

## UNA POLÍTICA TERRITORIAL ALTERNATIVA: CIUDADES Y REGIONES EQUITATIVAS, DEMOCRÁTICAS, INTEGRADAS Y SUSTENTABLES

EMILIO PRADILLA COBOS\*

El territorio mexicano, combinación compleja de lo natural y lo producido por la sociedad, ha sido configurado y reconfigurado por las distintas organizaciones sociales que se han desplegado en cada etapa de su historia, en particular por los distintos patrones de acumulación de capital impuestos a la sociedad a lo largo de su vida como nación independiente.

Hoy, este territorio –urbano y regional– expresa en forma aguda los rasgos de la crisis estructural que vive la sociedad mexicana en su conjunto, como resultado de la incapacidad del *patrón neoliberal*, vigente desde hace tres décadas, para garantizar el cumplimiento de sus reiteradas promesas: una acumulación de capital sostenida, elevar la calidad y el nivel de vida de toda la población, y preservar los recursos naturales para el disfrute de las generaciones futuras de mexicanos (Pradilla, 2009:312 y ss).

Por el contrario, ha acentuado como problemas sus rasgos genéricos de “desarrollo”: incremento del control por las potencias hegemónicas a nivel mundial, transnacionalización y concentración monopólica del capital, depredación de la naturaleza, incremento de la desigualdad entre los sectores sociales y sus implantaciones territoriales, precarización del trabajo, empobrecimiento masivo de la población, individualización de las prácticas sociales, violencia generalizada y banalización de la cultura.

Por lo anterior, desde hace más de 15 años hemos participado con otros investigadores y políticos en la elaboración de propuestas de política territorial –regional y urbana– alternativas a las que por acción y omisión se derivan del patrón neoliberal de acumulación de capital y sus variantes y matices, aplicadas por los sucesivos gobiernos neoliberales (Grupo Democracia y Territorio, 1994; Calva y Aguilar, 1995; Cárdenas, 1997, 2000 y 2005; Pradilla y Sodi, 2006).

\* Universidad Autónoma Metropolitana.

Muchas de esas propuestas aún tienen vigencia, porque persisten e incluso se han agravado los problemas a los que buscaban dar solución, o porque ningún gobierno se ha interesado en actuar, en un sentido progresivo o en el largo plazo sobre ellos. Valdría la pena analizar críticamente hoy estas propuestas a la luz del tiempo transcurrido. De ellas tomaremos muchos aspectos importantes para construir las alternativas aquí incluidas.

De la amplia gama de problemáticas planteadas por el territorio mexicano y de las propuestas viables para enfrentarlas, quisiéramos resaltar sólo algunas que consideramos esenciales y generadoras de otras muchas opciones.

### PROCESO CONTINUO DE PLANEACIÓN TERRITORIAL DEMOCRÁTICA

Hoy, la planeación territorial está desarmada y se ha vuelto ineficaz. Aunque el país cuenta todavía con un marco jurídico amplio para orientar el aprovechamiento, el uso y la configuración del territorio, sobre todo del urbano, estas herramientas se legalizaron tardíamente –entre 1976 y 1983–, cuando ya se iniciaba la aplicación de las reformas neoliberales que las harían estructuralmente inoperantes al tener como objetivo central forzar el tránsito *del Estado al mercado*.

Ahora, sujetas a las políticas neoliberales y al nuevo y más agresivo papel del capital inmobiliario-financiero, las administraciones federales y locales, sin importar en ocasiones su signo político, han dejado de lado el potencial de la planeación para hacer/rehacer el territorio con objetivos sociales y colectivos, reemplazándola por el pragmatismo, justificado con la “visibilidad” y “el desarrollo” en abstracto, que facilita y promueve los grandes negocios inmobiliarios especulativos que no asumen los costos de las externalidades que generan, ni sus impactos en el medio ambiente.

Por lo general la planeación del territorio no se realiza en los plazos legales establecidos, no tiene validez legal ni se puede exigir su cumplimiento, se elabora pero no se aplica, carece de instrumentos suficientes o se considera un ejercicio inútil que estorba las decisiones políticas e impide el libre juego de las fuerzas del mercado.

Las políticas territoriales siguen siendo autoritarias, impuestas a la región o la ciudad y a los habitantes afectados por ellas, a pesar de las frecuentes demandas ciudadanas de participación en las decisiones de los gobiernos, por lo que se han generalizado los conflictos con los distintos sectores sociales, en particular en las acciones de construcción de infraestructuras, vialidades y medios de transporte, cambios de usos del suelo y autorizaciones de construcción de grandes proyectos inmobiliarios.

Remontar la crisis territorial, sobre todo la urbana, exige un esfuerzo sostenido que parta de una sociedad informada y capacitada para asumir la defensa de sus derechos y cumplir con sus obligaciones y responsabilidades sociales, y de gobernantes que asuman su función de servidores públicos y coordinadores del proceso de desarrollo, dispuestos a rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño.

La planeación territorial –regional y urbana– debería cambiar su naturaleza: dejar de ser un ejercicio puntual y estático, tecno-burocrático, autoritario, sectorizado y no vinculatorio, que concluye en un documento, para convertirse en un proceso continuo y dinámico, con participación real de la población en todas sus etapas, con responsabilidades compartidas, dotado de instrumentos eficaces, suficientes y claros para su aplicación, obligatorio para los gobiernos que deben rendir cuentas sobre sus resultados, y exigible por la ciudadanía.

