e) liberar jurídicamente y respetar plenamente todas las formas de organización territorial y sectorial de los ciudadanos, sin ingerencia estatal, y suprimir su afiliación corporativa y su control por el Estado y

los partidos políticos;

f) elegir por voto popular universal, secreto y directo, a los jefes municipales de policía, los procuradores de justicia en todos los niveles de gobierno, y los diversos procuradores de los derechos humanos, ambientales y ciudadanos.

2.4. La planeación territorial estratégica y democrática

Es necesario recuperar la planeación territorial, liquidada por el neoliberalismo, y democratizarla efectivamente, como instrumento del desarrollo económico y social, y la equidad:

- a) Elaborar y aprobar el plan y los programas de desarrollo territorial nacional con la participación propositiva de los órganos ejecutivos y la decisoriade los legislativos de las regiones, estados y áreas metropolitanas que componen la federación, y someterlos a aprobación por el Congreso Federal; en todos los niveles de gobierno, los planes y programas integrales de desarrollo territorial, propuestos por el ejecutivo correspondiente, con amplia participación ciudadana, deberán ser sometidos a aprobación por los órganos legislativos correspondientes, y en su caso, a referéndum popular;
- b) crear el servicio civil y la carrera administrativa urbana, incluyendo en ellos a los responsables de la planeación y control del desarrollo urbano;
- c) establecer reglas claras de responsabilidad y gestión, aplicadas pública y transparentemente, para suprimir la discrecionalidad de los funcionarios en la aplicación de los planes, normas y regulaciones territoriales, penalizando su transgresión;
- d) suprimir la corrupción burocrática y los mecanismos coercitivos de gestión urbana, abolir el patrimonialismo del gobierno y el partido gobernante, y eliminar las funciones de gestoría privilegiada de los funcionarios, los representantes electos y los dirigentes sociales, en relación a los derechos ciudadanos;
- e) crear a todos los niveles de gobierno, consejos consultivos de planeación y desarrollo, conparticipación autónoma de organizaciones no gubernamentales, sociedades profesionales, organizaciones sociales sectoriales y de base territorial, y hacer democráticos y obligatorios los foros de consulta popular y las audiencias, en las materias fundamentales de la planeación y la gestión urbanas.

2.5. Un territorio para todos los ciudadanos

Las regiones, las ciudades y el campo expresan la desigualdad y la inequidad económica, social y cultural que prevalece en el país. La segregación social y territorial, la exclusión de los bienes y servicios fundamentales, la desigualdad en el ejercicio de los derechos ciudadanos, el empobrecimiento constante y la exclusión de los bienes y servicios fundamentales, afectan a los sectores mayoritarios de la población

mexicana; el derecho de todos los mexicanos al territorio y la ciudad, ha retrocedido en los años de crisis y ajuste estructural neoliberal; la equidad adquiere así una prioridad evidente en la política territorial:

a) El Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales a los satisfactores esenciales (vivienda, agua potable, drenaje, energía eléctrica, educación y salud) para todos los ciudadanos. En tanto, la prioridad en su acceso cuantitativo y cualitativo debe ser otorgada a

los sectores populares mayoritarios;

b) privilegiar lo público sobre lo privado y lo colectivo sobre lo individual; en las infraestructuras y servicios esenciales, la acción privada debe ser subordinada y complementaria a la pública, garantizando el acceso a ellos a toda la población de acuerdo a su situación económica; el producto de la inversión social realizada por el Estado y/o la comunidad no puede transferirse al sector privado para su beneficio; los que más consumen servicios públicos deben pagar más y las tarifas deben ser diferentes según las situaciones regionales y la actividad lucrativa o reproductiva, y geométricamente crecientes según al ingreso de los usuarios;

- c) las transferencias de recursos públicos y subsidios, son un deber del estado y un derecho ciudadano como retribución a su tributación fiscal, y deben dirigirse hacia los sectores populares excluídos hasta ahora; al sector empresarial financiará sus propias actividades; toda actividad lucrativa y rentable, nacional y extranjera, deberá pagar los costos reales de inversión y operación de la infraestructura y servicios públicos que utilicen;
- d) la reestructuración y modernización de infraestructuras y servicios sociales debe regirse por el predominio de lo colectivo sobre lo individual, y por la búsqueda constante de la equidad social en su distribución, y el acceso de toda la población a ellos;
- e) para otorgar cualquier concesión de infraestructuras y servicios sociales al sector privado o social, o descentralizar su gestión a los estados y municipios, la federación debe exigir la garantía de una adecuada atención, en lo cuantitativo y cualitativo, a todas las áreas territoriales y todos los sectores sociales;
- f) la racionalización y ampliación del transporte urbano de pasajeros debe priorizar en todos los lugares al público y colectivo no contaminante, controlado y/o regulado por el Estado (Metro, troles, tranvías, camiones), garantizar la complementareidad e integración modal, y llevar a cabo la sustitución rápida de los peseros, combis y microbuses

por camiones eficientes y no contaminantes, racionalmente organizados;

