

HACIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRADA PARA UN DESARROLLO TERRITORIAL SUSTENTABLE ¹

Alfonso Iracheta Cenecorta ²

¹ Esta versión es el producto de la discusión y aportaciones de algunos participantes al VII Seminario de la RMCS y VI Reunión de la AMIMP, realizados de manera conjunta en Villahermosa, Tabasco en abril de 2006. Dado que no se entregaron las ponencias por parte de los organizadores locales, se incluyen las aportaciones canalizadas de manera directa a la RMCS y al redactor responsable.

² Redactor responsable. Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad/Colegio Mexiquense, A.C.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

PARTE A: Los retos del desarrollo territorial sustentable en México

1. El cambio global y sus impactos territoriales y ambientales
 - 1.1. Apertura de los mercados y globalización económica
 - 1.2. cambio demográfico
 - 1.3. La revolución del conocimiento y la comunicación
 - 1.4. la revolución política
 - 1.5. Los cambios en las expectativas sociales
 - 1.6. Las repercusiones en el territorio y el ambiente
2. México: Los problemas y retos de un desarrollo territorial sustentable
 - 2.1. La baja productividad del territorio y las ciudades
 - 2.2. La pobreza y desigualdad en el campo y las ciudades
 - 2.3. El desorden generalizado en los asentamientos humanos
 - 2.3.1. El problema del suelo urbano
 - 2.3.2. El problema de la movilidad urbana
 - 2.4. La insustentabilidad y creciente agresión a los recursos naturales y al ambiente urbano y rural
 - 2.4.1. El agua
 - 2.4.2. La destrucción del bosque
 - 2.4.3. Los desechos sólidos
 - 2.4.4. La contaminación de la atmósfera
 - 2.5. La baja gobernabilidad y cultura de la urbanización
3. El abandono de la planeación territorial-ambiental

PARTE B: Las propuestas

4. Los principales elementos de una agenda nacional
 - 4.1. Hacia una Política de Estado para el territorio y el ambiente
 - 4.2. Las principales propuestas
 - 4.2.1. Elevar la viabilidad, eficiencia y competitividad económica de las metrópolis y ciudades

4.2.2. Reducir la pobreza y la desigualdad, dignificando las ciudades

4.2.3. Establecer una política nacional de suelo y vivienda

4.2.4. Otorgar prioridad a la movilidad y el transporte urbano

4.2.5. Gestionar un territorio sustentable

4.3. Hacia una nueva estrategia institucional

4.3.1. Promover un nuevo federalismo

4.3.2. Hacia una nueva planeación territorial – ambiental

4.3.3. Hacia nuevas estructuras de planeación, gestión e información para el desarrollo territorial sustentable

a. Consejos urbanos

b. Institutos territoriales – ambientales de planeación integral

c. Agencias o corporaciones para el desarrollo territorial – ambiental

d. Empresas de servicios territoriales – ambientales

e. Observatorios y sistemas de información territorial - ambiental

5. La participación social y la gobernanza

PRESENTACIÓN

1. La justificación de una estrategia nacional integrada para un desarrollo territorial sustentable, es la CRISIS TERRITORIAL Y AMBIENTAL que enfrenta México. El panorama que se aprecia en la sociedad mexicana para atender este fenómeno es muy pobre, por 3 razones:

- La primera, porque no se reconoce que los costos (económicos, sociales, políticos y ambientales) del "modelo" de ocupación territorial y consumo ambiental, ya son extremadamente altos y ponen en riesgo la viabilidad del país y la gobernabilidad. La sociedad –ciudadanos, empresas, organizaciones- carece de conciencia respecto a sus impactos territoriales y ambientales y el Estado, simplemente está ausente de una solución de fondo.

- La segunda, porque no se ha entendido, especialmente por el Estado, que el territorio –las regiones, las metrópolis, las ciudades- y el ambiente, son VITALES y ESTRATÉGICOS para la seguridad nacional y son la base para mejorar las posibilidades de sobre-vivencia, de convivencia comunitaria y de crecimiento económico hacia adentro y hacia afuera –competitividad internacional-.

- La tercera, porque el deterioro de la política mexicana, dentro de los partidos políticos, en los tres ámbitos del gobierno ejecutivo y en los poderes legislativo y judicial, ha llevado a un desprestigio acelerado el cumplimiento de la Ley, teniendo como consecuencia una creciente discrecionalidad y corrupción en lo relativo a la urbanización y a los temas ambientales.

2. Las causas de los problemas territoriales – ambientales, son estructurales; es decir, derivan, por una parte, del propio modelo de desarrollo asumido por México, que se caracteriza por sobreponer el interés individual por encima del social; el interés económico (especialmente privado), por encima del interés de la colectividad y; el interés de los políticos y los partidos, por encima del de la sociedad a la que debieran servir, provocando consecuencias graves en la calidad de vida de las personas, de las familias y las comunidades, especialmente de bajo ingreso, en las ciudades y el campo. Por la otra, el incumplimiento de las normas y la corrupción e impunidad extendidas en todas las esferas del fenómeno territorial – ambiental, destacando la gubernamental. Como consecuencia, el territorio y la naturaleza (los recursos naturales y el ambiente), son entendidos por el poder, apenas como lugares sin mayor significado político y social o solo mercancías e

instrumentos de lucha política electoral, habiéndose perdido la responsabilidad hacia el ser humano como centro de atención de la economía y la política. Se han desviado también, los conceptos de patrimonio de la Nación, por una parte, y de servicios comunes a toda la sociedad – *commons* –, por la otra, que reconocen los límites para explotar y utilizar el territorio y el ambiente, ofreciendo negocios privados, pero reconociendo primero los derechos sociales a un territorio ordenado y un ambiente sustentable para todos.

3. Con esta perspectiva, los temas que debieran ser debatidos en México, para soportar una propuesta de largo plazo, integrada y participativa para el ordenamiento territorial-ambiental y el desarrollo urbano, son:

- Las tendencias mundiales que están transformando a México y los cambios e impactos que están teniendo en el territorio -las regiones, las metrópolis y las ciudades- y en el ambiente y los recursos naturales.
- La baja competitividad metropolitana y urbana, y sus riesgos de pérdida de viabilidad productiva.
- El mantenimiento de muy altos índices de pobreza y desigualdad social en el campo y su creciente concentración en las ciudades.
- El desorden generalizado en el asentamiento humano y el deterioro creciente en el uso y aprovechamiento del espacio y los recursos naturales; en los servicios y equipamientos, especialmente públicos. Destaca en este sentido:
 - La generalización de asentamientos irregulares / informales / ilegales, de muy baja calidad y dignidad urbana y el surgimiento de la ocupación ilegal en otros estratos de ingreso; los ciudadanos y las empresas en general, asumen sus derechos para hacer de la propiedad inmobiliaria lo que desean, pero se olvidan frecuentemente de sus obligaciones. Las organizaciones de toda naturaleza, han convertido el espacio público en bien privado y coto de negociación. Los mercados de suelo urbano, están dominados por una rampante especulación inmobiliaria; hay una incapacidad pública generalizada, para cobrar predial y recuperar plusvalías; no existe oferta de suelo urbanizado (servicios) y vivienda, para las familias más pobres.

- La agudización acelerada del problema de movilidad urbana, por el fomento explosivo al automóvil privado y la caída del transporte público urbano. A esto se agrega la insuficiencia de la política de infraestructura vial, orientada solo al transporte individual y su déficit acumulado para todo tipo de transporte, especialmente el público.

- La insustentabilidad y creciente agresión a los recursos naturales y el ambiente urbano y rural. La crisis hidráulica que se generaliza en todo el territorio nacional, la destrucción acelerada del bosque, el incremento acelerado de los residuos y su mal manejo; la contaminación atmosférica en las ciudades.

- La baja gobernabilidad y cultura de la urbanización, que deviene de una fuerte tendencia a no respetar el estado de derecho y los arreglos institucionales, caracterizada por la pérdida de capacidad gubernamental para gobernar los territorios y la generalización de la informalidad en el uso del espacio, especialmente urbano y en la explotación irracional de los recursos.

4. Por todo lo anterior, tenemos que reconocer que:

- El modelo de desarrollo vigente debe revisarse a la luz de sus productos y consecuencias en el orden territorial y ambiental, ya que después de casi tres décadas de aplicación no muestra soluciones urbanas o ambientales; también, que existe una pérdida de responsabilidad de las instituciones –sociales, privadas y públicas- con relación a la ocupación territorial y la explotación ambiental y del sentido de la planeación en prácticamente todo el país. Este abandono institucional, especialmente gubernamental, de la tarea de planificar y ordenar el territorio y el ambiente, especialmente en las metrópolis y ciudades, se refleja en una legislación y estructuras gubernamentales rebasadas, sistemas de planeación y planes obsoletos y que no se cumplen, instituciones públicas y políticos y funcionarios con baja responsabilidad en el cumplimiento de la legislación, instrumentos fiscales, financieros, administrativos, poco aplicables o sujetos a negociación o directamente a actos de corrupción y la tendencia a la generalización de actos ilícitos en la ocupación del espacio y en la relación con el ambiente.

- No existen políticas de ordenamiento territorial y ambiental en las regiones y el medio rural y en la mayor parte de las metrópolis y ciudades, la planeación urbana ha

sido dominada, por un lado, por el negocio inmobiliario y, por el otro, por la ocupación informal / irregular / ilegal del suelo.