Hay que modificar la legislación para lograr una visión territorial integral que incluya lo ambiental y evite la duplicación de acciones y la falsa separación entre medio natural y medio construido, y para garantizar que la asignación territorial del gasto en los presupuestos anuales y multianuales responda a una visión integrada del desarrollo y no a enfoques pragmáticos y parciales del gobierno en turno o a la inercial división sectorial de la administración pública, incorporando la más amplia participación social en estos procesos mediante el *presupuesto participativo*.

## DESARROLLO REGIONAL ARMÓNICO

Los territorios mexicanos –regiones y ciudades– se han desarrollado desigual y fragmentadamente. El país está formado hoy por tres grandes ámbitos regionales que muestran una grave desigualdad en su desarrollo.

El norte aumentó su dinamismo a partir de la generalización de la industria maquiladora de exportación y la integración a Estados Unidos desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el patrón neoliberal de acumulación; está cada vez más subordinado económica, social y culturalmente al país vecino, acumula inversiones y ofrece condiciones de *modernidad*.

El centro, muy urbanizado, fue motor y punta de lanza de la industrialización por sustitución de importaciones y del crecimiento económico durante el periodo de la acumulación de capital con intervención estatal, pero dejó de serlo desde la recesión de 1982 y la implantación del neoliberalismo y su esquema de crecimiento *hacia fuera* –hacia Estados Unidos–; concentra aún la mayoría de la población urbana y la actividad económica, pero está estancado y en él se agudizan el desempleo y la pobreza.

El sur, indígena y campesino, ha estado atrasado durante toda su historia, desde la conquista española, y se ha caracterizado por el abandono, la ausencia de inversiones, la pobreza extrema y la sobreexplotación de los recursos naturales (Cárdenas, 2005:128 y ss).

En cada uno de estos grandes ámbitos se combinan regiones y ciudades que se integran a las redes de la inversión mundializada, donde se acumula capital y riqueza material, y otras donde esto no ocurre (Pradilla, 2009:cap. VIII). Y en todas ellas la desigualdad reina entre los trabajadores del campo y la ciudad, los desempleados, crecientemente pauperizados, y los perceptores de la ganancia y beneficiarios de las mejores condiciones de vida.

En las ciudades, la polarización económica y social diferencia a los barrios residenciales, bien dotados de infraestructura y servicios, de las zonas donde se hacina la población desempleada y empobrecida, sin infraestructura ni servicios adecuados, donde no existe cohesión social. Las ciudades se fragmentan social y territorialmente como efecto de la creciente desigualdad social impuesta por el patrón de acumulación.

Una parte esencial de la construcción de un verdadero federalismo, y de la equidad distributiva en su expresión territorial, será elaborar y aplicar una política de largo plazo para revertir paulatinamente las desigualdades del desarrollo regional y urbano, con la participación concertada de los tres niveles de gobierno, los órganos legislativos y las sociedades locales.

Para avanzar hacia un desarrollo regional y urbano más equitativo, es necesario: *a)* aprovechar el potencial propio de las diversas regiones en beneficio de la población local; *b)* capitalizar las ventajas de localización estratégica; *c)* promover la integración sustentable de las economías regionales y locales; *d)* rediseñar la estructura carretera, ferroviaria y aeroportuaria en función de las necesidades de comunicación e integración interna, transversal, y de distribución de la producción nacional.

La formación de *asociaciones regionales de desarrollo* podría compensar las debilidades de los gobiernos locales, potenciar las *economías de aglomeración* y *escala*, y hacer más eficiente la operación de la infraestructura y la prestación de los servicios públicos.

Es imprescindible aprovechar el territorio y los recursos naturales para garantizar la *autosuficiencia alimentaria*, agropecuaria y forestal, y elevar el nivel de bienestar de los campesinos, sin poner en peligro la preservación del patrimonio ecológico y la biodiversidad para las generaciones futuras; mantener los recursos energéticos bajo el control del Estado, explotándolos racionalmente, sustituir paulatinamente la exportación de crudo por la de productos elaborados y desarrollar la utilización de fuentes alternas de energía.

Habrà que negociar la creación de *fondos compensatorios de desarrollo* para las regiones y municipios con menor desarrollo relativo, tanto en los

acuerdos binacionales o multinacionales de libre comercio e integración como en el presupuesto nacional, y establecer el pago de aportaciones económicas a los estados y municipios por el aprovechamiento y la explotación de sus recursos naturales, en particular los energéticos renovables y no renovables.

Una reforma fiscal con equidad y sentido social deberá fortalecer las finanzas locales, incluida la aplicación de impuestos locales para permitir que los municipios cumplan con las funciones que la legislación les confiere.

