

“Ciudades Mexicanas”

FORO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS
PONENCIA ARQ. SARA TOPELSON DE GRINBERG

Por primera vez en la historia de la humanidad la población urbana rebasará, este año 2007, a la población rural. México rebaso ese umbral en 1973 y hoy de acuerdo al Censo 2005, 73 millones de personas, 70% de la población, viven en ciudades de más de 15,000 habitantes. A continuación se apuntan algunos elementos de diagnóstico para identificar espacios de oportunidad y proponer diversas alternativas en materia de políticas públicas que consideramos pueden contribuir a orientar el desarrollo nacional.

Diagnóstico

De acuerdo a las estimaciones del Consejo Nacional de Población elaboradas con información del “Censo 2005”, en el año 2040 la población en el país alcanzará un máximo de 122 millones de personas, a partir de ese momento la población se estabilizará o iniciará su gradual descenso. Es importante destacar que las cifras de migración ascienden a 600 mil personas por año, factor que incide de forma importante en las variaciones poblacionales.

Esta realidad tendrá un fuerte impacto en todos los ámbitos de la vida nacional. Por su parte las ciudades mexicanas dejarán gradualmente de responder a la dinámica que ha venido generando el crecimiento poblacional para depender cada vez más de los flujos migratorios, y de la evolución en la estructura familiar y el perfil de edades de la población.

La dinámica de crecimiento poblacional nos ofrece una ventana de oportunidad de solo 30 años para intervenir en el ordenamiento del territorio nacional, esto bajo un entorno globalizado altamente competitivo.

La relación que existe entre la población productiva y la dependiente, el llamado “bono demográfico”. Esta situación indica que en los próximos 30 años se presentará una oportunidad única para impulsar el desarrollo a partir de una considerable fuerza laboral. Durante este intervalo dos de cada tres personas estarán en edad de trabajar lo que abre un trascendente campo de oportunidad para potenciar la producción nacional en materia laboral.

El reto será crear los empleos necesarios para ocupar esta fuerza laboral, para lo que tendremos que alinear a todos los sectores de desarrollo en el concierto nacional. Las ciudades deberán integrar un importante crecimiento de los espacios destinados a las actividades productivas que hoy ya ocupan cerca del 30% del área urbana. Es importante propiciar desde la planeación urbana las áreas productivas y de oportunidad.

En cuanto al ritmo de crecimiento podemos destacar que durante el periodo 2000-2005 en todos los ámbitos territoriales la tasa de crecimiento de la población se redujo en forma importante. En el ámbito rural la tasa de crecimiento es ya negativa, en el ámbito urbano la población presenta un ritmo de crecimiento de dos tercios mas bajo del ritmo al que crecía en la década de 1990-2000.

Es importante destacar la vinculación de ambos fenómenos, el despoblamiento del territorio rural y el crecimiento de los núcleos urbanos están íntimamente relacionados, de aquí la necesidad de establecer políticas públicas que aborden este fenómeno en forma integral.

Las proyecciones del CONAPO elaboradas con información del Censo 2005 indican que en los próximos 30 años México reforzará aún más su perfil urbano:

- 36 ciudades rebasarán el umbral de los 15,000 habitantes para sumarse a las 376 ciudades que hoy conforman el Sistema Urbano Nacional.
- La población urbana pasará de 73.6 a 88.6 millones de personas, lo que representa más de 90 por ciento del incremento demográfico previsto para todo el país

De esta circunstancia se deriva la urgente necesidad de fomentar y potenciar el crecimiento intraurbano y consolidar las periferias para evitar los fenómenos de desbordamiento que han ocasionado la pérdida de fronteras y la expansión ilimitada.

La tasa de crecimiento de las ciudades que forman el Sistema Urbano Nacional no es uniforme. Cada ciudad dependiendo de su vocación, grado de competitividad y localización presenta dinámicas demográficas muy distintas. En este sentido debemos señalar que de acuerdo al censo 2005 son ya 54 las ciudades en el país que están perdiendo población.

El Sistema Urbano Nacional esta emplazado sobre un millón de hectáreas, 0.5% del territorio nacional. Sin embargo en este pequeño espacio se produce el 85% del PIB nacional.

La mancha urbana de las ciudades del Sistema Urbano Nacional esta creciendo a razón de 16,000 hectáreas por año, cerca de 50 hectáreas por día. Si consideramos que la huella ecológica esta creciendo a un ritmo más acelerado, tenemos un reto formidable para la sustentabilidad.

La urbanización acelerada también ha desbordado los límites del municipio y en ocasiones los del estado, creando complejos desafíos de tipo funcional, económico y político. En el 2004, 52 millones de personas 75% de la población urbana en el país vivían en alguna de las 55 zonas metropolitanas administradas por 309 gobiernos municipales.

La ausencia de regulación ha propiciado el mencionado desbordamiento de las zonas urbanas y una disminución en su densidad, con la consecuente pérdida de áreas para la agricultura, y la dificultad de operar un servicio eficiente de transporte público y mejorar la infraestructura.

Las necesidades de suelo se verán exacerbadas si consideramos que muchas de las áreas centrales de las ciudades están atrapados en círculos autorreforzantes de desinversión, éxodo y pérdida de la actividad productiva.

