

CONCLUSIONES	165
Problemática	165
Lo que hemos perdido	170
Propuesta	172

CONCLUSIONES

Problemática

El acelerado crecimiento de las ciudades y la excesiva concentración poblacional son fenómenos que han agudizado los impactos ambientales en la última mitad del siglo, deteriorando el nivel de vida de los habitantes.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México es un ejemplo claro de ello: constituye el centro poblacional más grande del mundo y, muy probablemente, uno de los más contaminados.

En la actualidad, este fenómeno ya no es característico sólo de esta Ciudad, por lo que el riesgo se hace mucho mayor: en nuestro país, 78 ciudades de tamaño intermedio presentan concentraciones poblacionales que rebasan los 100 mil habitantes cada una y, a pesar de que todavía no alcanzan el millón de habitantes, han empezado a sentir los impactos negativos del crecimiento con una tendencia a convertirse, a corto plazo, en pequeñas metrópolis.

Son ciudades que, a partir de los años cincuenta, han padecido de una expansión acelerada, y no es sino hasta finales de los ochenta y principios de los noventa que consideran, por primera vez, las variables ambientales en su desarrollo.

Esta problemática, cada vez más acentuada en las ciudades intermedias, al igual que en las grandes metrópolis, es resultado de diversos vicios y desviaciones que han estado presentes no sólo en la planeación del desarrollo, sino también en las estructuras de gobierno, en la asignación de los usos del suelo y en el marco jurídico vigente tanto en materia de desarrollo urbano como de protección al medio ambiente.

En cuanto a la planeación de las ciudades en México se refiere, ésta ha sido más decorativa que indicativa puesto que no ha habido una idea previa que rijan el desarrollo de la ciudad en el futuro. Esto también ocurre en las ciudades intermedias, las cuales padecen ya las consecuencias del desorden de su estructura urbana.

A pesar de que existen planes maestros de desarrollo urbano, éstos sólo establecen los lineamientos para controlar el crecimiento y la distribución de la ciudad en un corto espacio de tiempo, sin proyectar a futuro las líneas de acción a seguir. Es decir, son planes generalmente estáticos, por lo que pierden el sentido dinámico y flexible que debe tener toda planeación pensada a mediano y largo plazo.

La instrumentación de las políticas se lleva a cabo mediante una relación unilateral servidor público-interés privado, donde únicamente el criterio de ambos define lo que se va a establecer en un lugar o espacio determinado. Si lo consideramos en el tiempo, la suma de estas acciones son las que, a largo plazo, diseñan la estructura urbana. El problema en este caso estriba en que se deja el destino de una ciudad en pocas manos.

Aunado a esto, los planes y mecanismos actuales, en lugar de ser instrumentos para apoyar la toma de decisiones, se convierten

en trámites burocráticos y en obstáculos. Además, generalmente quienes elaboran los planes son consultores enviados desde el centro, ajenos a la realidad y los problemas de las comunidades.

Las decisiones que se tomen hoy, tendrán, inevitablemente, efectos futuros. Por ello, si nuestras acciones no las sustenta una idea previa y consolidada, así como un proceso de planeación efectivo, los problemas que enfrentará la ciudadanía serán mucho mayores y agudos.

Por otra parte, los aspectos ambientales y los orientados a la planeación de las ciudades siempre se han manejado por separado.

A pesar de que a finales de los ochenta y principios de los noventa se empezaron a establecer las normas referentes al entorno ecológico, éstas no se consideran de manera conjunta con las de desarrollo urbano.

En este sentido, no se ha considerado la tesis del "enfoque sistémico" que asienta que el comportamiento, la actuación y hasta la inmovilidad de una de las partes afecta al todo, es decir, no se ha asumido la idea de que se trata de procesos simbióticos, interdependientes.