### REINDUSTRIALIZACIÓN SUSTENTABLE DE LAS METRÓPOLIS

Las mayores metrópolis mexicanas, sobre todo la Zona Metropolitana del Valle de México, otrora motores y líderes de la industrialización, el crecimiento económico y la generación de empleo, están perdiendo este papel desde hace tres décadas, debido a una *desindustrialización* –absoluta o relativa– que las está privando del sector más dinámico de la economía en términos de efectos multiplicadores de la inversión, impulso a otros sectores económicos (servicios especializados a la producción, transporte y comercialización de productos), incremento de la productividad laboral, generación de empleo estable y capacidad de exportación de valor a otros territorios internos o externos como condición de una balanza comercial local favorable (Pradilla y Márquez, 2004; Márquez y Pradilla, 2008).

Esta desindustrialización es el resultado de una combinación de múltiples factores: *a)* la persistencia de la onda larga recesiva de la economía nacional (1982 en adelante); *b)* la competencia desigual con las economías dominantes en el marco de la liberación del comercio externo; *c)* el abandono de la aplicación de políticas de industrialización por los gobiernos, dejándola “en manos del mercado”; *d)* la “maquiladorización” del país; *e)* la ausencia de capital y de crédito, sobre todo en la pequeña y mediana empresa, para la renovación tecnológica con el fin de enfrentar la competencia; *f)* la opción tomada por los gobernantes acerca de la *vocación terciaria* de las metrópolis; *g)* la errada política de cierre de empresas industriales como “solución” a la contaminación ambiental; *h)* la orientación de los capitales hacia la inversión inmobiliaria especulativa, e *i)* el alto precio de los terrenos industriales y su cambio de uso a comercio y vivienda de capas medias y altas.

Los efectos han sido muy costosos: desempleo creciente; precarización, bajo salario e inestabilidad del empleo generado por la inversión, en particular en la construcción pública y privada; multiplicación de la informalidad y la pobreza, y mayores incentivos para la delincuencia. El capital, en estas condiciones, tiene alta movilidad para desplazarse territorialmente, pero no

ocurre lo mismo con la fuerza laboral, ligada a un territorio, entre otras cosas por la propiedad o posesión de su precaria vivienda.

Parece indispensable revertir estos procesos de desindustrialización mediante: *a)* la elaboración y aplicación de nuevas políticas estatales, federales y locales, de reindustrialización sustentable de las metrópolis; *b)* selección y promoción de industrias limpias, sustentables y adecuadas a las metrópolis (tecnologías limpias, bajo consumo de agua, volúmenes moderados de materias primas y productos por transportar dentro de las metrópolis, baja cantidad de contaminantes por desalojar, alto valor unitario de los productos, generación de empleo estable y bien remunerado); *c)* política de estímulo a la reducción de la emisión de contaminantes en las industrias existentes y no de expulsión de ellas fuera de las metrópolis; *d)* revitalización de las zonas industriales existentes mediante tecnologías adecuadas de informática, comunicación, transporte, evacuación de desechos, etcétera.

### GOBIERNOS METROPOLITANOS

Las metrópolis reconocidas como tales por el gobierno (Sedesol *et al.*, 2007), en particular aquellas que están implantadas sobre dos o más entidades federales (ZM del Valle de México, de Puebla-Tlaxcala, de Torreón-Gómez Palacio), están políticamente fragmentadas, al tiempo que presentan múltiples problemas comunes y unitarios, que requieren una gestión unitaria (Pradilla y Sodi, 2006: sexta parte). Para lograrlo, han sido insuficientes e ineficaces los mecanismos establecidos en la Ley Federal de Asentamientos Humanos, en particular los referidos a las Comisiones de Conurbación (o Metropolitanas), como lo muestra la fallida experiencia de esas comisiones en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Las recientes reformas a la Constitución Mexicana (Cámara de Diputados, 26 de abril de 2011), que introducen en ella la problemática del desarrollo metropolitano y su planeación, y que mencionan la creación de los Consejos Metropolitanos, no tienen todavía una expresión en la reforma de las leyes reglamentarias, por lo que no conocemos en detalle su materialización en funciones concretas. Aunque la reforma contiene avances notorios, parece evidente que no se llega a la creación de un nuevo nivel de gobierno, el Metropolitano, que es la solución que hemos propuesto desde principios de los años noventa.

Para resolver los problemas de gobernabilidad y de desarrollo territorial planteados por las metrópolis, creemos necesario promover modificaciones a la Constitución y a las leyes reglamentarias para establecer un nivel de gobierno y gestión específico, es decir, instancias colegiadas de *gobierno*

*metropolitano*: en la rama ejecutiva el *Consejo Metropolitano*, formado por las autoridades electas –presidentes municipales– o una delegada de parte de ellos; en la legislativa, un *Parlamento Metropolitano* que integre a los representantes elegidos por los distritos electorales de la metrópoli. Incluiría también la formación de empresas metropolitanas de servicios públicos y, por supuesto, organismos integrados para la planeación metropolitana (Grupo Democracia y Territorio, 1994; Cárdenas, 1997, 2000 y 2005; Pradilla y Sodi, 2006). Serían estas instancias las que permitirían la acción unitaria y coordinada en las áreas urbanas de mayor complejidad del país, sin transgredir los principios de la Federación.

### CIUDADES COMPACTAS

Históricamente, las ciudades mexicanas, incluyendo a las metrópolis de mayor concentración de población (Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla), han seguido un patrón de crecimiento disperso, poroso, de poca altura y baja densidad.