5. Ante este panorama, nos preguntamos ¿Cuáles son las propuestas que debemos impulsar para alcanzar un cambio de fondo? ¿Cómo impulsarlas? Este texto, tiene el propósito de servir de base para un debate amplio, serio y consensuado con el mayor número de organizaciones y personas, que reconocen que es necesario un ACUERDO, pacto O COMPROMISO, para integrar una PROPUESTA de **POLÍTICA DE ESTADO**, que pueda ser asumida por todos, difundida en los medios masivos de comunicación y presentada para su aplicación, al poder público nacional, especialmente al Congreso de la Unión y al Presidente Electo de México, al final de 2006. En este sentido, es un documento político, en el sentido más amplio del término, por medio del cual, organizaciones sociales y ciudadanos, pretenden influir en la transformación de la percepción que se tiene en México sobre el territorio y el ambiente, elevándolo al más alto nivel de debate político y participando en las decisiones de política pública y en las acciones que realizan los actores sociales, en el territorio y el ambiente, a fin de reorientar las graves tendencias que amenazan el desarrollo territorial sustentable de la Nación Mexicana.

Si nos remitiéramos a las experiencias internacionales, se podrían apuntar las conclusiones de la conferencia internacional organizada por la OCDE en 1999: 'Hacia un nuevo papel de la planeación espacial'.³ En esta conferencia participaron 19 países y se mostró claramente que la planeación territorial no había desaparecido como en México, sino que estaba activa y readecuándose a las nuevas condiciones globales. De acuerdo con los resultados de esta conferencia, las principales tendencias de cambio en los sistemas de planeación territorial son:

- Una referencia creciente al *desarrollo sustentable* como un principio organizador;
- El regreso a visiones estratégicas e integrales, que permitan articular políticas y acciones sectoriales;
- La prioridad asignada a la integración de las políticas de corte territorial – regional, urbana, rural;

³ Esta conferencia tuvo lugar en París, los días 29 y 30 de marzo de 1999. Para una visión de conjunto de sus resultados, pueden consultarse los siguientes documentos del Secretariado de la OCDE: Report on the Conference on Spatial Planning Systems: "Towards a new role for Spatial Planning" (Note by the Secretariat), April 1999; y, "Towards a new Role for Spatial Planning. The proceedings of the conference", May 1999.

- La adecuación de las funciones de los distintos niveles de planeación a la luz de la descentralización y del principio de subsidiariedad;
- Un nuevo énfasis en la asociación entre órdenes de gobierno y grupos económicos y sociales;
- La creciente importancia de las relaciones horizontales entre regiones y ciudades.

Los acuerdos logrados en diversas naciones a favor de un desarrollo moderno que reconoce al territorio y al ambiente como ejes son diversos: ya sea Francia desde la década de 1969, así como diversos países orientales (Japón, Corea), Irlanda en la de 1970 o inclusive más recientemente Brasil y Colombia, son evidencias de que el desarrollo territorializado y sustentable, es fundamental para escribir un futuro más seguro para las sociedades modernas.

PARTE A: Los retos del desarrollo territorial sustentable en México

1. El cambio global y sus impactos territoriales y ambientales

6. Son cinco las revoluciones que están transformando al mundo y a México, con profundas repercusiones en la economía, la sociedad, la cultura, la política y el territorio / ambiente.

1.1. Apertura de los mercados y globalización económica

7. La **primera**, corresponde al proceso de regionalización y/o mundialización de las relaciones económicas y productivas, iniciado en la segunda mitad del siglo XX. Hoy, las grandes decisiones económicas de las naciones, dependen más de los organismos multilaterales, las transnacionales y los grandes poseedores de la riqueza, que de sus gobiernos, con lo cual, la soberanía, entendida como capacidad autóctona para decidir el rumbo del país y las políticas de desarrollo, se ha reducido sensiblemente. Domina el capital, especialmente financiero y la economía mexicana se transformó en las últimas décadas en industrial y de servicios, con pérdida creciente de las actividades agropecuarias. El impacto en el territorio y el ambiente ha sido fundamental. Los factores de localización industrial cambiaron, y hoy las inversiones son atraídas al norte (TLC), a los puertos (comercio exterior) y a los megaproyectos turísticos y no al centro del país y al Valle de México. Consecuentemente, las migraciones siguen estos nuevos patrones, que se agudizan, por la falta de opciones de empleo productivo y bien remunerado (emigración a EUA). Sin una estrategia concertada de distribución de las actividades económicas y la población en el sistema de ciudades y en las regiones, son las 'fuerzas del mercado' las que están decidiendo dónde se localiza qué, lo que en muchos casos está creando problemas por exceso o por defecto, como es la hiperconcentración urbana o la sobreexplotación de recursos naturales, entre otros fenómenos.

1.2. Cambio demográfico

8. La **segunda**, es el cambio en la demografía. En los últimos 35 años, la población del país pasó de 48.2 millones de habitantes en 1970 a 104 en 2005. La tasa de crecimiento demográfico se ha reducido de 3.3% en la década de 1970, a menos de 1% entre 2000-2005. En 2000, 65.7 millones vivían en 350 ciudades que conformaban el Sistema Urbano Nacional –SUN- y el grado de urbanización alcanzó 67.3%, significando que prácticamente 7 de cada 10 mexicanos son urbanos. Solo 9 metrópolis con más de un millón de habitantes concentran del orden de 50% de la

población urbana nacional, reforzando la tendencia hacia una concentración de tipo polinuclear, dando pie al surgimiento de grandes regiones urbanizadas. El cambio poblacional implica un 'bono demográfico', ya que hay más habitantes que producen (o con capacidad y posibilidad de producir), que los que dependen de ellos, ofreciéndole al país una única oportunidad histórica para recuperar las décadas perdidas y desarrollar a México. Significa que la masa de jóvenes que arriban al mercado laboral, requiere de más y mejor educación (técnica, media-superior y superior), mucha más vivienda (y los servicios que la acompañan) y empleo remunerado. Implica también un acelerado envejecimiento poblacional. Los impactos en el territorio y el ambiente son muchos, destacando el riesgo de mantener el mismo patrón de ocupación territorial para esta nueva realidad, que desde la década de 1950 se está imponiendo.

1.3. La revolución del conocimiento y la comunicación

9. La **tercera**, tiene a la educación y la investigación científica y tecnológica como su primera gran política, que ha sentado las bases de la transformación material-cultural de la humanidad. El satélite y la computadora (ordenador), han permitido que cada vez más rápido y más personas accedan a los nuevos conocimientos. En la actualidad comunicar con imágenes y en tiempo real facilita el consumo y digestión de los mensajes –y conocimientos- y resuelve las barreras que reducen la velocidad de producción e innovación en todos los campos; es decir, la reflexión y la crítica. Los nodos de comunicación se concentran en las grandes ciudades provocando nuevas tendencias de concentración territorial. Se debe destacar que, no obstante, la importancia de los fenómenos territoriales y ambientales, los esfuerzos de educación e investigación en estas materias son sumamente magros en México, al grado que es generalmente desconocida la situación que enfrenta cada ciudad y región del país.

1.4. La revolución política

10. La **cuarta**, es la transformación internacional y nacional de las formas de hacer política. El Estado Mexicano abdicó de muchas funciones (planificar, controlar y orientar la ocupación territorial y el consumo ambiental), con lo cual dejó en manos de otros, la configuración de ciudades y regiones, hasta alcanzar la situación crítica actual. Por otra parte, el ciudadano está siendo convertido en consumidor (cliente) de su gobierno. Los paradigmas de la eficiencia y productividad, se anteponen a las necesidades y capacidades de las comunidades (especialmente

rurales y de los pobres urbanos). Los gobiernos venden, privatizan, cobran servicios y pretenden volverse eficientes; solo que no lo logran y han perdido su esencia. Ya no hacen política y carecen de un proyecto de nación o de ciudad. Ya no hacen ciudadanía ni se preocupan de lo público, porque hoy lo público importante es lo privado. El impacto territorial y ambiental de esta revolución es central, porque hoy los servicios públicos y los equipamientos no llegan a quien no los puede pagar –preferentemente a precio de mercado-. Finalmente, está el nuevo modelo político mundial, caracterizado por la unipolaridad, la visión única y la imposición imperial. También aquí lo público se ha privatizado y son los grandes consorcios industriales y financieros los que dictan las orientaciones de la economía y por lo tanto, de la política.

1.5 Los cambios en las expectativas sociales

11. La **quinta**, corresponde a una revolución en la percepción social, especialmente en la población de bajo ingreso, así como en amplias capas medias y el cambio en sus expectativas de desarrollo. Ni el Estado ni el mercado, les han cumplido: el primero ofreciendo mejores condiciones de vida y, el segundo, empleo y acceso a bienes y servicios modernos. Por ello, está creciendo el desencanto y la desconfianza hacia la política y los políticos y la desigualdad económica. El resultado es triple: Primero, una tendencia muy fuerte al deterioro del estado de derecho y la ruptura de arreglos institucionales que se manifiestan en la privatización del espacio público, el incumplimiento de las normas y el crecimiento de la inseguridad. Segundo, el ‘auto-empoderamiento’ de la sociedad y su actuación, por una parte, por la vía organizada e institucional involucrándose en la cosa pública; surgen así miles de ONG y OSC, muchas orientadas a temas territoriales y ambientales, mostrando una capacidad positiva de intervención. Por la otra, la acción social organizada, pero contraria a las instituciones públicas, manifestándose en protestas de todo tipo en las ciudades, destacando las que corresponden a temas territoriales y ambientales (agua, transporte, tierra, vivienda, servicios).

1.6. Las repercusiones en el territorio y el ambiente

12. Estas grandes transformaciones en conjunto impactan el territorio y el ambiente, provocando especialmente, cambios en la concentración de la población y la economía:

- Una fuerte presión de urbanización, que inicia en la década de 1950 y se agudiza desde la década de 1970, a la que se ha considerado como una etapa de urbanización salvaje.

