

# INTRODUCCION

El acelerado crecimiento de las ciudades, la excesiva concentración poblacional y los problemas ocasionados al entorno ecológico, estos últimos resultado de los dos primeros factores, constituyen fenómenos actuales que se han agudizado en las postrimerías del presente siglo.

Frente a este grave problema mundial, es necesario diseñar y formular mecanismos de planeación orientados a encontrar, precisamente, una política acertada para la distribución y el establecimiento de los asentamientos humanos. En nuestro país, dicha necesidad es impostergable.

En el siglo que está por terminar, el crecimiento urbano en México ha sido ininterrumpido. Durante las primeras décadas, siete de cada diez habitantes se concentraban en zonas rurales y hoy, en cambio, presenciamos exactamente un efecto inverso en la distribución poblacional: siete de cada diez personas viven en áreas urbanas.<sup>1</sup>

---

1 Colosio Murrieta, Luis Donald, discurso pronunciado como Secretario de Desarrollo Social en la inauguración de la *Reunión Nacional sobre Usos del Suelo y Administración Urbana*, celebrada en la ciudad de San Luis Potosí, S.L.P., el 30 de septiembre de 1993.

Esta situación representa un verdadero reto para el país, ya que al ingresar al siglo XXI será necesario proporcionar suelo, servicios y equipamiento urbano a una inmensa población. Es por ello que la planeación en este proceso adquiere una importancia de primer orden.

Asimismo, es fundamental considerar en el proceso mismo de planeación urbana el impacto al entorno ecológico generado por este desordenado crecimiento poblacional, así como la necesidad de fortalecer la descentralización administrativa para que sean los estados y los municipios los principales responsables de configurar la estructura, vocación y el destino de sus ciudades, ya que es ahí, precisamente, donde se conocen y se viven de cerca las necesidades y los problemas vinculados al desarrollo urbano.

Muchas de las ciudades de México padecen una grave deficiencia en el control de los usos del suelo, lo que ocasiona impactos severos al ambiente. La capital del país, la Ciudad de México, es un ejemplo claro de ello. Es una ciudad cuya aglomeración urbana es, posiblemente, la más grande, caótica y contradictoria de la sociedad contemporánea.

La Ciudad de México ejemplifica los límites que puede alcanzar el desorden urbano cuando se presenta un crecimiento y una concentración demográfica que no va acompañada de una planeación acertada.

Un breve análisis de la situación que presenta esta ciudad revela la magnitud de la problemática que se origina en todo el país, así como la urgencia de que se tomen desde ahora las medidas necesarias para evitar mayores consecuencias.

La ciudad capital comprende 1,250 Km<sup>2</sup> lo que la constituye junto con Tokyo-Yokohama, Sao Paulo y Nueva York, como una de las ciudades más grandes del mundo. De acuerdo con el último censo realizado en 1990, tiene 14.7 millones de habitantes (más que la población total de Dinamarca, Finlandia y Noruega juntas). De aproximadamente 81 millones de ciudadanos que viven en el

país, el 18% se concentra en esta ciudad, por lo que alcanza una densidad de 12 mil habitantes por Km<sup>2</sup>. En comparación, la densidad de población de París y de Londres es de 4,627 y 4,247 personas por Km<sup>2</sup> respectivamente. La Ciudad de México está ubicada en un valle a 2,250 metros sobre el nivel del mar y se encuentra rodeada de montañas.<sup>2</sup>

La combinación de diversos factores como el tamaño de la población, la tasa de crecimiento, el desempleo, la falta de vivienda y servicios, así como la afluencia vehicular, han originado un profundo problema que ha sido motivo de preocupación a nivel mundial.<sup>3</sup> Tal es el caso de la contaminación atmosférica.

En la Ciudad de México, la contaminación del aire es producida, principalmente, por las emisiones generadas por 2'800,000 vehículos, 35,000 plantas industriales y 12,000 establecimientos con procesos de combustión que generan 4'356,391 toneladas de contaminantes al año. Asimismo, se producen, en promedio, 18,000 toneladas de basura al día.<sup>4</sup>

En el invierno de 1992 se registraron los niveles más altos de contaminación de los últimos años. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que es actualmente la Secretaría de Desarrollo Social, y la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental declararon estado de emergencia en diversas ocasiones, requiriendo que las industrias suspendieran de manera temporal sus operaciones en un 50%.

El crecimiento económico de la ciudad introduce, cada vez más, un mayor número de vehículos, los cuales generan gran parte del ozono y partículas tóxicas que afectan la salud, causando desde irritación en los ojos y otros problemas menores, hasta enfermedades graves en el sistema respiratorio.

---

2 Departamento del Distrito Federal, *La ciudad de México en cifras*, D.D.F., 1990, p. 12.

3 Ward, Peter, *Mexico City: The production and reproduction of an Urban Environment*, ed. Mall, G.H. and Company, Boston, p. 17

4 D.D.F. *Op. cit.*, p. 12.

El gobierno de la Ciudad de México ha instrumentado algunas acciones con el propósito de disminuir estos efectos. Desde 1989, se estableció el "Programa Hoy no Circula" que prohíbe a los automovilistas de esta ciudad el uso de sus vehículos por un día a la semana; en el invierno de 1992, debido a las condiciones alarmantes, esta medida fue aplicada por dos días. Actualmente es obligatorio que los automóviles nuevos estén equipados con convertidores catalíticos, y se han puesto en circulación autobuses ecológicos que generan menor cantidad de humos. En marzo de 1991 se cerró la refinería de Azcapotzalco que, de acuerdo a datos publicados en la Revista *Proceso* No. 175, representaba, como fuente individual, el 4% del volumen total de contaminantes emitidos a la atmósfera (87 mil 700 toneladas).