Tenemos que buscar las explicaciones de la morfología del proceso de metropolización y de la evolución de las densidades demográficas en determinantes geográficas e histórico-sociales que no se someten a lógicas lineales, universales, ni geométricas: 1) las características del medio natural sobre el cual se ha expandido la ciudad; 2) los ritmos específicos del crecimiento poblacional; 3) las formas de tenencia de la tierra en las sucesivas áreas de expansión metropolitana (ejidal, comunal, privada, pública) y las diversas modalidades de acceso al suelo para la construcción urbana; 4) las formas de producción de los diferentes soportes materiales (autoconstrucción, construcción por encargo, construcción en serie, etc.); 5) las formas de funcionamiento de las rentas y precios del suelo en el conjunto de la estructura urbana; 6) la dinámica del cambio económico y de la implantación territorial de sus actividades; 7) las particularidades del proceso de metropolización y de asentamiento segregado de las diferentes clases sociales; 8) las culturas e identidades propias de los grupos urbanizados, y 9) las políticas agrarias y urbanas de los distintos niveles de gobierno de la metrópoli (Pradilla, 2011).

Desde 1990, la contrarreforma urbana que abrió el camino a la privatización de la propiedad social agraria y la política federal de vivienda han sido factores determinantes de la tendencia hacia la dispersión urbana. Las inmobiliarias privadas que producen las microviviendas que compran las derechohabientes de las instituciones de vivienda del gobierno federal y los gobiernos locales, las localizan “en la mitad de la nada”, en terrenos alejados de las periferias urbanas, adquiridos a bajo precio a las comunidades agrarias, por

lo que carecen de todos los servicios urbanos esenciales de salud, educación, cultura, recreación, abasto, comercio, etc., y generan un grave problema de transporte para que esa población pueda acceder a ellos y al trabajo, generalmente ubicado en los centros urbanos (Duhau, 2008; Pradilla, 2011).

Este patrón de crecimiento urbano tiene un alto costo para los contribuyentes, para la calidad de vida de los habitantes y para el medio ambiente: a) urbanización de grandes extensiones de suelo agrario o de reserva natural; b) concentración en la ciudad del campesinado desalojado; c) extensión de redes de infraestructura y servicios a costos elevados, cubiertos con el erario público; d) alargamiento de las distancias y el tiempo de desplazamiento en la ciudad, con mayor costo económico y de tiempo para el usuario y más intenso desgaste físico; e) incremento del consumo de energéticos para el transporte y mayor contaminación atmosférica, y f) obsolescencia continua de la infraestructura y los servicios urbanos ubicados en las áreas más antiguas de la ciudad y, en cambio, necesidad de crearlas en las periferias a un elevado costo social.

Consideramos que es urgente abandonar el patrón estadounidense de crecimiento urbano disperso, sustentado en el transporte en automóvil individual, reemplazándolo por un *patrón compacto, denso y vertical*, cuyas características básicas sean: densificación por verticalización de las áreas ya urbanizadas, incluyendo todas las actividades urbanas con excepción de la industria y algunas otras actividades de alto riesgo; prioridad al transporte público de gran capacidad, eficiente y ambientalmente sustentable; prohibición o cobro del estacionamiento en las vialidades y estacionamiento vertical; establecimiento de áreas urbanas libres del automóvil privado, mediante su tarificación y/o peatonalización de las vías; en caso necesario, integración de suelo a la ciudad en áreas continuas y bajo regulación planificada, y eliminación de mecanismos de excepción en la legislación que nulifiquen las regulaciones urbanas (Pradilla, 2011).

El estudio riguroso de la experiencia fallida del Bando 2 en el Distrito Federal, que no logró la densificación buscada sino una mayor segregación social del territorio al encarecer el suelo y las viviendas en las “áreas centrales”, debería servir para orientar las regulaciones futuras (Pradilla y Sodi, 2006:135 y ss).

### TRANSPORTE COLECTIVO

La expansión territorial continua de las ciudades y su baja densidad, las deficiencias del transporte público de baja capacidad, incómodo y contaminante, las agresivas prácticas de las transnacionales automotrices (pu-

blicidad, crédito barato, etc.), el individualismo creciente, la violencia callejera y las políticas públicas de privilegio en la inversión han dado al automóvil un predominio total en la planeación, las acciones públicas y privadas y la estructuración urbana.

Aunque tres cuartas partes de los automotores urbanos son automóviles particulares, sólo transportan a una cuarta parte de las personas, lo cual muestra la irracionalidad del patrón de movilidad intraurbana vigente en términos de área de vialidad utilizada, consumo energético, saturación vial, inversión pública, etc. Atrapados en la dinámica errónea de construir más vialidades (confinadas, elevadas, distribuidores viales, puentes, deprimidos) para “resolver” los problemas de saturación y congestión vehicular, los gobernantes no se dan cuenta de que es imposible ganarle la carrera al incremento de automotores, que el elevadísimo costo de las nuevas obras socavan las finanzas públicas y sólo crean el mito del “mejoramiento de la movilidad”, cuando lo que logran es promover el ingreso de nuevos autos a la circulación, los cuales rápidamente saturan las nuevas vialidades.