- Se ha acelerado el crecimiento en las ciudades de tamaño medio (hasta un millón de habitantes) y pequeño, al grado que una cantidad importante de poblados alcanzaron el rango de ciudades, al recibir población emigrante proveniente del campo e incluso de grandes ciudades y metrópolis. Frente a esto, del orden de 200 mil asentamientos pequeños están dispersos por todo el territorio nacional.
- La mayoría de las metrópolis, si bien continúan creciendo, lo hacen más lentamente.
- La gran ciudad de México, tiende a una mayor concentración de poder y capacidad de decisión, por ser la ciudad "global" mexicana, aunque carece de una "visión" metropolitana y regional.
- Aparecen regiones fuertemente urbanas con un entorno rural desvinculado, que se caracterizan por los vínculos "naturales" de las actividades productivas de las ciudades y sus relaciones sociales, sin que exista una estrategia para organizarlas y desarrollarlas. Ya sea la "Megalópolis del Centro de México", el "Corredor del Bajío", la "Región Centro-Occidente", la "Frontera Norte" o la "Región Noreste" y su vínculo con Texas, muestran la necesidad de una política de ordenamiento territorial con base en las regiones, compartida por las comunidades y sus gobiernos.
- Un vuelco en las tendencias de localización industrial, del centro hacia el norte, como producto de la apertura comercial con Norteamérica. Igualmente, fuertes presiones de localización de actividades económicas y población hacia los puertos y los desarrollos turísticos. Como consecuencia, la configuración territorial, tenderá por una parte, a ciertos equilibrios, en cuanto al tamaño de las ciudades, reduciéndose paulatinamente el peso demográfico de las metrópolis. Por otro lado, se seguirán ampliando las diferencias y la brecha entre las regiones del país, en contra del sureste tropical y en favor del centro-norte y norte.
- Se acelera la tendencia al deterioro creciente de los recursos naturales. Por una parte, la globalización está implicando un mayor deterioro ambiental -especialmente el bosque y el agua- en los países periféricos, porque el traslado de actividad económica, que está sujeta a restricciones ambientales en los países industriales, tiende a trasladarse a los menos desarrollados, donde la exigencia ambiental es menor y la necesidad de inversión extranjera mayor. Por la otra, la baja cultura ambiental y la ocupación del territorio con

muy bajo control y orientación, destruye recursos más rápidamente y en mayor cuantía y deteriora el ambiente en general.

2. México: Los problemas y retos de un desarrollo territorial sustentable

2.1. La baja productividad y competitividad del territorio y las ciudades

13. Hoy, hablar de desarrollo económico en los países llega a ser equivalente a desarrollo económico en sus regiones e incluso en sus grandes ciudades. La concentración de las actividades económicas más productivas en las grandes aglomeraciones y regiones urbanas, es una característica de la actualidad. No es casual que la ZMVM concentre más de 30% del PIB nacional con menos de 20% de la población. Las grandes concentraciones urbanas en el mundo alcanzan más productividad conforme se resuelven sus contradicciones fundamentales. Las ciudades globales son, por ello, espacios ordenados urbanísticamente, con grandes inversiones en infraestructura y avances sustanciales en el respeto al estado de derecho. Las metrópolis mexicanas se encuentran en una crisis severa por falta de infraestructuras, por carecer de un ordenamiento urbano y la más elemental coordinación entre sus gobiernos y por prevalecer la informalidad y la inseguridad. La OECD reportó que la ZMVM es 48% menos productiva que el promedio de las metrópolis principales de los países que conforman esta organización. ¿Cuántos millones de pesos o puntos del PIB, le cuestan al país por el desorden interno de las ciudades? ¿Cómo van a competir las ciudades mexicanas en un entorno comercial globalizado, sin una estrategia territorial y las infraestructuras y equipamientos adecuados? Si bien no hay respuestas cuantitativas y precisas, si es claro que el desorden territorial y la crisis ambiental han afectado la productividad de las ciudades y multiplicado los costos: traslados lentos, caros y tortuosos dentro de las ciudades por la crisis de tráfico; suelo muy caro para usos urbanos por la especulación descontrolada; costos familiares crecientes y profundamente desiguales en contra de los más pobres, por falta de servicios públicos (agua de pipa, múltiples transbordos en transporte, falta de pavimento, alumbrado) y costos mayores de abarrotes y servicios en colonias de muy bajo ingreso; costos más elevados y más recursos requeridos por el gobierno local para atender necesidades de infraestructura y equipamientos, por la falta de planes y programas y la debilidad de la hacienda pública (mínima recaudación de predial y agua, al grado de ser de las más bajas

del mundo). Igualmente ocurre con el sistema urbano nacional, caracterizado por la dicotomía centralización-dispersión. Menos de 10 metrópolis concentran casi la mitad de la población, mientras que un poco más de 20% se encuentra dispersa en más de 200 mil asentamientos con pocas posibilidades de acceder a 'la modernidad' ¿Qué costo económico y social supone este proceso irracional de poblamiento?

2.2. La pobreza y desigualdad en el campo y las ciudades

14. De acuerdo con estudiosos de la pobreza⁴, 95% de la población del medio rural en México es pobre y más de 50% de las ciudades. No es solamente que se esté concentrando la pobreza en los espacios urbanizados y que la gente del campo continúe emigrando no solo a las áreas productivas del país, sino a EUA, en cifras que rondan los 300 a 400 mil personas por año, sino que no existen expectativas claras de reducción de este problema y de la desigualdad que la provoca, no obstante que el gobierno federal ha anunciado la reducción en el número de pobres. La informalidad en las actividades económicas y sociales, se está imponiendo como forma 'natural' de hacer las cosas –sea ocupar un terreno urbano, generar un empleo o conectarse a algún servicio público- ante la ausencia de oferta desde el Estado y desde el mercado para mejorar las condiciones de vida de más de la mitad de los mexicanos. En un estudio para el Banco Mundial⁵, se ha evidenciado que las familias que perciben 3 veces el salario mínimo o menos, no tienen ninguna oferta legal, ni del Estado ni de las empresas privadas, de suelo urbanizado o vivienda en las ciudades, orillándolas a asentarse de manera ilegal en las periferias urbanas.

2.3. El desorden generalizado en los asentamientos humanos

2.3.1. El problema del suelo urbano

15. En su estructura interna, buena parte de las ciudades mexicanas han crecido físicamente sin resolver la contradicción que ha significado la ocupación urbana de suelo agropecuario cuya tenencia -ejidal y comunal- ha sido probablemente el condicionante más importante para la urbanización, debido a la indefinición en la propiedad y a las limitaciones absolutas que, hasta 1992, estuvieron vigentes en cuanto a su enajenación, renta o cualquier otro tipo de traslado de

⁴Ver los trabajos de Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, 1999: Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo veintiuno editores, México, D.F., pp. 354.

⁵ World Bank (2002): Mexico. Low income housing: issues and options. Volume I: Main. Report. September 16, 2002. Boltvinik, Julio: Medición oficial de la pobreza, La Jornada, Economía moral, Viernes 23 de marzo de 2001.

los derechos de tenencia y aprovechamiento para usos urbanos. Un acercamiento al tamaño de estos problemas, es que el gobierno federal, entre 1989 y 1994, generó documentos de regularización de la tenencia de la tierra por casi 66 mil hectáreas en todo el país, relativos solamente a suelo con tenencia ejidal y comunal, sin incluir los de tenencia privada⁶. El propio gobierno federal ha estimado que del orden de 7 millones de habitantes⁷ se encontrarían en situación de tenencia del suelo irregular, básicamente en asentamientos urbanos precarios. Por ello, están limitados para recibir servicios públicos municipales, exacerbando los problemas de la pobreza en la periferia de las ciudades. El origen de este problema es la ausencia de oferta de suelo urbanizado para las familias más pobres por parte del Estado o el mercado inmobiliario formal; también la falta de apoyo a la demanda de estas familias por la vía de créditos o subsidios. La realidad es que toda la oferta de suelo urbano es para grupos sociales con ingresos superiores a 3 vsmm. Lo anterior, ha sido una de las causas que ha provocado reacciones sociales que van desde la petición hasta la protesta contestataria. Si bien el mercado de suelo asociado a las directrices de planeación urbana, puede ser un elemento para la orientación y para la localización de usos del suelo, la realidad mexicana es que actúa sin control y sin relación con las políticas urbanas, convirtiéndose en una limitante para alcanzar la eficiencia en la localización de usos del suelo y para proveer de suelo servido a los más pobres de la ciudad y para los usos 'poco rentables', como la preservación del ambiente y el espacio público, sin siquiera aportar al erario público por la vía de los impuestos a la propiedad, lo requerido para las infraestructuras y el mantenimiento de las ciudades. En síntesis, los problemas han rebasado la acción del Estado, que no ha entendido que el suelo es el recurso estratégico para el desarrollo urbano y que se ha limitado a dejar pasar y dejar hacer, convirtiendo al negocio inmobiliario y la ocupación ilegal de suelo, en la guía principal de la urbanización.

2.3.2. El problema de la movilidad urbana

16. Dos grandes fenómenos caracterizan e la movilidad de personas en México: El primero corresponde a la política 'caminera' que ha caracterizado al país y el abandono de los ferrocarriles como modo de transporte urbano y suburbano. El segundo, se refiere al decidido apoyo gubernamental a la industria automotriz y el abandono de los transportes públicos, lo que ha

⁶ Iracheta, Alfonso, 1997: **Planeación y Desarrollo: una visión del futuro**, Plaza y Valdés Editores, México D.F., pp 193.