Esto es resultado, fundamentalmente, de que nunca se ha dado a los asuntos ambientales la importancia que tienen. De hecho, aunque actualmente hay mayor conciencia y han cobrado mayor relevancia, aún hace falta que se regulen buscando solucionar problemas presentes pero, sobre todo, la prevención de impactos futuros. Es importante que esto se considere también en las políticas generales de desarrollo urbano.

En lo referente al uso de la *tierra*, ésta se ha manejado de manera caprichosa, ya que cada quien ha determinado su destino conforme a sus intereses y necesidades. No se considera, en cambio, que la vocación de la tierra podría generar una mayor productividad.

Este hecho ha respondido, sobre todo, a intereses económicos y particulares, y ha propiciado incompatibilidad de usos del suelo generando, a mediano plazo, problemas tan graves como la contaminación proveniente por fuentes fijas, fuentes móviles y fuentes indirectas.

En las ciudades intermedias, *al marco jurídico existente en materia tanto urbana como ecológica le falta mayor flexibilidad para adaptarse a las condiciones cambiantes del contexto nacional y local donde se aplica.*

Este marco normativo sólo tiene capacidad para resolver situaciones presentes, sin posibilidad de que se pueda adaptar para situaciones distintas o futuras.

Ha faltado, además, coherencia y compatibilidad entre las disposiciones federales y las locales, así como entre las mismas legislaciones locales, sobre todo en lo referente al desarrollo urbano y al medio ambiente.

Asimismo, la excesiva rigidez que caracteriza el contenido de las normas ha hecho falta en la aplicación de las mismas. Diversas disposiciones constituyen sólo documentos con "buenas ideas y deseos", sin poder darles una aplicación efectiva. La normatividad es más un trámite burocrático que un lineamiento orientado a inducir el respeto de la ciudadanía y de sus gobernantes.

Las disposiciones jurídicas han carecido de dinamismo, y por ello deben ser revisadas constantemente para evitar que sean rebasadas por la realidad y se vuelvan obsoletas.

Por lo que respecta a las *estructuras de los gobiernos locales*, han presentado problemas en cuanto a su capacidad de gestión como resultado del proceso mismo de crecimiento de las ciudades.

A pesar de los esfuerzos de descentralización realizados hasta ahora, la supeditación política y financiera de los gobiernos locales

a los gobiernos estatal y federal ha limitado su capacidad de influencia y determinación sobre la expansión urbana.

En otras palabras, hay carencia de recursos tanto financieros, como materiales y humanos. La hay, también, de una infraestructura básica para llevar a cabo una eficiente gestión urbana y ecológica.

Las acciones de los gobiernos locales se limitan a un trienio, lo que no permite establecer medidas de largo plazo, ni continuidad de los proyectos públicos, básicamente de obra e infraestructura urbana, que requieren mucho más tiempo para consolidarse.

La falta de continuidad es resultado, básicamente, de la remoción de funcionarios y empleados que hay en cada cambio de gobierno, lo que no permite crear ni un "staff" especializado que dé continuidad a los proyectos ni un mayor sentido de responsabilidad en los funcionarios. Además, se requiere invertir, constantemente, en la capacitación del nuevo personal.

En la toma de decisiones, los gobiernos no consideran la opinión ni los intereses de la sociedad civil de una manera global y permanente.

Otro factor que es y debe ser determinante en la conformación y diseño de la estructura de los centros de población es la ciudadanía. El problema en este caso radica en que *la ciudadanía suele permanecer indiferente a la problemática que vive su comunidad, y reacciona solamente hasta que se ven afectados sus intereses.*

La ciudadanía está acostumbrada no sólo a que se le atienda, sino a que le resuelvan sus problemas. Esto es resultado de que los mismos gobiernos no han fomentado la participación ciudadana, la cual se considera más como un problema que como una ayuda.

No existe todavía una cultura de participación en la comunidad, lo que se refleja en graves niveles de apatía, excepto cuando se presentan situaciones extremas o se ven afectados sus intereses.