Cuando por falta de recursos públicos se concesionan las vialidades urbanas a empresas privadas, que cobran peaje para recuperar la inversión incrementada con su ganancia, el remedio es peor que la enfermedad, pues además de privatizarlas las segregan para uso de los sectores de altos ingresos. En este campo, el ejemplo del Distrito Federal y las políticas de los dos últimos gobiernos es premonitorio.

La política de transporte tiene que ser un componente fundamental de una estrategia integrada de desarrollo, que no se circunscriba a lo sectorial o a las competencias locales y regionales. La propuesta es *privilegiar el transporte colectivo sobre el individual*, lo que implica: canalizar los recursos disponibles a la construcción de sistemas de transporte colectivo de alta capacidad, sustentables ambientalmente, rápidos, eficientes, cómodos y seguros; aplicar costos crecientes al uso privado de la vialidad mediante la aplicación de tarifas públicas a su ingreso a áreas críticas; evitar el estacionamiento en la vía pública; peatonalizar áreas comerciales de actividad intensa; y el uso de la bicicleta y otros modos de transporte no contaminante, como el metro, el tranvía y el trolebús.

#### PRESERVAR LOS SERVICIOS Y LOS ESPACIOS PÚBLICOS URBANOS

Las políticas neoliberales han afectado muy negativamente el carácter público de la ciudad, creación histórica y colectiva, al transferir a la empresa privada su usufructo mediante: a) la transferencia a empresas privadas del control-gestión de servicios públicos esenciales como agua, drenaje, recolección de desechos, recreación colectiva, vialidades de cuota, medios de

transporte de alta capacidad; b) la reducción de la inversión pública en estos rubros y la liberación y promoción de la acción privada en ellos, y c) la venta o la concesión en usufructo de espacios públicos a empresas privadas (parques, calles, inmuebles culturales y de espectáculos, etc.). La privatización de servicios y espacios públicos va en contra de la equidad urbana al elevar sus costos y, por tanto, excluir a los sectores de menores ingresos de su usufructo.

Los gobiernos locales, aun los “de izquierda”, privilegian el mantenimiento de los espacios públicos de mayor *visibilidad*, con el pretexto del “desarrollo” o “la imagen para el turismo”, etc., al tiempo que escatiman la atención de los que benefician a los sectores de bajos ingresos o se ubican en sus ámbitos territoriales, dando lugar a su continuo deterioro.

En algunas ciudades, incluyendo la ZMVM en conjunto, se ha permitido la instalación masiva de todo tipo de publicidad mercantil: anuncios espectaculares, vallas publicitarias en cerramientos de lotes baldíos, estacionamientos o construcciones, mantas en las fachadas de edificios, mobiliario urbano con publicidad, publicidad en los medios de transporte público, etc., que contaminan notoriamente la visualidad del espacio público. Las ciudades parecen así, gigantescos supermercados.

Una forma de alcanzar la equidad en las ciudades consiste en *garantizar el acceso de toda la población a los servicios y los espacios públicos de calidad*, haciendo una distribución equilibrada de ellos en el territorio urbano, mejorando la calidad de los utilizados por los sectores populares, y revertir la privatización del espacio público para darle vigencia al *derecho a la ciudad*, incluida la garantía constitucional del libre tránsito.

Dar prioridad a la preservación de lo público más deteriorado, en los ámbitos vitales de los sectores de menores ingresos, y liberar a todas las ciudades de la pandemia de los avisos publicitarios, es avanzar hacia el mejoramiento de su calidad de vida como parte de la búsqueda de la equidad urbana. Es una acción más adecuada para mejorar su visibilidad para el turismo interno e internacional que muchas otras acciones de elevado costo.

#### FISCALIDAD TERRITORIAL EQUITATIVA

Las ciudades siempre sufren de escasez de recursos fiscales para atender las necesidades crecientes de la creciente población; sin embargo, han tomado el camino equivocado para resolverla: la privatización.

Al mismo tiempo, las bajas tasas impositivas territoriales permiten a quienes usan el suelo urbano, rural o periurbano como fuente de ganancia, beneficiarse de la valorización de éste por la acción o inversión colectiva. Los servicios urbanos son cobrados por debajo de su costo de producción, sub-

sidiados por todos los contribuyentes, a quienes los usan como parte de sus procesos mercantiles para obtener ganancia (industria, comercio, servicios privados, etc.), lo que es muy poco equitativo para quienes merecen este subsidio, los sectores urbanos pauperizados.

Debemos modificar los sistemas catastrales y la forma de aplicarlos para detectar y sancionar la evasión fiscal, haciendo coincidir los criterios impositivos con la política de desarrollo urbano y regional, y establecer el catastro con base en el uso autorizado del suelo para castigar la especulación, el engorde de los terrenos ociosos y hacer más eficiente la operación urbana.

Por otra parte, es indispensable crear instrumentos que capten las nuevas rentas (*plusvalías*) del suelo que la sociedad en conjunto genera con su acción o la inversión pública, incrementando en estos casos los costos de permisos y licencias y el valor del impuesto a la compra-venta de inmuebles aplicado al diferencial entre el precio de compra y el de venta; asimismo, es necesario distribuir los costos de la construcción de infraestructura entre los predios beneficiados y aplicar un impuesto creciente a los lotes baldíos en función de los usos del suelo permitidos en los planes correspondientes.