⁷ SEDESOL, 2003: Diseño de políticas e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda de interés social, Secretaría de Desarrollo Social y El Colegio Mexiquense AC, Zinacantepec, México.

significado que cada año se incrementa el parque vehicular en aproximadamente 900 mil nuevos vehículos (85% corresponde a automóviles particulares). Por ello, la vida de los pobladores urbanos, enfrenta una creciente dificultad para moverse, lo que ocasiona grandes pérdidas de tiempo, desperdicio de energéticos y altos índices de contaminación, llegando gran parte de las ciudades del país a crecientes costos por congestión de tráfico; solo en la ZMVM, la COMETRAVI ha estimado en 7 mil millones de dólares anuales la congestión vehicular y los accidentes de tráfico. En general, las ciudades enfrentan insuficiencias en sus redes viales y especialmente, en sus estructuras del transporte; no hay compatibilidad entre el incremento acelerado del parque automotor, con el crecimiento de las vialidades; se carece de un desarrollo de sistemas de transporte colectivo adecuados a las necesidades de la mayoría de la población y a las restricciones de las estructuras urbanas para la circulación de vehículos. En consecuencia, puede afirmarse que se carece de una política coherente para atender este fenómeno, ya que ni se construye una estructura vial en favor del automóvil, ni se desarrollaron sistemas de transporte público adecuados a las necesidades urbanas. Lo que existe es más el producto del mercado automotriz y de una política de "dejar hacer" a los transportistas y automovilistas, que una acción deliberada de ordenación y desarrollo de la vialidad y el transporte, en la mayor parte de las ciudades del país. Del orden de 70% de la población urbana en México, se transporta en medios públicos y colectivos; el modelo económico ha generado una caída real del ingreso familiar de los trabajadores que se sitúa entre 60 y 80 por ciento con relación a los últimos años de la década de 1970, mientras que los costos de la movilización dentro de las áreas urbanas, se han incrementado, acordes con políticas de mercado. Ante la predominancia de modos de transporte público urbano basados en autobuses, microbuses y vehículos de menor capacidad, que ofrecen una mala calidad de servicio y operan en organizaciones caducas, México se ha retrasado en la implantación de soluciones acordes con los volúmenes de población urbana y sus necesidades de movilidad. El producto es una profunda crisis del transporte y la politización de este servicio, que mantiene a las grandes ciudades mexicanas en riesgo permanente de protesta y movilización social, ante la falta de respuestas planificadas y de largo plazo y con pocas posibilidades de mejorar su productividad y funcionalidad. Finalmente, el excesivo uso del automóvil particular, la baja calidad de combustibles y el crecimiento del parque automotor con automóviles de modelo antiguo y muy bajo mantenimiento, son causas graves del incremento en la contaminación atmosférica en prácticamente todas las ciudades importantes del país; este culto al automóvil ha

dejado de lado políticas a favor del peatón y otros modos de transporte, como la bicicleta y ha incrementado notablemente los accidentes, sin que existan políticas que se apliquen de manera formal y sistemática, más allá de unos cuantos casos.

2.4. La insustentabilidad y creciente agresión a los recursos naturales y al ambiente urbano y rural

17. Desde el Estado, los problemas ambientales han sido interpretados como falta de planeación o descoordinación entre agentes del gobierno (los de "otro" gobierno, por supuesto); como insuficiencia de dinero para atender las necesidades del ambiente; como especulación con los recursos naturales por parte de algún agente social. Estas son respuestas pre-establecidas que no abonan a un entendimiento serio del fenómeno. En todos los casos, no se entiende que son las leyes del modelo económico las que legitiman la explotación ilimitada de los recursos o que ante un problema de "costos", las empresas y los vehículos, contaminan el agua y el aire, sin que se considere desde el gobierno, que debieran retribuir a la naturaleza por el daño que le provocan. Se puede afirmar que no existe en México una política ambiental, más allá de experimentos diversos para atender algunos fenómenos y problemas ambientales relativos a la atmósfera (en el Valle de México), a los desechos sólidos o los recursos hídricos. Por ello, no obstante que México se ubica entre las primeras 15 economías del mundo, ocupa del orden del lugar 70, por su bajo respeto al ambiente y los recursos naturales, lo que justifica plenamente, la búsqueda de nuevos caminos para enfrentar la irracionalidad del modelo de desarrollo prevaleciente en el país. En la mayor parte de las entidades federativas se han estado contaminando los recursos hídricos, el suelo y el aire; se está rebasando la capacidad de carga de los ecosistemas y se están consumiendo los recursos naturales en grados diversos, observándose casos que pudieran ser de no retorno a condiciones preexistentes o de recuperación del ambiente perdido. Una cantidad creciente de mexicanos vive en zonas de alto riesgo y no se reconoce que los riesgos y desastres "naturales" son, en la mayor parte de los casos, producto de la improvisación, el desorden o la falta de previsión o inclusive de conductas inapropiadas de personas u organizaciones concretas incluyendo el gobierno. Las constantes inundaciones o tragedias en asentamientos irregulares, los hundimientos en zonas habitacionales o la destrucción de áreas aparentemente bien planificadas, entre otros problemas, son evidencia de esto.

2.4.1. El agua

18. La incomprensión del problema hidráulico y la incapacidad para recuperar agua y aprovecharla racionalmente en la agricultura y en las ciudades y más concretamente, la ausencia de políticas firmes, generalizadas y de largo plazo, están teniendo como resultado el deterioro de la mayor parte de los flujos y cuerpos de agua del país y la confirmación de las tendencias a una mayor escasez para nuestras ciudades en el futuro, convirtiéndola en un elemento de confrontación social y política que se debe prevenir. El tratamiento de agua servida no alcanza 20% en el país; las fugas en las redes generales y locales y en las viviendas y edificios, es de más de un tercio del líquido y la concentración de población se sigue incentivando en las regiones más secas del país. En síntesis, no obstante que se reconoce que el problema hidráulico ya alcanzó situaciones críticas en las regiones más pobladas, no existen políticas concretas para resolverlo.

2.4.2. La destrucción del bosque

19. La sobreexplotación de los bosques está llegando a límites intolerables. Por una parte, la pobreza en el campo y la explotación irracional e ilegal, han llevado a regiones del país a prácticamente desaparecer la masa forestal. En el entorno regional de las ciudades, la ocupación con usos urbanos ha deteriorado o destruido buena parte de los bosques. Una razón central es que las áreas de alto valor ambiental, han sido internalizadas por el mercado inmobiliario, convirtiéndolas en mercancías que se ofrecen para usos urbanos, sin que exista una política de preservación y aprovechamiento racional, compatible con las presiones de urbanización. La realidad es que el negocio inmobiliario es siempre más lucrativo que cualquier propuesta de preservación ambiental o de desarrollo de espacio público; por ello, de no existir una reorientación en la percepción que se tiene en México sobre la propiedad, en la que predomine el papel social de esta sobre el particular, la masa forestal, especialmente en las regiones urbanizadas, se seguirá deteriorando hasta alcanzar puntos de no retorno.

2.4.3. Los desechos sólidos

20. La generación creciente de basuras, sin aplicar una mínima responsabilidad a los que la producen y a los ciudadanos que las tiran y la baja capacidad para disponerlas adecuadamente aprovechándolas como materias primas, está provocando problemas graves de contaminación y salud en el campo y en la mayor parte de las ciudades. Los ayuntamientos no consideran a este

problema como central, más allá de algunas ciudades medias del país; el resultado es que se carece de una cultura de la limpieza urbana y la disposición sustentable de las basuras.

2.4.4. La contaminación de la atmósfera

21. Poco se ha avanzado en el país para enfrentar la creciente contaminación del aire, especialmente por los vehículos automotores. Al no contarse con controles efectivos sobre las fuentes fijas y al fomentar la venta de automóviles y carecerse de una política de transporte público, se crean las condiciones para el crecimiento de este problema. En un origen era sólo la ZMVM; paradójicamente, es esta la que más ha avanzado con políticas de largo plazo e integradas –aunque persiste un grave problema-, estando el resto de las ciudades y metrópolis en condiciones cada vez más graves de contaminación atmosférica.

2.4.5. El deterioro del paisaje urbano y del patrimonio cultural

22. La especulación desmedida del suelo urbano, el crecimiento irracional del tráfico vehicular, la contaminación visual del entorno, y la utilización del espacio urbano como un simple artículo mercantil son, entre otros motivos, los orígenes del deterioro de la imagen urbana y del patrimonio cultural. La lucha por el control de los espacios públicos entre organizaciones y partidos políticos (ambulante), ha minimizado la importancia de conservar y enriquecer el entorno urbano, perdiéndose la conciencia, entre las autoridades y la sociedad, de que la pérdida de los valores patrimoniales representa un empobrecimiento espiritual, que va en detrimento en la calidad de vida de casi todos los miembros de la comunidad.