En la primera de ellas, se da una acción de los ciudadanos con el objeto de ayudar a sus semejantes en situaciones de contingencia. La segunda se presenta con el propósito de reclamar sobre hechos ya consumados, sin definir hasta dónde un problema de la comunidad es un problema personal.

Hace falta establecer mecanismos y foros de participación ciudadana permanentes, sistemáticos, plurales y que actúen en el lugar de los hechos, en donde se discutan y debatan, con respeto, las decisiones de carácter correctivo y preventivo que afectarán a sus ciudades.

Esta serie de factores y circunstancias han originado una problemática a nivel nacional, la cual impide el desarrollo adecuado de nuestras ciudades.

Lo que hemos perdido

Precisamente esta problemática generalizada no ha permitido que se aprovechen al máximo ciertos factores que, en realidad, son fundamentales para asegurar el desarrollo armónico de las ciudades.

Por un lado, se ha perdido tiempo pues de haberse introducido desde un inicio en el proceso de planeación de las ciudades los aspectos ambientales, no padeceríamos actualmente los impactos negativos tan agudos que hay al entorno ecológico. La atención y los esfuerzos están canalizados para solucionar estos problemas, en lugar de estar orientados a otros aspectos de suma importancia como la asistencia social o la planeación misma de las ciudades. Así, además de tiempo, se han perdido también recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, que se hubieran podido destinar a satisfacer otras necesidades básicas de la población.

Asimismo, ha habido una pérdida importante en los niveles de productividad y competitividad, la cual se agrava por el que vive nuestro país.

La tecnología ha sido considerada y utilizada como un artículo de "lujo" y no como lo que debería ser: una herramienta clave para conseguir mayores niveles de desarrollo. Es decir, además de que no se han aprovechado los instrumentos tecnológicos, en su momento, en los procesos de producción y operación, no se han adquirido nuevas tecnologías que ya son utilizadas en otras partes del mundo y que, si se aplicaran en nuestro país, propiciarían una mayor eficiencia en la planeación de las ciudades.

El desarrollo técnico y profesional de los diversos institutos de investigación regionales y de las universidades se ha visto limitado por su poca participación en las decisiones que afectan a las ciudades en las que se encuentran. Esto avala, en cierta medida, su comportamiento apático: "si la Universidad no participa, no tiene necesidad de desarrollar innovaciones en el campo técnico y académico". Además, los profesionistas egresados ven limitadas sus posibilidades de desarrollo cuando quieren participar en la gestión pública o al enfrentarse a ella.

Por lo que respecta al ejercicio gubernamental, el interés particular ha prevalecido sobre el interés de la sociedad. Esto responde básicamente a que las decisiones, como anteriormente ya lo habíamos señalado, son tomadas sólo por algunos, sin considerar los problemas y necesidades que afectan a toda la comunidad.

Todos estos factores en conjunto han afectado de alguna manera la calidad de vida de la población, puesto que son problemas viejos que se han ido heredando durante varios años y que afectan fundamentalmente a las comunidades, a los ciudadanos que, finalmente, son los únicos afectados de las decisiones que se toman en relación con sus ciudades.

Esta situación ha propiciado también una desconfianza generalizada en las acciones de gobierno por los insuficientes resultados obtenidos.

Propuesta

Todos los elementos que hemos analizado nos llevan a establecer un objetivo inaplazable: la conformación de ciudades que respondan a las exigencias y necesidades básicas de la población.

Como hemos visto, en México aún falta mucho por hacer. Por ello, es necesario presentar alternativas que orienten la organización del gobierno y de la sociedad civil en la toma de decisiones de asuntos urbanos y ambientales, con el propósito de resolver problemas presentes y prevenir situaciones futuras que afecten el crecimiento ordenado de las ciudades.