Los esquemas de tarifas aplicados a los servicios públicos de agua y energía eléctrica deben garantizar su progresividad en función de la magnitud y el tipo de consumo (mercantil o de subsistencia), y establecer subsidios cruzados para lograr la autosuficiencia y la equidad (Cárdenas, 2005; Pradilla y Sodi, 2006).

#### VIVIENDA ADECUADA Y SUFICIENTE

La vivienda adecuada es una necesidad básica de las familias y los individuos, un derecho humano consagrado en la Constitución mexicana, y una condición para garantizar los derechos a la alimentación y la salud, entre otros. Es también parte sustantiva e inseparable del desarrollo urbano, pues la vivienda ocupa la mayor parte del suelo urbano y requiere de la disponibilidad de infraestructura y servicios públicos.

La presencia de un déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda ha sido una de las constantes de la urbanización desde mediados del siglo pasado, lo cual lo sitúa como uno de los factores más importantes de organización y movilización ciudadana y de conflicto político.

En la actualidad, dos tercios de los nuevos hogares que se forman en México están excluidos de los programas públicos de adquisición de vivienda de interés social, por su bajo nivel de ingreso o la inestabilidad de su empleo. En las ciudades, la mayor parte de ellos se ven obligados a la autoconstrucción de sus viviendas con el trabajo familiar, durante largos años, sin alcanzar las normas mínimas de seguridad y habitabilidad, en asenta-

mientos precarios, ilegales o irregulares, sin servicios y en lugares con problemas medioambientales, de accesibilidad y riesgo.

Los demás, debido a la escasez crónica de vivienda en renta, alquilan a precios especulativos cuartos o viviendas en lugares centrales tugurizados, o en colonias populares periféricas, o viviendas de interés social adquiridas por acaparadores que trafican con el subsidio público.

Actualmente, la política habitacional forma parte de las políticas privatizadoras neoliberales inducidas por los organismos internacionales que promueven la sustitución de la acción pública por un *Estado facilitador* de la iniciativa privada, que deja a las fuerzas del mercado la oferta de suelo para vivienda y a los desarrolladores inmobiliarios capitalistas la oferta habitacional, limitándose los organismos nacionales de vivienda a ofrecer servicios financieros para la población solvente.

Esta orientación de la política de vivienda urbana es excluyente, genera condiciones habitacionales inhumanas y serios desequilibrios urbanos y medioambientales, sobre todo por la insuficiencia del área de las viviendas producidas por las empresas inmobiliarias, su localización lejana en la periferia, la carencia de los servicios básicos para la vida cotidiana y los serios problemas para transportarse hacia el trabajo y los servicios.

La transición demográfica en la que se encuentra el país, genera una creciente demanda de suelo urbano y de vivienda, debido al fuerte incremento en la formación de hogares. Durante los próximos treinta años, mientras la población crecerá en 26.5 %, los hogares lo harán en 88.5 %; lo que implica construir cerca de 20.5 millones de viviendas en este periodo. En promedio, se requerirán 720 mil nuevas viviendas al año, además de los equipamientos y servicios indispensables para un crecimiento urbano integral. En las principales ciudades del país, la satisfacción de esta demanda implicará la urbanización de alrededor de 450 mil hectáreas, más de la mitad de la superficie actual del sistema urbano nacional (Cárdenas, 2005:136).

La lucha contra la pobreza, por la equidad distributiva y la inclusión social pasa por el mejoramiento sustancial de las condiciones materiales de vida en las viviendas rurales y urbanas, y en las colonias o localidades donde se ubican.

Es necesario el mejoramiento, ampliación o sustitución de la vivienda campesina; el ordenamiento y dotación de infraestructura y servicios sociales de buena calidad en sus asentamientos debe formar parte integral de una política para garantizar el derecho a la vivienda de los campesinos y los indígenas.

Una política habitacional incluyente no puede limitarse a la construcción de unidades nuevas; debe incluir la reutilización, ampliación, mejoramiento o conservación de las viviendas existentes, creando instrumentos financie-

ros, de comercialización de materiales, instancias de asesoría técnica y esquemas de financiamiento adecuados para estos fines, sobre todo en el caso de los sectores populares.

Debe impulsarse una *política habitacional* que reconozca que *la vivienda es una necesidad básica y un derecho humano* de todas las personas a un lugar donde vivir dignamente, que incluye la disponibilidad de infraestructura y servicios públicos que garanticen otros derechos como al trabajo, la alimentación, la educación y la salud, y aseguren la habitabilidad del entorno.

Para ello, habrá que revertir la desigualdad en la distribución de los recursos, que privilegia ahora a los programas de vivienda terminada para una minoría solvente, en detrimento de los programas de vivienda progresiva a los que puede acceder la población empobrecida. Debe revisarse el actual sistema de subsidios para la vivienda con el fin de *otorgar subsidios progresivos*, inversamente proporcionales al ingreso de la población beneficiaria.

La acción habitacional debe vincularse estrechamente con la planeación territorial y medioambiental, y con la obra pública. La estrategia sería *rescatar el papel de promotor de vivienda del Estado mexicano*, sin el cual se pierde toda posibilidad de vincular la acción habitacional con el desarrollo social, económico, territorial y urbano.