2.5. La baja gobernabilidad y cultura de la urbanización

23. La ruptura del estado de derecho y la pérdida de fuerza política y respetabilidad que enfrentan los poderes del Estado, han convertido al territorio en una arena, en la que prevalece la lucha por el espacio y los recursos. El Estado deja hacer y deja pasar y los actores sociales aprovechan las oportunidades para invadir y apropiarse de lo público, sea por necesidad, porque se percibe que ‘todo es posible’ o por avaricia. El crecimiento de las ciudades, es conducido fundamentalmente por dos procesos: el mercado inmobiliario y los pobladores de bajo ingreso y mucho menos por las directrices de planeación. El resultado es, por un lado, un proceso de invasión / compra ilegal y posterior regularización de tierras de propiedad ejidal y comunal y, por el otro, la creación de

conjuntos habitacionales que no hacen ciudad y corren el riesgo de convertirse en los tugurios del futuro cercano. En el primer caso, destaca el incumplimiento generalizado de las leyes y la normatividad en todos sentidos y, en el segundo, la distorsión de la norma e incluso la corrupción, conduciendo ambos a dificultades crecientes de gobernabilidad y crecimiento de la inseguridad comunitaria. Cuando se han alcanzado límites (contaminación del agua, baja movilidad, suelo urbanizado sin orden, destrucción de tierra productiva, etcétera), las luchas se agudizan a nivel social, sin que el gobierno muestre capacidad de resolución democrática de los conflictos. Son varios los fenómenos que en las ciudades mexicanas se asocian a los problemas de la gobernabilidad y la administración pública. Destaca el problema de la baja capacidad y calidad en el gobierno y la administración de las ciudades y las metrópolis, la mínima participación social efectiva en las decisiones y, la baja eficacia de los sistemas de planeación territorial y ambiental. También ha sido preocupación creciente, la administración de servicios cuyos costos crecen y no así la recaudación pública, provocando caídas muy importantes en su calidad y cobertura. La participación ciudadana en los asuntos comunitarios de la ciudad casi no opera, orientándose cada vez más hacia la protesta y la manifestación popular, porque grandes masas de pobladores perciben una pérdida en sus derechos para vivir en la ciudad. La informalidad en casi todas las actividades urbanas, muestra las contradicciones del gobierno en las ciudades; por una parte, se pretende eliminar, por ejemplo, el comercio en las calles y, por la otra, se apoya a la cultura que la promueve, se hace muy poco por cambiar la economía que orilla a hacerlo y se desarrolla una infraestructura que no resuelve el problema, sino que lo agudiza (calles estrechas, banquetas mínimas, abandono del espacio público y los sitios de valor patrimonial). Igualmente podría argumentarse con relación a los asentamientos humanos irregulares o los transportes 'piratas' y el robo hormiga de servicios públicos (agua, energía), entre otros. Todo esto se podría sintetizar en un grave deterioro del estado de derecho y de los arreglos institucionales, para hacer llevadera la vida en comunidad. Finalmente y de la mayor importancia, está el ejercicio discriminatorio del derecho al territorio y a la ciudad principalmente. Más de la mitad de los mexicanos son pobres y son discriminados por el mercado inmobiliario que los expulsa a las periferias sin servicios por la vía del precio y el Estado hace lo mismo, por la ausencia de un compromiso a favor de los que menos tienen, que se traduce en la ausencia de políticas públicas urbano-ambientales que les permitan vivir dignamente en las áreas urbanas. Por ello, del orden de 60 por ciento de las

viviendas en el país son autoconstruidas, con muy bajos estándares de diseño, alto precio y bajas perspectivas de acceso a los servicios públicos y los equipamientos que requieren las familias.

3. El abandono de la planeación territorial-ambiental

24. El gobierno mexicano y el Sistema Nacional de Planeación (y en general los estatales), no han estado exentos de la crisis de la planeación en general, que ha traído consigo la implantación de modelos que favorecen las concepciones derivadas de la lógica del mercado privado actuando con amplia libertad. El neoliberalismo en la economía y sus consecuencias en la reforma del Estado, han provocado un retraimiento de éste, trasladando funciones tradicionalmente públicas a organizaciones, corporaciones o empresas sociales y privadas. Las consecuencias inmediatas en los esquemas de planeación gubernamental, han sido, por una parte, el reconocimiento de la diferenciación y en algunos casos contraposición de los conceptos, métodos y técnicas de planeación convencionales, con relación a los planteamientos neoliberales y, por la otra, la sustitución de esquemas de decisión "empresariales", por aquellos desarrollados por la política tradicional mexicana. Existe un reconocimiento generalizado por parte de políticos, profesionales y académicos, sobre la ineficacia histórica en la aplicación del proceso de planeación a nivel global, sectorial y espacial, no obstante la existencia de un arraigo importante a nivel gubernamental de dependencias y documentos de planeación en los tres ámbitos de gobierno. Si bien la crítica se ha centrado en el cumplimiento de las políticas y acciones determinadas en planes y programas, la realidad es que muchos de estos documentos han carecido desde su estructura de una vinculación efectiva con los procesos de toma de decisiones en la esfera política. Los planes no han sido diseñados para que sean los documentos políticos que guían la acción de los gobiernos. Su carácter eminentemente técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su cumplimiento sea relativo. Se observa en consecuencia, que los planes se elaboran y aprueban sin que exista de por medio la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y sobre todo que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento. Nos encontramos con planes que estando presentes en el discurso político, están ausentes en muchas de las decisiones que orientan el desarrollo.

25. Contradictoriamente, durante los últimos 3 decenios, se ha observado una revaloración de ciertas facetas de la planeación, básicamente las relativas a la planeación económica global. En

contraste, la planeación territorial - ambiental, pareciera que no ha logrado una transformación con la misma profundidad, ni haber sido beneficiada con iguales niveles de voluntad política para su aplicación. Se podría concluir entonces, que ha sido la política económica, la que ha guiado los procesos del desarrollo nacional y en consecuencia ha concentrado los esfuerzos técnicos y la voluntad política para planear, aplicar y evaluar sus resultados. El carácter nacional y estratégico de este modelo de planeación y su aplicación altamente concentrada en el Poder Ejecutivo Federal, ha generado un proceso de decisiones públicas en los que el territorio y el ambiente prácticamente han estado ausentes. Son tres los factores fundamentales que determinan estos problemas: el primero, es la *bajísima valoración política que se otorga al sistema de planeación y a las visiones integradas, de largo plazo y participativas*. La segunda, corresponde a la *mínima obligatoriedad que se asigna a las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas y la inexistencia de consecuencias que derivan de su incumplimiento*. La última, corresponde a la *baja congruencia entre los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social por planificar*. Una de las graves consecuencias, es la corrupción en la aplicación de los planes y el manejo de las decisiones de localización, cambios de uso del suelo y falta de respeto al ambiente desde el propio Estado.

PARTE B: Las propuestas

4. Los principales elementos de una agenda nacional

4.1. Hacia una Política de Estado para el territorio y el ambiente

26. Si fuera necesario concretar en un gran propósito, la preocupación nacional por el problema del territorio insustentable y las propuestas para enfrentarlo, se podría resumir así: HACER DEL ORDENAMIENTO SUSTENTABLE DEL TERRITORIO Y LA CIUDAD, **UNA POLÍTICA DE ESTADO**, entendida como la acción concertada entre la sociedad y el gobierno, para orientar los esfuerzos actualmente dispersos, divergentes y poco coherentes del país. Que tenga una perspectiva de largo plazo y sea integral, porque se reconoce que el fenómeno territorial-ambiental tiene un carácter multi e inter en lo sectorial, lo gubernamental y lo institucional.

27. Para ser de estado, debe garantizarse la permanencia y obligatoriedad de esta política especialmente para el gobierno, por medio de las reformas a la Carta Magna y a la legislación derivada (de Planeación, de Asentamientos Humanos, de Protección al Ambiente, Artículo 115) que se requieran; igualmente, por medio de la transformación del sistema de planeación y de los instrumentos para su operación (de regulación y administración; de organización y participación; de fomento, financieros, fiscales y de información). Por ello, crear las condiciones para realizar una profunda reforma territorial / ambiental y especialmente urbana-metropolitana y para garantizar el derecho a la ciudad y el estado de derecho en el territorio y el ambiente, son temas de la mayor importancia política y social.

4.2. Las principales propuestas

28. Con base en lo anterior, es claro que **México requiere un proyecto de desarrollo territorial sustentable** que sea integrado, participativo y de largo plazo, que incorpore las siguientes líneas de política:

4.2.1. Elevar la viabilidad, eficiencia y competitividad económica de las metrópolis y ciudades

29. Implica dotarlas de las infraestructuras y equipamientos para que incrementen el empleo y la inversión. Por una parte, para desarrollar la economía EN la ciudad, aquella que corresponde a

las actividades manufactureras, comerciales y de servicios diversos; también, para desarrollar la economía DE la ciudad, aquella que corresponde fundamentalmente a las infraestructuras y edificios y que hace de la ciudad una 'fábrica' de espacio urbanizado y edificaciones, en las que se desarrollan las actividades económicas industriales y de servicios. La clave es asumir el desarrollo, como la elevación efectiva del nivel de vida de la mayoría de los mexicanos, lo que exige establecer una política económica que permita ampliar la capacidad de inversión y de empleo, elevar la productividad y la educación y capacitación como condiciones para el crecimiento económico,

4.2.2. Reducir la pobreza y la desigualdad, dignificando las ciudades

30. Prácticamente en todas las ciudades del país, existen asentamientos populares de muy bajo ingreso, que carecen de la mayor parte de los servicios y equipamiento esenciales. Existen también áreas en decadencia en las que no se ha mantenido la infraestructura y el equipamiento urbano, degradándolas, entre las que se encuentran muchos centros históricos y urbanos. Finalmente, existen áreas de rápido crecimiento, caracterizadas por el desorden en los usos del suelo y la insuficiencia de infraestructura. Las ciudades mexicanas se están haciendo literalmente grises y sus periferias se están convirtiendo en basureros. En el campo, casi no existen apoyos para acceder a los servicios esenciales. Prácticamente se perdió la cultura y la técnica tradicionales de construir vivienda. Es necesario asumir una política nacional de dignificación de las ciudades y los asentamientos humanos, que concentre los esfuerzos públicos en la provisión de los servicios básicos para la población, especialmente en las colonias populares: agua potable, drenaje, tratamiento y reuso de aguas servidas, energía eléctrica, alumbrado público, pavimentación y transporte público. Igualmente, en la recuperación de las formas de producción habitacional, donde los profesionales de la construcción y el desarrollo urbano, pueden aportar diseños, asesoría y capacitación a los pobladores, considerando que estos producen del orden de 7 de cada 10 viviendas en México. Finalmente, en la recuperación y creación de espacios públicos –plazas, parques, calles, camellones, áreas verdes- y espacios patrimoniales, promoviendo una verdadera participación que permita ampliar los sentimientos de pertenencia corresponsable y vinculando las políticas urbanas con las fiscales, a fin de recuperar recursos para este propósito. La atención al comercio ambulante desde perspectivas creativas y urbanísticas, además de económico-sociales, permitirá avanzar realmente en dicha recuperación.