El crecimiento de nuestras ciudades hoy se caracteriza por los asentamientos irregulares, los grandes conjuntos habitacionales alejados de los núcleos urbanos, el crecimiento hormiga en las zonas aledañas a la mancha urbana y en menor medida el reciclamiento y la re-densificación.

Por falta de oportunidades cerca de 90,000 hogares se asientan cada año en forma precaria. Los asentamientos irregulares tienden a ubicarse en los espacios que no reconoce el mercado inmobiliario, generalmente lugares poco aptos, de alto riesgo o de alto valor ambiental.

Los asentamientos irregulares son una realidad en la periferia de todas nuestras grandes ciudades. Estos se integran a la mancha urbana en un proceso gradual de consolidación que típicamente tiene una duración de 20 años. Una vez que se consolida el “barrio” se inicia un nuevo proceso de asentamiento en la periferia.

La situación de insalubridad prevalece en estos asentamientos y afecta seriamente las condiciones de vida de la población. Baste señalar que en estos lugares se duplica la tasa de mortalidad infantil.

La urbanización en suelo poco apto además cuesta 2 o 3 veces más al municipio, y por la falta de accesibilidad los costos de la edificación pueden aumentar hasta en un 50%. Por otra parte, en la búsqueda de suelo de bajo costo y de menores cargas regulatorias los desarrollos de vivienda tienden a localizarse cada vez más lejos de los núcleos urbanos, imponiendo fuertes externalidades a los beneficiarios de estos proyectos.

En los últimos 50 años este proceso ha marcado el 28% del área urbana con los inequívocos signos de la precariedad y la marginación. Cerca de 250 mil hectáreas de suelo urbano presentan graves carencias de infraestructura, basta señalar que en estas bien llamadas “ciudades perdidas” cerca de 3 millones de personas carecen del servicio de agua potable, 6 millones del servicio de saneamiento y 20 millones viven en calles de tierra, estas discontinuidades en el tejido urbano siguen creciendo a razón de 2500 hectáreas por año.

Esto contrasta con la expansión sin precedentes del crédito que ofrece a muchas familias, por primera vez, una alternativa para acceder a vivienda, sin embargo, esto también nos ha motivado a la multiplicación de externalidades negativas, impactos no mitigados y en muchos casos al agotamiento del equipamiento la

infraestructura y los servicios, poniendo en tela de juicio la sustentabilidad del conjunto urbano.

De acuerdo al inventario de suelo que levantó la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de SEDESOL en el período 2004 – 2006 al interior de las 121 ciudades de más de 100 mil habitantes se identificaron 90 mil hectáreas vacantes que podrían alojar a 7.6 millones de habitantes; esto equivale a un 50% del crecimiento esperado para los próximos 30 años, el otro 50% fácilmente puede alojarse, en las áreas perimetrales a las ciudades, ya programadas como reservas territoriales en los planes de desarrollo urbano.

Acciones

En cuanto a las Políticas de Ordenación del Territorio a continuación se enlistan las siguientes propuestas de acciones:

- Consolidar una red primaria nacional de infraestructura y equipamiento
- Atender las áreas más pobres del país, impulsando sus ventajas comparativas y sus alternativas objetivas de desarrollo
- Apoyar a las ciudades medias que son nodo principal de regiones pobres, como Chilpancingo, Oaxaca y Tuxtla Gutiérrez
- Aprovechar los próximos 30 años de dinamismo demográfico para impulsar un esquema de descentralización concentrada en las regiones con mejores posibilidades de impulsar el desarrollo

Al interior de las Metrópolis o Ciudad - Estructuración urbana

- Consolidar una red integrada de vialidades primarias
- Introducir servicios e infraestructura a las zonas urbanas marginadas
- Intensificar la mezcla de usos del suelo compatibles y la densificación
- Propiciar un desarrollo urbano compacto y sustentable
- Salvaguardar el patrimonio construido
- Crear y rescatar los espacios públicos
- Preservar y mejorar la imagen urbana

Como acción fundamental para instrumentar una política Nacional de ordenamiento territorial, suelo y vivienda se deben consolidar los instrumentos normativos mediante las siguientes acciones:

- Revisar y en su caso, promover reformas al marco normativo que define la Ley General de Asentamientos Humanos, de ordenamiento territorial, suelo y vivienda.
- Consolidar un conjunto de normas oficiales mexicanas y lineamientos relativos a la ocupación del territorio y prevención de riesgos, estructuración urbana, gestión del suelo, patrimonio construido e imagen urbana y la necesaria información para el desarrollo urbano

Conclusión

Los retos territoriales que enfrenta el país son importantes y urgentes. Inciden en el bienestar social, la calidad de vida, el desarrollo económico, y la sustentabilidad ambiental.

Enfrentar estos retos requiere de diagnósticos y pronósticos correctos, de la definición de estrategias acertadas, socialmente justas, y de una instrumentación, ejecución y seguimiento efectivos, en procesos debidamente coordinados y concertados.

Consideramos que la concertación con la academia, los centros de investigación, y la coordinación con los tres órdenes de gobierno, es indispensable, en la atención equitativa y eficaz de los retos y oportunidades de desarrollo regional y urbano en México. A ese efecto, nuestras puertas están abiertas.