La acción de los organismos públicos de vivienda debe descentralizarse, reconociendo las particularidades estatales y municipales. El derecho a la vivienda implica también el derecho de la población a participar en la elaboración y ejecución de las políticas habitacionales de los gobiernos.

Para apoyar el acceso de las familias con ingresos inferiores a tres salarios mínimos a una vivienda adecuada hay que *modificar los esquemas financieros prevalecientes* y complementarlos con subsidios. Un sistema de financiamiento y asesoría a la promoción social de vivienda permitirá articular entre sí un conjunto de acciones y actores concurrentes a apoyar el desarrollo ordenado de asentamientos populares o de conjuntos habitacionales de bajo costo, mediante: *a) la oferta legal de suelo para los pobres, b) la fijación de subsidios, progresivos y transparentes, c) exenciones fiscales para los adquirentes de lotes y viviendas con ingresos inferiores a tres salarios mínimos, d) el reconocimiento y apoyo a organizaciones sociales, cooperativas, ONG, instituciones de profesionistas y académicas dedicadas a la producción social del hábitat.*

Una política estatal de vivienda para sectores populares exige *revisar el artículo 27 constitucional* para garantizar el acceso legal de la población al suelo urbano.

La creación de un programa financiero para la vivienda popular deberá vincularse con *sistemas descentralizados y autogestivos de ahorro y préstamo*, que reciban incentivos y apoyos gubernamentales especiales, con objeto

de captar las sumas multimillonarias que centenares de miles de colonos entregan actualmente a “fraccionadores” clandestinos, funcionarios agrarios corruptos, comisariados ejidales y “líderes”.

El derecho a la vivienda no es sinónimo de derecho a su propiedad. Hay que diseñar una política que promueva *el incremento del actual parque habitacional en renta*, sobre todo en colonias populares para los estratos de bajos ingresos, particularmente en las ciudades con mayores flujos de migrantes: ciudades fronterizas y polos turísticos (Cárdenas, 2005:135 y ss).

Finalmente, habrá que hacer compatible la política de vivienda con la de *desarrollo urbano compacto* para garantizar que sus beneficiarios efectivamente se beneficien de las ventajas de vivir *dentro de las ciudades y no al margen de éstas*, por lo que debe procurarse que los programas públicos de vivienda se ubiquen en las zonas ya urbanizadas y aun centrales.

#### SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

El territorio mexicano se encuentra devastado. Muchas especies de flora y fauna están en peligro de extinción. Hay extensas zonas deforestadas y erosionadas y la desertificación crece. Los acuíferos están sobreexplotados, en particular en las áreas de mayor concentración de la población urbana, y se registra un alto grado de contaminación en la mayoría de las cuencas hidráulicas.

La crisis ambiental cuestiona la racionalidad económica del capitalismo y su actual patrón neoliberal de acumulación. Para los actores económicos dominantes, el uso rentable de la naturaleza es un hecho del proceso económico, regido por las leyes del mercado; pero su protección es un costo que afecta su rentabilidad y su valorización de corto plazo.

En un panorama mundial donde los mayores responsables del cambio climático y del consumo acelerado de los recursos naturales se niegan a asumir su responsabilidad en la crisis ambiental para no afectar sus negocios, es innegable que sólo una nueva concepción para lograr el desarrollo sustentable hará que las políticas ambientales dejen de ser subsidiarias del neoliberalismo y estén condenadas al fracaso.

Este paradigma ambiental alternativo promueve la sustentabilidad desde sus bases ecológicas y culturales, mediante la desconcentración de la economía hacia las regiones y la diversificación de los estilos de desarrollo, movilizándolo a la sociedad hacia la reapropiación del patrimonio natural y la autogestión de los procesos productivos.

En muchos casos, los movimientos ambientales son luchas de resistencia y protesta contra la marginación y la opresión, y por la defensa de los derechos culturales, el control de los recursos naturales, la autogestión de los proce-

tos productivos y la autodeterminación de las condiciones de existencia. Estas luchas vinculan la erradicación de la pobreza, la sustentabilidad y la democracia; se enlazan con la reivindicación de sus identidades culturales, la reapropiación de conocimientos y prácticas tradicionales y el derecho de las comunidades a establecer estilos alternativos de desarrollo. Son, por tanto, una fuerza social que debe ser apoyada y vinculada a los procesos de cambio que se proponen.

El manejo eficiente del agua evitará el desperdicio y disminuirá la contaminación, introduciendo sistemas de riego con tecnología avanzada y reduciendo la sobreexplotación de los acuíferos mediante la captación y el aprovechamiento de la precipitación pluvial, la separación y el tratamiento de aguas negras y pluviales, el reuso de aguas tratadas, la eliminación de fugas en las redes y el establecimiento de volúmenes máximos de consumo.

El Estado debe anticiparse al proceso de metropolización en muchas ciudades para ordenar su crecimiento y ofrecer condiciones adecuadas a la producción, la convivencia y la reproducción social, aplicando una política preventiva que disminuya la vulnerabilidad y los efectos de los desastres en el territorio.