4.2.3. Establecer una política nacional de suelo y vivienda

31. La estrategia principal de una política de estado hacia el territorio, es el reconocimiento y aplicación de los derechos y deberes hacia la propiedad raíz, lo que significa una transformación de la percepción que se tiene en México sobre el suelo, especialmente en las ciudades y la elevación de esta estrategia al más alto nivel de la política pública. Entre los muchos componentes de una política integrada de suelo urbano, principalmente orientada a la vivienda de bajo ingreso, destaca:

- En primer lugar, la necesidad de **generar suelo servido para la vivienda de bajo ingreso**, lo que implica hacer lo necesario para que la Planeación Urbana compatibilice las políticas habitacionales con las de suelo y contemple la expansión ordenada de las ciudades y la regeneración urbana; mejorar la coordinación gubernamental –entre los sectores Agrario y Urbano y entre los 3 ámbitos de gobierno- para ampliar la oferta de suelo habitacional y para ofrecer soluciones de vivienda a los más pobres; establecer Acuerdos de Voluntades y estimular el asociacionismo entre propietarios (privados y ejidatarios), desarrolladores y gobierno para ofrecer suelo habitacional en la periferia de las ciudades y para ocupar los baldíos urbanos; reestructurar en profundidad la regularización de la tenencia de la tierra, haciendo que trabajen juntos los sectores agrario y urbano y reorientándola para que ofrezca seguridad integral en la tenencia del hábitat.

- En segundo lugar, destaca la necesidad de **ampliar el financiamiento para suelo y vivienda**, lo que implica fortalecer los esquemas de Ahorro Previo-Financiamiento-Subsidio, para que la población más pobre pueda acceder a suelo urbanizado legal y vivienda e integrar el Sistema Nacional de Subsidio al suelo y la vivienda. Igualmente, ampliar el apoyo crediticio de los organismos de vivienda. Implica también reestructurar a fondo el sistema fiscal a la propiedad, utilizándolo para inhibir y castigar la especulación, incentivar la ocupación de baldíos en las ciudades y para estimular el desarrollo urbano, siendo necesario recuperar el impuesto predial y las plusvalías que genera la actividad inmobiliaria y soportarlos técnicamente con la integración y modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros.

- En tercer lugar, es necesario **hacer vivienda –y ciudad- por medio de Macro-desarrollos**, sumando esfuerzos y combinando fuentes de financiamiento, reduciendo costos y aportando al ordenamiento urbano (mejor localización, más espacio público, proyectos sustentables). En paralelo, resulta fundamental reconocer legalmente, así como **apoyar y encauzar la Producción Social de Vivienda y la Autoconstrucción**, desarrollando a nivel masivo proyectos de lotes con servicios, vivienda progresiva, fraccionamientos progresivos; reestructurando las regulaciones urbanísticas para que sean acordes al ingreso y la cultura de la población de muy bajo ingreso y enfatizando su localización, así como la de las acciones de vivienda institucional, cercanas e integradas al tejido urbano y con mucho más espacio público. Finalmente, revisar la política de Reserva Territorial, integrando todos los programas federales para mejorar su productividad y eficiencia.

- En cuarto lugar, recuperar el significado de definir usos del suelo y normas para localizar dentro de las áreas urbanas, las infraestructuras y equipamientos, las actividades económicas y sociales y la población. Es fundamental que cada ciudad defina concertadamente DONDE SÍ Y DONDE NO urbanizar y defina los instrumentos que garanticen que esto se cumpla en el largo plazo. En 3 o 4 décadas, México alcanzará su máximo crecimiento demográfico, por lo que la velocidad de expansión urbana tenderá a disminuir (aunque es claro que el cambio demográfico mantendrá fuertes tasas de urbanización cuando menos por una década más y que será necesario construir casi la misma cantidad de viviendas que había en México entre 2000 y 2020). El reto entonces, no es solo definir los usos adecuados del suelo y respetarlos, sino reconocer que en el futuro, el gran reto nacional será también recuperar y rehabilitar las ciudades y dentro de ellas, sus centros históricos y cívicos, sus barrios, colonias y periferias, casi todas habitacionales de muy bajo ingreso e irregularidad en la tenencia de la tierra; ciudades que hemos construido sin orden ni concierto por más de 5 décadas.

4.2.4. Otorgar prioridad a la movilidad y el transporte urbano

32. Una política de estado que atienda la movilidad y los transportes en las ciudades y metrópolis debiera Inducir un adecuado sistema de transporte público masivo, desalentando el uso del automóvil particular incluso por medio de penalizaciones económicas que debieran canalizarse a mejorar el transporte público de masas. Para ello se requiere:

- En primer lugar, exigir una mayor incidencia del gobierno en la planeación, regulación, control y financiamiento del transporte público urbano, integrando los servicios y modos de transporte público en grandes sistemas urbano-metropolitanos que reduzcan las disparidades sociales para acceder a las infraestructuras y equipamientos urbanos; que mejoren la movilidad y accesibilidad de las personas y que sean ingrediente en el reordenamiento y orientación del crecimiento de las ciudades.

- En segundo lugar, requiere promover y desarrollar sistemas de transporte público para una oferta masiva que atienda una parte sustantiva de los viajes. Los sistemas tipo Metrobús, han demostrado alta eficiencia y capacidad, en proporción a los costos que requieren y las condiciones de la infraestructura y operación. Igualmente, los sistemas integrados, en los que conviven diversos modos de transporte, sin olvidar al peatón y la bicicleta.

- En tercer lugar, crear esquemas de organización, gestión y operación del transporte público urbano, que permitan reconocerlo como un servicio público, que si bien debe permitir la ganancia económica de las empresas prestadoras del servicio, esta no debe ser causa de exclusión de masas de pobladores de bajo ingreso o de baja calidad de los servicios. El papel del Estado financiando las infraestructuras principalmente, bajo principios claros de movilidad de las mayorías, debe ser cuidadosamente considerado.

- En cuarto lugar, hacer del transporte público masivo un espacio de participación para los transportistas, operadores, usuarios y gobierno local, a fin de que las decisiones sean más transparentes y permitan establecer nuevas formas de cálculo de tarifas, de cobro de pasaje, de remuneración al trabajo y al capital, así como de intervención del Estado por la vía de apoyos y/o subsidios y también, profesionalizar a los actores de los servicios de transporte público urbano.

- Finalmente, desarrollar conceptos tecnológicos y logísticos en materia de vialidad y transporte que incorporen la creación de corredores urbanos y no sólo rutas de transporte, y establecer un marco legal y un sistema de instrumentos, que comprometan a los 3 ámbitos de gobierno para transformar y/o modernizar los sistemas de transporte público urbano existentes.

4.2.5. Gestionar un territorio sustentable

33. La sustentabilidad del territorio requiere de un esfuerzo teórico importante para ubicarla en el contexto del desarrollo y de la urbanización, ya que más que un concepto ecológico es socio-económico, espacial y político, en el que la crisis ambiental es de la sobre-vivencia de la naturaleza, y dentro de ella, del hombre, y es un producto de la crisis social, económica y política a nivel planetario y, especialmente, en los países del subdesarrollo. En este sentido, debemos apreciarla como una forma de entender el mundo y de actuar en él, en la que se promueven las acciones de desarrollo (inversión, explotación y aprovechamiento de recursos) pero no a cualquier precio. La sustentabilidad debiera permitir definir hasta donde desarrollar sin afectar el equilibrio ambiental. Debiera considerar cuando menos, las siguientes políticas:

- Adecuar la legislación a fin de poner a la sustentabilidad ambiental en el sitio estratégico que le corresponde; a fin de integrar los tres sistemas de planeación y resolver las lagunas, duplicidades y divergencias existentes entre las diversas leyes y reglamentos que atienden los fenómenos del desarrollo socioeconómico, el ordenamiento del territorio y el ambiente.

- Hacer de la sustentabilidad una estrategia "paraguas"; es decir, todas las acciones públicas, privadas y sociales, debieran ser sustentables, para lo cual el gobierno requiere poner el ejemplo al resto de la sociedad.

- Crear las condiciones para procurar justicia ambiental. Una acción de esta naturaleza debiera considerar dos orientaciones: Defender a la naturaleza de los excesos de la sociedad. Defender a los grupos sociales más vulnerables, que sufren los efectos de la insustentabilidad ambiental, estableciendo con claridad hasta donde el derecho a la ciudad confronta los propósitos de preservación ambiental.

- Hacer de la política ambiental una política territorial, en la que los derechos de propiedad del suelo adquieren una gran relevancia. Se requiere recuperar ambientalmente el territorio y ordenarlo en todos sentidos. Restituir reservas, recuperar los terrenos nacionales y los derechos de vía; establecer políticas para conservar los ecosistemas y la biodiversidad y en algunos casos recuperarla; para restaurar el ambiente agredido y los paisajes; para normar, administrar y

recuperar las tierras que corresponde al gobierno preservar como las playas y costas, los cauces de ríos y las áreas de lagos y lagunas.

34. La aplicación de esta política de estado, exige de recursos de toda naturaleza hasta ahora insuficientemente dotados, especialmente en las esferas estatal y municipal, para enfrentar con una administración pública integrada y con organizaciones gubernamentales y funcionarios expertos, la complejidad del fenómeno urbano–regional–ambiental. Exige información actualizada, oportuna y de calidad, que garantice el acceso al conocimiento real de los fenómenos por atender. Exige financiamiento suficiente para poner en valor los bienes públicos ambientales, desarrollar la economía de las ciudades y dignificar las condiciones de vida de sus habitantes más pobres; financiamiento para realizar las obras públicas que requiere la recuperación de los recursos hídricos, el suelo y las cuencas atmosféricas; para reforestar el territorio y limpiar sus caminos y ciudades; para garantizar que los desechos municipales, industriales y peligrosos, no serán un riesgo para la población o el ambiente. Todo ello, bajo la premisa que la sustentabilidad ofrece alta rentabilidad económica, por lo que desde perspectivas democráticas de mercado, es posible atender las necesidades de las ciudades y regiones del país. Exige finalmente, aprovechar los instrumentos existentes, fundamentalmente económicos (incentivos y desincentivos) y de participación corresponsable de la sociedad que son claros, eficaces, compartidos y realistas para convertir en acciones cotidianas las ideas y compromisos asumidos.

