

## **Territorio integrado y sustentable**

El territorio, dimensión geográfica de la nación que integra junto con la sociedad y su forma de organización al Estado mexicano, ha sido ocupado y explotado obedeciendo las consignas de los intereses económicos dominantes en los distintos momentos de la historia, sin la menor conciencia del valor que entraña conservar la diversidad biológica ni de la importancia de contar con un orden elemental en el asentamiento de los grupos sociales.

México está conformado por tres grandes regiones que muestran un grave desequilibrio: el norte, que concentra inversiones y ofrece condiciones de modernidad; el centro, estancado, donde se concentra la mayoría de la población urbana y se agudiza el desempleo; y el sur, caracterizado por el abandono, la ausencia de inversiones, la pobreza extrema y la sobre explotación de los recursos naturales.

A pesar de estar entre los de mayor biodiversidad en el mundo, el territorio mexicano está devastado, con muchas especies de flora y fauna en peligro de extinción, alto grado de contaminación en la mayoría de sus cuencas hidráulicas, acuíferos sobre explotados, extensas zonas deforestadas y erosionadas, desertificación creciente y una distribución de la población que agudiza los desequilibrios regionales.

La crisis ambiental plantea un cuestionamiento de los fundamentos de la racionalidad económica. De allí han surgido diferentes respuestas, desde las filosofías de la naturaleza hasta los nuevos movimientos sociales que buscan integrar la democracia participativa, la descentralización económica y la reapropiación de la naturaleza como un sistema ambiental productivo. En cambio, para los actores económicos dominantes, la protección del ambiente es considerada como un costo y condición del proceso económico, cuya "sostenibilidad" gravita sobre los principios de su racionalidad mecanicista y su valorización de corto plazo. Sin una nueva concepción para orientar el desarrollo sustentable, las políticas ambientales seguirán siendo subsidiarias de las políticas neoliberales.

Al interior de las ciudades, la polarización económica y social contrasta los barrios residenciales, bien dotados de infraestructura y servicios, con amplias zonas donde se hacina la

población empobrecida y desempleada, sin recursos ni servicios, donde se pierde la cohesión social y se incuban la delincuencia y la drogadicción.

En la actualidad, 60% de la población habita en 150 municipios ocupando 5% del territorio, donde se genera 80% de la producción nacional no agropecuaria y se concentran las inversiones y la riqueza, pero también la carencia de vivienda, empleo y servicios, altos índices de congestión vial, contaminación y delincuencia, que se alejan de cualquier normatividad establecida y generan graves problemas ambientales.

En nueve zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes, se produce más del 60% de la riqueza nacional, habita la tercera parte de la población del país y se enfrentan problemas que ponen en riesgo la gobernabilidad, ante la ausencia de coordinación metropolitana y el abandono de la planeación como forma de orientar y ordenar la ocupación del espacio, para dejarla en manos del mercado.

Otro 30% de la población vive en ciudades medias y sobre todo pequeñas, entre 2,500 y un millón de habitantes, que en su mayoría carecen de la masa crítica para generar un desarrollo propio y subsisten de una mezcla de actividades comerciales y de servicios, complementadas con algunos enclaves industriales y turísticos que aprovechan y destruyen los recursos naturales sin generar una derrama de empleos ni beneficios para la población local y donde las cadenas de empresas transnacionales obtienen y exportan las ganancias.

En el otro extremo, otra tercera parte de la población está asentada en más de 150 mil localidades menores de 2,500 habitantes, con importante presencia de población indígena, dispersas en el amplio territorio nacional, que presentan patrones de economía de subsistencia, que no disponen de la infraestructura ni de los equipamientos o los servicios más elementales; que subsisten del cultivo temporalero de pequeñas parcelas con muy baja productividad, sin acceso a la nueva tecnología y cuyos pequeños excedentes son comercializados por intermediarios que se quedan con la mayor parte de las ganancias.