A los planteamientos presentados se concreta una respuesta: *la conformación e introducción de un mecanismo de participación ciudadana que se configure como una alternativa viable para regular el crecimiento urbano, elevar la productividad en los asentamientos humanos y garantizar un adecuado balance en la escala local y regional.*

La aplicación del mecanismo tendría importantes repercusiones en los diferentes ámbitos del desarrollo y la planeación de ciudades, así como en la toma de decisiones, en los espacios legales, en la estructura física de las colonias y barrios, en la organización y participación comunitaria y en el cuidado del medio ambiente. Como podemos ver, su alcance resulta ambicioso.

Además, el mismo proceso de toma de decisiones por parte de la autoridad se enriquecería, debido a la interacción efectiva de las áreas de la administración pública mediante un vínculo que asegure decisiones con mayor margen de certeza.

Este mecanismo representa el primer ensayo real de incorporación de la ciudadanía organizada en un proceso de toma de decisiones anteriormente reservadas para la autoridad.

El ciudadano, como actor privado e individual, estará en posibilidades de enfrentar, sin incertidumbre, el futuro de su empresa al reducirse sensiblemente las posibles afectaciones a sus intereses por los usos inadecuados de suelo, resultado de asentamientos humanos no planeados. De esta forma, la ciudadanía asumirá corresponsablemente el compromiso de participar en la planeación del futuro de sus ciudades.

Tal y como lo analizamos en el capítulo cuarto, el proceso de consulta garantizará un mayor consenso entre la ciudadanía, al otorgarle a la autoridad la posibilidad de tomar decisiones más congruentes con las necesidades y demandas de la población.

Por ello, este trabajo nos lleva necesariamente a la reflexión de que debemos considerar, en el diseño mismo de las ciudades, no únicamente los elementos técnicos, sino también los *aspectos subjetivos*.

Así, se verá fortalecido el proceso de *descentralización* de funciones gubernamentales, puesto que los niveles federales y estatales tendrán cada vez menor responsabilidad en la planeación de las ciudades, dejando esos espacios a los propios habitantes de la comunidad y al gobierno local.

Es en este sentido que *la subjetividad, la descentralización y las decisiones conjuntas Gobierno-Sociedad Civil*, que caracterizan al mecanismo de participación propuesto, buscan configurar *soluciones con un enfoque integral, teniendo como hilo conductor la participación ciudadana*.

El mecanismo de participación garantiza la existencia de un espacio común donde converjan las autoridades locales (Grupo Técnico), los representantes de los ciudadanos (Grupo Colegiado) y la comunidad misma, cambiando la forma en que se planea actualmente el futuro de las ciudades en México.

La especialización de los recursos humanos vinculados al Gru-

po Técnico permitirá obtener, conforme avance la instrumentación del mecanismo, opiniones más profesionales, profundas y preparadas en beneficio de la colectividad, eliminando cualquier improvisación.

La constante discusión de los proyectos obligará al Grupo Técnico no sólo a la especialización, sino a la innovación en las técnicas involucradas con la planeación urbana.

En el espacio legal, el mecanismo, como ya se apuntó, induce la revisión constante de la normatividad, así como su modificación y permanente adaptación. Por otra parte, los mecanismos de apertura, consulta y control aseguran una correcta aplicación de la norma en beneficio del público.

Induce, también, una participación ciudadana más intensa, responsable y consciente, dejando atrás épocas de apatía e indiferencia donde el ciudadano esperaba que el gobierno le solucionara todos sus problemas.

El mecanismo en sí provoca un cambio en los vínculos existentes entre la comunidad y sus autoridades, originando una relación de mayor compromiso, cooperación y respeto.

Con la incorporación corresponsable de la ciudadanía y con el proceso de planeación dinámica, las autoridades estarán en posibilidades de asumir las demandas ciudadanas, garantizando que la gestión pública esté acorde al crecimiento de las ciudades.

De esta forma, las instituciones públicas encargadas de la planeación urbana serán menos burocráticas en sus procesos internos y más eficientes en su desempeño frente a la ciudadanía.