4.3. Hacia una nueva estrategia institucional

4.3.1. Promover un nuevo federalismo

35. Como consecuencia de la emergencia de un país más democrático, con una sociedad más participativa a todo nivel y con exigencias regionales y locales de mayor autonomía y capacidad de decisión para el desarrollo, aparece la necesidad de renovar el Pacto Federal hacia un nuevo federalismo fundado en dos grandes características:

- La descentralización efectiva, entendida como cesión de poder de decisión; entrega de recursos para operar y traslado de funciones y atribuciones que, siendo de orden estatal, todavía las ejerce el gobierno federal o siendo locales las ejerce el gobierno federal o estatal.

- El fortalecimiento amplio de la estructura de gestión, administración y conducción, así como de los recursos de los gobiernos estatales y municipales, con énfasis en la participación social en las decisiones, en la formación de capital humano especializado en cada municipio del país y en la creación de nuevas perspectivas para allegarse de recursos públicos para las inversiones que exige el ordenamiento territorial y ambiental, especialmente en las ciudades (recuperación de plusvalías y la puesta en valor del impuesto predial).

- La adecuación de la legislación nacional y estatal, para que sea el municipio el centro de las decisiones territoriales – ambientales. Igualmente, para que cada municipio se reconozca como parte de territorios mayores –regiones, metrópolis- y asuma la responsabilidad que le toca, compartida con sus pares.

- Mención especial amerita la necesidad de formular y aprobar una nueva Ley General del Patrimonio Cultural, en la que de manera concurrente se establezca la participación de los tres niveles de gobierno en la preservación, rescate y puesta en valor del patrimonio inmobiliario principalmente.

4.3.2. Hacia una nueva planeación territorial - ambiental

36. Entre los instrumentos de política que tiene México para prever y atender los fenómenos económicos, sociales, territoriales y ambientales, está la planeación. Su recuperación y reestructuración son fundamentales para establecer nuevas bases para que los actores sociales acuerden cursos de acción ordenados y se reduzcan los riesgos que enfrenta hoy el proceso desordenado e insustentable que caracteriza al desarrollo mexicano. Esta recuperación, implica necesariamente poner en su lugar la falsa dicotomía entre mercado y estado que a lo largo de más de 2 décadas ha caracterizado la política nacional. No puede existir un mercado fuerte sin un Estado fuerte que oriente, controle y facilite la acción de los actores sociales. Bajo este principio, es necesario asumir las siguientes orientaciones:

37. a. *Territorializar la política de desarrollo por medio de una nueva planeación territorial-ambiental.*

Es necesario complementar los enfoques vigentes de la política nacional y local centrados en lo global y sectorial, integrándolos a una visión territorial-ambiental de la política. El enfoque del desarrollo sería entonces de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable (planeación regional, metropolitana-urbana y ambiental), como las vertientes de todo el quehacer gubernamental y social. Los planes de desarrollo (nacional, regionales, estatales, municipales), tendrán como eje estas vertientes o enfoques. Deberá diferenciarse con claridad el enfoque territorial y ambiental de la política, versus el impacto que toda política tiene en el territorio y el ambiente. Si se asume que **el ámbito espacial (regional – urbano) del desarrollo, debe ser el orientador y coordinador de los relativos a la planeación global y sectorial**, la puesta en práctica de políticas de desarrollo territorial-ambiental, requiere de un esfuerzo institucional para integrar las acciones de sus dependencias y organismos sectoriales con los de la sociedad, hacia los objetivos de desarrollo de las regiones (y los municipios) donde estas acciones se aplican.

38. b. Transformar la planeación territorial – ambiental.

Las necesidades y requerimientos de la población son factores que guían el cambio social, siendo la planeación un medio para llevar a cabo este cambio. Por ello, se la concibe como un instrumento de cambio social que se aplica con la comunidad, una herramienta para lograr el desarrollo en función de objetivos claramente definidos, y como un instrumento para equilibrar lo que se pretende con lo que es posible realizar. **Planificar hoy es un proceso socio-político de gestión, acuerdo y toma de decisiones, entre los principales actores del fenómeno a planificar (gobierno y sociedad), cuyos resultados se asientan y formalizan en un documento con fuerza legal que llamamos plan.** Permitiría –y exige como condición central para su aplicación- hacer converger la planeación socioeconómica, normada por la Ley de Planeación, con la planeación urbana, normada por la Ley de Asentamientos Humanos y con la planeación ambiental, normada por la Ley de Protección al Ambiente. Cada una es operada por su respectiva secretaría y cuenta con su plan. Lo grave es que no existe coordinación entre estos sistemas, porque no se ha entendido que los 3 actúan sobre un mismo fenómeno –el desarrollo nacional- desde 3 enfoques. El énfasis está entonces en:

- El **cómo** poner en práctica cualquier propuesta sustantiva, destacando diversos instrumentos: La reorganización y/o consolidación de las autoridades en materia de desarrollo urbano y de protección al ambiente, lo que implica la creación de nuevas estructuras de

planeación y acción participativas en diversos ámbitos territoriales (desde la ciudad hasta la nación).

- Completar el marco regulatorio y desarrollar instrumentos para un desarrollo urbano y la protección ambiental (de fomento, financieros, fiscales, de información, de comunicación, etcétera).

- La participación social en las decisiones. La gestión y el acuerdo entre actores para asumir corresponsablemente los cursos de acción.

- La ejecución de lo acordado, lo que implica procesos de seguimiento, de 'observación' y de evaluación efectivos.

39. c. *Establecer orientaciones para un ordenamiento del territorio, las metrópolis y las ciudades.*

El ordenamiento territorial-ambiental, debe soportarse en políticas que permitan atacar desde su estructura los problemas económicos, sociales y ambientales en el territorio, haciéndolo viable económicamente, especialmente las regiones y dentro de ellas las metrópolis y las ciudades, reduciendo sus disparidades sociales y protegiendo el ambiente y los recursos naturales. Este enfoque implica establecer diversas orientaciones a saber:

40. - *Recuperar el ordenamiento territorial.*

En razón de lo anterior, la propuesta de 'territorializar' las políticas y acciones sectoriales, se basa en una estrategia que considera al territorio como elemento central de las políticas de distribución de la población, de las actividades económicas y sociales y de la acción pública en general, a lo que debiéramos llamar ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Su significado es fundamental al tener con elementos centrales a las regiones y la necesidad de planificar y desarrollar el medio rural integrado con el urbano, bajo el principio que un campo (agropecuario, forestal, pesquero) y una ciudad productivos, ordenados y sustentables, permiten elevar la productividad, mejorar las condiciones de vida de la población de las regiones y reducir los riesgos de insustentabilidad. El ordenamiento territorial es un buen negocio para todos los actores sociales; *contrario sensu*, regiones y ciudades desordenadas y sin proyecto de largo plazo, son arena de la ingobernabilidad.

41. - *Establecer una política nacional metropolitana.*

Una política nacional metropolitana requiere partir de dos fenómenos de gran importancia:

- El primero, es que México transita de una estructura socio-espacial urbana a otra mayormente metropolitana. Cada vez más población, capacidad económica y poder de decisión se concentran en las aglomeraciones metropolitanas del país.
- El segundo, es que las relaciones económicas, sociales, culturales, científicas y políticas, adoptan formas de red cuyos nodos o centros se ubican en las grandes ciudades; esto conforma una estructura de red o redes de ciudades-región, en la que tiende a predominar el flujo y/o la relación con otra aglomeración, por encima de las propias de su jurisdicción política-administrativa. Se conforman así, regiones metropolitanas.

42. ¿Quién y bajo qué criterios y políticas determina que algunas aglomeraciones concentren más o menos población y actividades económicas y sociales? ¿Alguien determina desde una **visión** nacional-regional la especialización de las ciudades y metrópolis, los enlaces entre ellas, el papel que debe cumplir cada una en el Sistema Urbano Nacional (SUN) o los límites que no debe rebasar, por ejemplo en concentración de población o huella ecológica? Resulta fundamental que el gobierno federal se responsabilice de una estrategia nacional y meso-regional, que permita decidir cierta especialización funcional (¿dónde localizar el empleo?), las magnitudes de concentración y los enlaces interurbanos. Igualmente, desarrollar las reglas del juego, para el desarrollo coordinado de las metrópolis inter-estatales e intra-estatales, lo que implica una **agenda metropolitana nacional** que incluya: la definición de las políticas y servicios de interés metropolitano; las necesidades de legislar en esta materia dando rango constitucional al fenómeno y garantizando la obligatoriedad en la coordinación intergubernamental en las metrópolis; las orientaciones para una visión homogénea de las metrópolis en cuanto a su planeación, administración, financiamiento, gestión y gobierno; la participación ciudadana en las decisiones bajo principios de gobernanza democrática; la propuesta de políticas, estrategias e instrumentos para establecer y operar una política metropolitana nacional, especificando qué corresponde a quién entre las tres esferas de gobierno en las metrópolis. En síntesis, la concreción de una **visión** urbana-metropolitana compartida por los actores públicos, sociales y privados para el país.