Aunque para ordenar el uso y aprovechamiento del territorio el país cuenta con un marco jurídico amplio, éste acusa limitaciones y lagunas importantes y en su puesta en práctica los gobiernos han sido rebasados por la velocidad y magnitud del poblamiento. Avasallados por la expansión urbana y sujetos a las políticas neoliberales, muchas administraciones locales y la federal han abandonando su papel normativo y regulador para hacer ciudad con sentido social y colectivo, al propiciar los negocios inmobiliarios especulativos que no asumen los costos de las externalidades ni los impactos en el medio ambiente, y al permitir y con frecuencia promover con los partidos los asentamientos irregulares, de cuya regularización obtienen importantes dividendos políticos.

Por su parte, la estructura sectorial, tradicional en la administración pública mexicana, impide la visión territorial integrada, de manera que cada sector establece sus propias políticas y acciones, invierte sus recursos, y toma decisiones de carácter territorial que se contraponen o duplican con las de otros sectores, dando por resultado ciudades desestructuradas, ineficientes y costosas y un medio ambiente en deterioro creciente que pone en peligro la sustentabilidad futura del país. En este contexto, la planeación se considera un ejercicio inútil que estorba las decisiones políticas e impide el libre juego de las fuerzas del mercado.

Remontar esta situación exige **un esfuerzo planificado y sostenido** que parta de una sociedad conciente, informada y capacitada para asumir la defensa de sus derechos y cumplir con sus obligaciones y responsabilidades sociales, y un gobierno que entienda y asuma su función de conductor y coordinador del proceso de desarrollo, dispuesto a rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño.

Para lograrlo es necesario promover modificaciones a la Constitución para establecer instancias de **gobierno metropolitano** que permitan la acción coordinada en las áreas urbanas de mayor complejidad del país, cuya existencia no era previsible en 1917; **revisar el artículo 27** constitucional para garantizar el acceso legal de la población al suelo urbano; **revisar la legislación sobre Asentamientos humanos y equilibrio ecológico** para lograr una visión territorial integrada que evite la duplicación y superposición de acciones y la falsa separación entre medio natural y medio urbano.

Así mismo, requerimos **ajustar la legislación sobre Planeación democrática, asentamientos humanos, y programación y presupuesto**, para garantizar que la asignación territorial del gasto obedezca a una visión integral del desarrollo y no a enfoques pragmáticos y parciales resultantes de la división sectorial de la administración pública, reglamentando la participación social en estos procesos al incorporar la figura de **presupuesto participativo**.

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 y hacer más eficiente la operación urbana. 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, y establecer subsidios cruzados para lograr la autosuficiencia y la equidad.

Por otra parte, es indispensable crear **instrumentos que capten la plusvalía del suelo** que la sociedad en su conjunto genera, 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; así mismo, 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.

Es necesario elaborar y aplicar una política estratégica de largo plazo para **revertir paulatinamente las desigualdades del desarrollo regional y urbano**, con la participación concertada de los tres ámbitos de gobierno, los órganos legislativos y las sociedades locales. Ella es parte esencial de la construcción del federalismo equitativo y de la equidad distributiva en su expresión territorial.

Una reforma fiscal con equidad y sentido social deberá fortalecer las finanzas locales para permitir que los municipios cumplan con las funciones que la legislación les confiere; es prioritario también establecer **fondos compensatorios para las regiones y los municipios** con menor desarrollo relativo y **aportaciones económicas a los estados y municipios por el aprovechamiento y explotación de sus recursos naturales**. Fortalecer la aplicación de impuestos locales mejorará la captación de recursos y las finanzas y por ende la autonomía municipal.

Es imprescindible aprovechar el territorio nacional y los recursos naturales para garantizar la **autosuficiencia alimentaria**, la producción agropecuaria y forestal, y elevar el nivel de bienestar de los campesinos, sin poner en peligro el equilibrio ecológico y la preservación de 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.

De los países tropicales del tercer mundo emerge un nuevo paradigma productivo, basado en el potencial ecológico de su geografía y en la pluralidad de sus identidades étnicas. Este paradigma ambiental promueve la sustentabilidad desde sus bases ecológicas y culturales, a través de la descentralización de la economía hacia las regiones y la diversificación de los estilos de desarrollo, movilizándolo a la sociedad por la reapropiación de su patrimonio de recursos naturales y la autogestión de sus procesos productivos.