- g) garantizar el derecho constitucional al suelo y la vivienda, mediante: la abrogación de la legislación actual en materia inquilinaria y la elaboración y aprobación democrática de una ley inquilinaria de carácter federal; la regulación legal y administrativa del mercado de suelo y vivienda en propiedad y renta, incluido el informal, será unitaria mediante una legislación federal que permita integrar las particularidades estatales y municipales; deberá ponerse en marcha un programa emergente de mejoramiento y producción de vivienda en renta y venta, saneamiento ambiental y dotación de infraestructuras y servicios esenciales para sectores populares, no corporativo, con participación institucionalizada de las organizaciones representativas del Movimiento Urbano Popular; la concesión de subsidio progresivo para el acceso a la vivienda, de los sectores medios y populares, y se apoyará financiera, técnica y administrativamente a la promoción inmobiliaria popular;
- h) detener la expulsión de población de los centros a las periferias y la inadecuada expansión urbana, frenar la especulación y racionalizar el uso del suelo y la infraestructura, con la aplicación de un programa nacional de densificación urbana, ligado al de vivienda, utilizando la expropiación selectiva y/o mecanismos fiscales, particularmente para la revitalización de las zonas históricas y centrales;
- i) las obras de ampliación, reestructuración y modernización de la vialidad urbana, regional y nacional deberán tener como objetivos fundamentales: la atención a todas las áreas territoriales y sectores sociales, el mejoramiento ambiental, el desestimulo al uso del automóvil privado, y la racionalización del transporte de mercancías y pasajeros;
- j) elaborar y aplicar un programa emergente de adecuación de las infraestructuras y servicios de las ciudades a las necesidades particulares y específicas de los niños, las mujeres, los ancianos y los minusválidos;
- k) crear las *Procuradurías Estatales de los Derechos Ciudadanos*, que garantizarán los derechos de usuarios y consumidores de bienes y servicios urbanos públicos y privados, y los defenderán de la corrupción y los posibles abusos e incumplimientos de la administración pública y sus agentes.

2.6. Un ambiente protegido y sano para los mexicanos de hoy y mañana

La reversión de la crisis ambiental actual, que incluye la destrucción

generalizada del medio natural, y un proceso creciente de deterioro ambiental en los centros urbanos medianos y grandes, debe llevarse a cabo mediante el ataque a sus causas estructurales, y ser una prioridad nacional. Ella debe garantizar el equilibrio entre la preservación del patrimonio natural y la satisfacción de las necesidades, para las generaciones presentes y futuras de mexicanos. Para lograrla, se debe:

- a) Reformar la legislación federal de protección ambiental, aplicarla rigurosa y equitativamente tanto a los nacionales como a los extranjeros; poner en marcha un programa emergente, concertado nacionalmente, dotado de prioridades claras y recursos suficientes, tendiente al abatimiento de la contaminación, la preservación de los recursos naturales y su reproducción, en equilibrio con los requerimientos de la satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población;
- b) regular programadamente, con participación ciudadana y de sus organizaciones territoriales y sectoriales, el uso racional y eficiente de los recursos naturales y su preservación y reproducción, en particular, del agua, el suelo rural y urbano y los demás no renovables;
- c) legislar y aplicar un impuesto progresivo al consumo y la contaminación ambiental, mayor para quienes más consumen o más contaminan los recursos naturales, excluyendo de él, en forma progresiva a quiénes no pueden pagarlo;
- d) controlar y regular el crecimiento urbano periférico, sobre todo en tierras aptas para la agricultura, ejidos y comunidades agrarias y reservas forestales, mediante la racionalización, reestructuración y redensificación interior;
- e) crear, apoyar y defender áreas de biodiversidad, constituidas por las comunidades campesinas e indígenas existentes en las ciudades, su periferia y su región, reservas naturales públicas adecuadas al disfrute colectivo, y reservas territoriales en zonas adecuadas al crecimiento urbano;
- f) controlar las fuentes fijas de contaminación y riesgo industrial, comercial y de servicios, mediante cambios programados y controlados a sus estructuras, tecnologías y procesos de trabajo, o en su caso desconcentrarlas programadamente a zonas donde no constituyan riesgo para el ambiente y la población;
- g) reducir y racionalizar la cantidad y frecuencia de uso de automotores de carga y pasajeros, públicos y privados, desestimulando la circulación del transporte individual, particularmente en las ciudades medianas y grandes y sus áreas centrales, mediante reformas urbanas estructurales

como la zonificación de servicios sociales y el uso de transportes escolares colectivos, y la racionalización de la regulación del tránsito vehicular;

- h) institucionalizar e impulsar la participación ciudadana y de sus organizaciones sociales en la regulación y gestión de la protección ambiental y el control de la aplicación de la legislación correspondiente;
- i) reestructurar las funciones del *Instituto Nacional de Ecología*, y sus instancias locales, para que en colaboración con las instituciones de educación superior e investigación, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sociales territoriales y sectoriales, elabore programas y difunda una cultura de protección ambiental; la *Procuraduría Federal del Medio Ambiente*, y las procuradurías estatales, velarán por la defensa de la naturaleza y de los derechos ambientales de los ciudadanos;
- j) dar prioridad a la ampliación y modernización de los servicios públicos ligados a la calidad del medio ambiente, como agua potable, drenaje y recolección de desechos;
- k) garantizar jurídica y socialmente el derecho a la información ambiental amplia, veraz y oportuna a la ciudadanía;
- l) México no aceptará la instalación en su territorio de industrias extranjeras contaminantes o de alto riesgo para el ambiente o la población, ni la entrada a él de desechos radiactivos o tóxicos del exterior; las empresas extranjeras deberán cumplir las normas ambientales más estrictas, sean las mexicanas o las de su país de origen; las industrias maquiladoras deberán repatriar a su país de origen todos sus desechos tóxicos o peligrosos.