43. d. *Orientar la construcción de infraestructura para la producción, a partir de un concepto claro de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.*

La infraestructura es más que un soporte para las actividades productivas y sociales; es un activo fijo para el desarrollo de las regiones y para la gran unidad productiva que es la ciudad. Se requiere establecer con claridad el papel de cada elemento de infraestructura en las regiones, dentro del sistema urbano nacional y dentro de cada ciudad, por su capacidad de apoyar la especialización y complementariedad de los territorios. Un ejemplo claro son las vialidades, desde carreteras y caminos, hasta libramientos y avenidas que, al ser diseñadas sin una política de suelo (derechos de vía generosos; usos a los largo de los trayectos; recuperación de plusvalías generadas por la obra, etcétera), se convierten en problemas por la ocupación prácticamente inmediata de usos indeseados y por conurbaciones inadecuadas; conceptualizarlas como corredores, ayudaría en mucho a darles un mejor aprovechamiento y mantener en el largo plazo sus características y cualidades. De la misma forma se debe conceptualizar otras infraestructuras, sean líneas de energía, presas, entre otras. Las consideraciones de ordenamiento territorial y sustentabilidad ambiental debieran ser centrales en sus decisiones.

44. e. Orientar el desarrollo rural hacia la concentración planificada de la población y las actividades económicas.

Con el propósito de reducir los riesgos de deterioro sobre la naturaleza, facilitar la organización y conducción de la economía y ofrecer a las mayorías mejores estándares de vida, el desarrollo rural debe asumirse bajo nuevas políticas que incorporen la producción agraria a la dinámica del desarrollo. La revisión de estrategias sobre arraigo poblacional en las áreas rurales, resulta de especial importancia, ya que hasta ahora no se ha tomado en cuenta que la presión poblacional sobre un campo empobrecido, aleja aún más a los campesinos e indígenas del modelo de desarrollo vigente y solo alienta la emigración. Bajo esta óptica, en algunos casos la movilización y concentración de población rural en ciudades, puede considerarse como deseable, lo que implica cuestionar la generalización y aplicación homogénea de estrategias o conceptos relativos a la migración campo-ciudad como fenómenos intrínsecamente inadecuados o no deseables.

4.3.3. Hacia nuevas estructuras de planeación, gestión e información para el desarrollo territorial sustentable

45. Se requieren nuevas estructuras de administración pública para atender los fenómenos territoriales-ambientales, que resuelvan el carácter multifactorial, intergubernamental y complejo

que tienen estos fenómenos. Para operar requieren: **Autonomía relativa de las estructuras de administración pública existentes; Capacidad ejecutiva de actuación; Autonomía financiera, patrimonio propio y capacidad para procurar recursos; Participación ciudadana en sus estructuras directivas y/o consultivas**, según cada caso. Las nuevas estructuras podrían ser:

46. a. Consejos urbanos.

Corresponden a estructuras participativas con capacidad de decidir con el gobierno, las orientaciones del desarrollo territorial-ambiental, bajo el principio de la Gobernanza Democrática. Debieran establecerse en todos los ámbitos territoriales (nacional, estatal, municipal, metropolitano), en los que la planeación participativa tome forma real.

47. b. Institutos territoriales - ambientales de planeación integral (desde uno nacional hasta los requeridos por regiones, estados, metrópolis y municipios).

Estos institutos deberán contar con un cuerpo técnico experto responsable de elaborar participativamente los planes y proyectos, y desarrollar los procesos técnicos para dar seguimiento y evaluar la acción de los órganos y empresas responsables de los sectores y/o funciones territoriales-ambientales. Es central que cuenten con una estructura directiva colegiada, en la que participen los representantes de la sociedad y no solo el gobierno, especialmente en los municipios y las metrópolis, con el propósito de contar con más elementos para que el proyecto o visión de largo plazo acordada, se cumpla al margen de los cambios de gobierno.

48. c. Agencias o corporaciones para el desarrollo territorial - ambiental (desde una nacional hasta las necesarias para las regiones, metrópolis y ciudades).

Actuarían como instrumentos de ejecución de una estrategia de competitividad para la región, metrópoli o ciudad; coordinarían las acciones en diferentes campos relacionados con el mejoramiento de la productividad territorial de las empresas, incrementando inversiones y apoyando el desarrollo de capacidades laborales; desarrollarían las estrategias para la creación de infraestructuras, equipamientos y servicios en forma competitiva y ambientalmente sustentable, con el propósito de maximizar la generación de excedentes económicos y financieros que permitan potenciar los recursos públicos disponibles y su aporte al desarrollo integral de las entidades federativas y los municipios.

49. d. Empresas de servicios territoriales - ambientales.

Con la finalidad de incorporar nuevas formas de gestión y servicio público en los territorios, principalmente metrópolis y ciudades, así como promover una adecuada administración de nuevas áreas de actividad en la que los sectores privado y social, bajo un esquema claro de responsabilidades y garantías recíprocas, puedan establecer mecanismos de cooperación con el sector público en la provisión de equipamientos y servicios, aparece la necesidad de constituir empresas de cooperación financiera público-privada y/o social, para establecer las modalidades de coinversión para el desarrollo del equipamiento, la infraestructura y los servicios necesarios en la ejecución de los proyectos estructurantes y compensatorios en las metrópolis y ciudades, mediante la figura de arrendamiento, concesión o permisión, en cuyo caso los gobiernos directamente involucrados asumen las formalidades contractuales, con la consiguiente determinación de los derechos y obligaciones aplicables de acuerdo con el derecho público y civil.

50. e. Observatorios y sistemas de información territorial - ambiental.

Es fundamental que cada ciudad y metrópoli cuente con un **Observatorio** responsable de integrar y operar el Sistema de Información y el de Indicadores, debiendo tener como objetivos:

- Crear un espacio institucional y ciudadanizado para "observar" (dar seguimiento y verificar) los procesos y hechos principales que afectan el desarrollo socio-espacial y ambiental, como instrumento de gobernanza para mejorar las políticas públicas y la acción de los actores sociales involucrados.
- Contar con información homogénea, cotidiana, sistemática, científica, comparable y permanente, sobre las características y problemas fundamentales del territorio, manejada con bases de datos y Sistemas de Información Geográfica (SIG).
- Construir los indicadores fundamentales para atender las necesidades de información, análisis y planeación y evaluación de los procesos socio-espaciales y ambientales y para dar seguimiento sistemático al cumplimiento de las políticas públicas.

51. En la llamada sociedad del conocimiento, la información de calidad, pertinente, actualizada, transparente y confiable, es un recurso de alto valor económico y político.

6. La participación social y la gobernanza

52. Debe quedar claro que el Estado Mexicano tiene legal y legítimamente la atribución de coordinar, orientar y controlar los procesos de desarrollo nacional, entre los que destacan cada día más por su problemática y complejidad, el territorio y el ambiente. También debe quedar claro, que a lo largo de las últimas 3 décadas, el Estado perdió capacidades para cumplir con su responsabilidad constitucional y que por ello, ha irrumpido la sociedad actuando directamente en la 'cosa pública'. A partir de estos conceptos se entiende que la participación social, debe ser producto de la organización y la capacidad para desarrollar visiones concertadas e interdependientes sobre los temas y asuntos que afectan a toda la comunidad y sobre todo, de la reconstrucción del tejido social, a partir de un modelo democrático y participativo, capaz de reducir las contradicciones del modelo económico de acumulación y las propias del Estado. Asume esta participación la forma o figura de gobernanza, que involucra, por una parte, una forma diferente de gobernar, más horizontal y participativa, exigiendo cambios y adecuaciones en las estructuras gubernamentales, en sus bases legislativas y sus formas de organización; por la otra, propone formas de corresponsabilidad social en las tareas del desarrollo. La pregunta a resolver entonces, es ¿cómo convertir la participación social y la política en un proyecto compartido? Probablemente cuando se cumplan algunas condiciones esenciales:

- Reconocer desde el Estado que solo se puede gobernar con el concurso de los actores sociales.
- Reconocer que se requieren fórmulas más eficientes, estables y participativas para gobernar y que para ello, la territorialización de las políticas públicas y la politización del territorio, (entendida como su internalización estratégica en la política), son cuestiones que en muchas comunidades están claras, siendo necesario su incorporación a la acción gubernamental.
- Reconocer desde la sociedad que se requiere cooperar con los otros y con el gobierno para alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad.
- Luchar por un proyecto común que reconozca todas o cuando menos sus facetas más importantes, que tenga una perspectiva de largo plazo.
- Trabajar por alcanzar lenguajes comunes o al menos entendibles para los diversos actores.

- Tener claro que nadie puede llevarse la mayor ganancia y que tampoco puede haber perdedores. La clave es Ganar-Ganar y esto tiene sentido cuando existe un reconocimiento real del otro, un respeto por su posición y la capacidad para ceder como condición para que los demás también cedan.
- Hacer del asociacionismo, la cooperación, el acuerdo, la concertación, formas principales de hacer política. Las visiones en red por encima de relaciones verticales, tienden a resolver metodológica y organizativamente esta necesidad; pero actuar y organizarse en red, requiere de nuevos conocimientos, nuevas estructuras institucionales y formas de percepción de la democracia y la política.

53. Desde la visión territorial, la gobernanza debe operar en las estructuras interdependientes de ciudades que conforman: conurbaciones, metrópolis, megalópolis o ciudades región (la ciudad como nodo regional), con historia, procesos de configuración y perspectivas tan peculiares y casuísticas, que sus problemas y soluciones solo pueden ser atendidos desde su propia estructura y de la mano con los 'otros'.

54. Es necesario orientar los mayores esfuerzos a la atención de lo principal (estratégico); aquello que impacta otros espacios sociales y cuya solución provoca reacciones en cadena virtuosas. Todo indica que es necesario regresar a la política, rescatar la política (democracia) y los instrumentos centrales para ello son: un estado de derecho recuperado, un gobierno democrático y eficaz y la participación creciente y efectiva de los ciudadanos y sus organizaciones.