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 aprovechamiento de la precipitación pluvial, la separación y 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.

Para lograr el equilibrio regional es necesario aprovechar el potencial propio de las diversas regiones del país en beneficio de la población local, capitalizando las ventajas de su localización estratégica; promover la **integración sustentable de las economías regionales y locales**; **revisar y rediseñar la estructura carretera, ferroviaria y aeroportuaria** en función de las necesidades de

comunicación interna y de distribución de la producción nacional. El establecimiento de **asociaciones regionales de desarrollo** podrá compensar las debilidades de los gobiernos locales y hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos.

En muchos casos, los movimientos ambientales son luchas de resistencia y protesta por la marginación y la opresión, la defensa de los derechos culturales, el control de los recursos naturales, la autogestión de los procesos 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 Estado debe anticiparse al intenso proceso de metropolización, **para ordenar el crecimiento de las ciudades** 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 sano desarrollo de las ciudades es necesario disponer de tierra para el crecimiento urbano a través de **oferta legal al alcance económico de los pobladores**, aplicando para ello los recursos legales y administrativos de que dispone el gobierno. Será preciso vigilar que las dependencias públicas y los particulares cumplan los planes y normas que prevén el uso del suelo.

Es urgente lograr el equilibrio entre los usos urbanos y las áreas verdes, del cual depende la capacidad de recarga de los acuíferos. Debemos igualmente **dar valor a la prestación de servicios ambientales** para proteger el equilibrio ecológico y evitar la expansión de la frontera urbana. La práctica de **densificar las áreas ya urbanizadas** permitirá reducir la presión sobre el suelo de conservación, necesario para mantener la sustentabilidad ambiental. 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 a la naturaleza a través del mercado, a la descentralización basada en principios no mercantiles (potencial ecológico, equidad transgeneracional, justicia social, diversidad cultural y democracia); la sustentabilidad se define a través de significados y prácticas sociales y de estrategias políticas diferenciadas.

La política de transportes y comunicaciones tiene que ser componente fundamental de una estrategia integrada de desarrollo, que no se circunscriba a lo sectorial o a las competencias locales y regionales. **Privilegiar el transporte colectivo sobre el individual** implica, además de canalizar los recursos disponibles a la construcción de sistemas de transporte colectivo rápido, eficiente, cómodo y

seguro, aplicar costos crecientes al uso privado de la vialidad, para evitar el estacionamiento en la vía pública y la congestión de las calles, a lo que contribuirá también la peatonalización de áreas comerciales de actividad intensa y el uso de la bicicleta y otros modos de transporte no contaminante, como el tranvía y el trolebús.

Para ordenar el territorio no basta con la inversión pública, es necesario **inducir y estimular la inversión privada** de acuerdo con los planes establecidos legalmente, y buscar esquemas de **inversión mixta** cuando esta implique el beneficio social. El desarrollo urbano es compatible con la preservación ambiental; es posible controlar y disminuir sus impactos mediante la aplicación estricta de una normatividad adecuada y socialmente concertada.

Una forma de alcanzar la equidad en las ciudades consiste en **garantizar el acceso de toda la población a los servicios públicos**, haciendo una distribución equilibrada de ellos en el territorio urbano, y en revertir la privatización del espacio público para hacer vigente la garantía constitucional de libre tránsito.

La **reivindicación, promoción y fortalecimiento cultural y patrimonial** constituyen una de las palancas y ventajas competitivas más apreciadas dentro de la concurrencia globalizada; pero esta reivindicación resulta crucial no sólo por los banales objetivos de la promoción económica, sino por su significado en el fortalecimiento de la identidad local y de la apropiación y uso de los espacios y monumentos comunitarios.

Si aspiramos a contar con una sociedad conciente, comprometida, responsable y participativa es urgente que establezcamos programas de información y capacitación para lograr que un número progresivamente mayor de ciudadanos participe en las decisiones que les afectan. Estos programas deberán implantarse tanto en el ámbito escolar como en los lugares públicos y a través de los medios, para que los mensajes sean accesibles a la población abierta. La formación de servidores públicos es otro factor clave para mejorar la calidad, eficiencia y honestidad en la prestación de los servicios.