Para garantizar el desarrollo adecuado de las ciudades es necesario: a) disponer de una oferta legal de suelo al alcance económico de los pobladores, aplicando para ello los recursos legales y administrativos de que dispone el gobierno; b) vigilar que las dependencias públicas y los particulares cumplan los planes y normas que prevén el uso del suelo; c) densificar las áreas ya urbanizadas antes señalada, lo que permitirá reducir la presión sobre el suelo de conservación, necesario para mantener la sustentabilidad ambiental; d) valorizar la prestación de servicios ambientales para proteger el equilibrio ecológico y evitar la expansión de la frontera urbana, y e) procurar el equilibrio entre los usos urbanos y las áreas verdes, de las cuales depende la capacidad de recarga de los acuíferos.

El control del uso del subsuelo y del espacio aéreo es también indispensable, tanto por sus implicaciones operativas como por su necesaria aportación fiscal.

Debemos transitar de la voluntad ciega de capitalizar la naturaleza a través del mercado, a la desconcentración basada en principios no mercantiles (potencial ecológico, equidad transgeneracional, justicia social, diversidad cultural y democracia) (Cárdenas, 2005).

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

El territorio mexicano, en particular sus formas más complejas y contradictorias, las metrópolis, enfrentan hoy una problemática múltiple de la

cual se deriva su gran conflictividad. En los esbozos de diagnóstico y de solución que presentamos en las páginas anteriores sólo hemos abordado algunos de sus aspectos, los que más directamente tendrían que ver con lo territorial. Aunque en general podríamos, o deberíamos, referir estas problemáticas al modo de organización socioeconómica en la que se conformaron las ciudades de hoy, hay cierto grado de consenso en que el patrón neoliberal de acumulación de capital ha agravado los viejos problemas y ha creado otros nuevos, por lo que su solución o mitigación pasaría, lo afirmamos, necesariamente por la el abandono, o al menos la modificación significativa, de sus lógicas y sus políticas, aspecto en el que el consenso parece debilitarse.

En cualquier circunstancia, necesitamos conocer a fondo la problemática, lo cual es posible desde la investigación científica; elaborar y aplicar políticas que reviertan los problemas, que implica tanto a los investigadores como a los políticos y sus organizaciones, y aplicarlas en lo cotidiano, lo que involucra la participación de toda la sociedad y, en particular, a sus sectores mayoritarios. Por tanto, es necesario superar la desconfianza profunda que existe entre estos tres actores de características, intereses y fuerzas distintas.

Es indispensable, por tanto, superar el autoritarismo propio del Estado y sus gobiernos, y transitar hacia una democracia participativa donde la sociedad no delega total e incondicionalmente su derecho a gobernar, sino que lo ejerce corresponsablemente con sus representantes políticos, participando en cada momento en las prácticas que afectan su futuro y exigiéndoles a éstos la transparencia y la rendición de cuentas en todo momento. Entonces, sólo entonces, podremos hablar de la vigencia del derecho a la ciudad, al medio ambiente, al territorio, con carácter vinculatorio para el Estado, con responsables específicos para garantizarlo, y exigible por todos los ciudadanos. Entonces podríamos hablar de territorios democráticos, dejando atrás la ficción de la democracia que la reduce al derecho a elegir mediante el voto, de tiempo en tiempo, a quienes hablan en nuestro nombre pero actúan en beneficio de sus intereses y los de los actores dominantes en lo económico.

#### BIBLIOGRAFÍA

Calva, J.L. (coord. general) y Adrián Guillermo Aguilar (coord. modular) (1995), *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas*, tomo II, México, UNAM/Universidad de Guadalajara/Juan Pablos.

- Cárdenas, Cuauhtémoc (1997), *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*, México, Fundación para la Democracia, Alternativa y Debate.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Programa de Gobierno 2000-2006*, México, Alianza por México.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2005), *Un México para todos*, México, Planeta.
- Duhau, Emilio (2008), “Los nuevos productores del espacio habitable”, en *Ciudades*, núm. 79, julio-septiembre, Puebla, Red de Investigación Urbana.
- Grupo Democracia y Territorio (1994), *La recuperación democrática del territorio y el medio ambiente de México*, México, GDT.
- Márquez López, Lisset y Emilio Pradilla Cobos (2008), “Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario”, en *Cuadernos del CENDES*, núm. 69, septiembre-diciembre, Caracas, CENDES-UCV.
- Pradilla Cobos, Emilio (1995), “La política territorial y la configuración urbano-regional”, en J.L. Calva y Adrián Guillermo Aguilar (coords.), *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas*, tomo II, México, Instituto de Geografía-UNAM/Juan Pablos.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, México, UAM-X/Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2011), “Zona Metropolitana del Valle de México: una ciudad baja, dispersa, porosa y de poca densidad”, en Emilio Pradilla Cobos (comp.), *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México, UAM-X/Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ y Lisset Márquez López (2004), “Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la ciudad de México, 1980-2003, y potencial de cambio”, en Ana Clara Torres Ribeiro, Hermes Magallanes Tavares, Jorge Natal y Rosalía Piquet (comps.), *Globalización e territorio. Ajustes periféricos*, Río de Janeiro, IPPUR/Arquímedes Edicoes.
- \_\_\_\_\_ y Demetrio Sodi de la Tijera (2006), *La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal*, México, Océano.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Sedesol-Conapo-INEGI) (2007), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, Conapo.