Asimismo, se registrará un decremento en el número de fuentes indirectas de contaminación debido al ordenamiento urbano resultante de los instrumentos de planeación que propone el mecanismo, creando un entorno urbano más atractivo para los ciudadanos.

Desde la perspectiva de la iniciativa privada, el mecanismo permite a las empresas —principalmente a las industrias— establecer escenarios a largo plazo en la planeación de sus estructuras productivas, pues el respeto a la vocación del suelo y el orden en la asignación de sus usos permitirá que se evite la coexistencia de usos de suelo no compatibles. Asimismo, el mecanismo evitará que sean los agentes privados los que caigan en abusos o regulaciones indebidas del suelo. Con ello, se busca que el mecanismo propicie que no sea tomado en cuenta, únicamente el interés económico, como generalmente ocurre, sino también el interés social, logrando un punto de equilibrio en las decisiones de la comunidad.

En este sentido, la planeación del crecimiento de las ciudades evitará la incompatibilidad de los usos del suelo, y el proceso de planeación urbana, en general, ampliará sus márgenes de eficiencia y efectividad.

En la actualidad, frente a un escenario de apertura comercial que exigirá niveles de competitividad y de especialización acordes con los parámetros internacionales, el proceso de planeación de nuestras ciudades cobra mayor relevancia. Ante la inminente llegada de empresas, capitales y actividades diversas, nuestras ciudades deberán estar preparadas para prevenir los posibles impactos tanto al medio ambiente como a los asentamientos humanos que son intrínsecos a la apertura.

Los elevados niveles de competitividad no deben reflejarse sólo en los procesos industriales y comerciales, sino también en las ciudades en su conjunto y como un todo. Es decir, nuestras ciudades, sobre todo las de tamaño intermedio, deben estar preparadas para recibir en su territorio nuevos asentamientos resultantes de la cada vez más dinámica actividad económica resultante de la apertura comercial. Por ello, resulta fundamental e inaplazable *configurar mecanismos y foros plurales de consulta, análisis y debate para decidir, de antemano, el destino de los usos del suelo y para prevenir los impactos ambientales que tanto afectan la salud pública.* El

mecanismo de participación propuesto comprende, de hecho, estos elementos.

Las ciudades no se encuentran aisladas. Hoy somos testigos de que todo acontecimiento está fuertemente relacionado entre los países que forman el globo terráqueo. Los impactos tienen diferentes intensidades; sin embargo, afectan directa o indirectamente en el desarrollo de los pueblos. Ya no podemos ver a las ciudades como un proceso único e independiente. Por tanto, es de primer orden incluir en el proceso mismo de su planeación los elementos que sean necesarios para adaptarlas a las transformaciones mundiales en marcha.

Por ello, resulta fundamental adecuar y agilizar el sentido de nuestras legislaciones y, sobre todo, garantizar mecanismos de instrumentación que retomen tanto los aspectos técnicos de los grupos profesionales como los intereses y necesidades de los ciudadanos, que representan la parte medular del proceso. Eso es precisamente lo que pretende lograr el mecanismo de participación en el diseño de las ciudades aquí propuesto.

Las consecuencias de no instrumentar medidas radicales tendientes a controlar el crecimiento de las ciudades intermedias en México, darán lugar a que el patrón de crecimiento desordenado que hoy se observa permita la existencia de pequeñas "Ciudades de México" en todo el territorio. Los problemas de las ciudades intermedias deben enfrentarse de inmediato, antes de que las contradicciones los hagan irresolubles.

Es necesario recuperar tiempo perdido, resolver los problemas presentes y reflexionar en las ciudades que los mexicanos queremos para el futuro. Son los habitantes los afectados o beneficiarios finales de las decisiones que se tomen con respecto a sus ciudades. A ellos les corresponde, por lo tanto, participar en el diseño y estructura de las misma. Después de todo, "*Qué son las ciudades, sino la gente*".