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos por mitigar la contaminación, los problemas aún persisten e incluso se han acentuado por la cada vez mayor concentración poblacional.

El indiscriminado crecimiento de la capital de la República Mexicana se debe, principalmente, a la centralización que hay en ella de los recursos financieros y administrativos. El Distrito Federal ha sido el núcleo político y económico del país desde la época del Imperio Azteca. Sin embargo, fue a partir de 1940 cuando el crecimiento se aceleró de manera significativa debido al fuerte desarrollo industrial, al crecimiento natural de la población y a la migración que hubo del campo a la ciudad. Desde entonces, la ciudad se fue expandiendo hasta conformar la actual Zona Metropolitana que comprende 16 Delegaciones Políticas y 12 municipios conurbados del Estado de México (ver anexo I).

La planeación urbana en la ciudad de México ha sido más decorativa que indicativa,<sup>5</sup> aun cuando las autoridades han llevado a cabo acciones, para regular y controlar el desarrollo y los usos del suelo. Resultado de ello son la Ley de Planeación y Zonificación de 1936, la cual hasta 1970 se aplicó con criterios básicos; el Plan

---

5 Ward, P. *Op. cit.*, p. 94.

Maestro aprobado en 1980; la Regulación para la Zonificación, adoptada en 1982; el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica de 1984, y un Plan Regulador promulgado en el Diario Oficial de la Federación en enero 17 de 1993.

No obstante todo esto, las consecuencias e impactos generados por el crecimiento urbano se han incrementado, debido, en gran parte, a que las medidas han sido contradictorias e insuficientes, así como lo han sido los procesos y las políticas utilizadas para la instrumentación de las acciones en la estructura de la ciudad.

Un ejemplo de ello lo constituye la ubicación de industrias en el área comprendida dentro de la Zona Metropolitana. En las últimas cuatro décadas, del 30 al 40% del sector manufacturero del país y del 40 al 50% de la producción industrial y el empleo han surgido en la Ciudad de México. Esta aglomeración es resultado, principalmente, de los incentivos del gobierno orientados a la ubicación industrial y de la disponibilidad de infraestructura para la prestación de estos servicios al sector.<sup>6</sup>

Sin embargo, la falta de regulaciones y de control en la expansión urbana no son sólo problemas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sino también de Guadalajara, Monterrey y Puebla, por lo que el patrón de crecimiento de estas ciudades, con poblaciones de más de un millón de habitantes cada una, sigue el mismo comportamiento que el de la Ciudad de México, constituyéndose así en extensas zonas metropolitanas.

Las ciudades intermedias empiezan a presentar síntomas similares<sup>7</sup> (para efectos de este trabajo, las ciudades intermedias serán

---

6 Campbell, Tim and David Wilk, *Plans and Plan Making in the Valley of Mexico. The evolution of a planning process 1970-1985*. documento de trabajo No. 50. Instituto de Desarrollo Urbano, Universidad de California, Berkeley, 1986, p. 5.

7 Anteriormente, el Programa Nacional de Apoyo a las Ciudades Medias las denominaba, precisamente, "Ciudades Medias".

consideradas dentro del Programa de 100 Ciudades con un rango de entre 100 mil y un millón de habitantes).

En 1950, nueve ciudades de la República Mexicana estaban consideradas dentro de un rango de población que oscilaba entre 100 mil y 500 mil habitantes. Para ese entonces, sólo la ciudad de México rebasaba ese límite. En 1970, existían 30 ciudades entre 100 mil y 500 mil habitantes; dos entre 500 mil y un millón, y dos con más de un millón. Para 1990, ya eran 78 las ciudades que oscilaban entre 100 mil y un millón, y siete con más de un millón.<sup>8</sup>

Estas ciudades han proliferado básicamente en respuesta a la decisión del gobierno federal, durante los años sesenta, de reforzar las diferentes regiones del país con infraestructura adicional que pudiera atraer nuevas inversiones y disminuir los flujos migratorios a la Ciudad de México. Se instalaron nuevas industrias en este período, especialmente en las ciudades cercanas a la de México. Sin embargo, tanto los estados como los municipios no contaban con una estructura legal, política y administrativa que controlara su expansión en términos de la correcta ubicación industrial y de los usos del suelo.

No es sorprendente que, en la actualidad, estas ciudades se encuentren en condiciones desfavorables para poder proteger el aire, el agua y el suelo de los efectos de la contaminación originados por el crecimiento desmedido tanto del sector industrial como del de servicios, a pesar de que ya cuentan con una estructura institucional, legal y técnica para ello. Esta situación nos permite ver que los procesos de instrumentación de las acciones no son del todo efectivos ni suficientes.

Sin embargo, desde hace algunos años, se han realizado importantes esfuerzos con el propósito de disminuir los efectos resultantes de estos problemas.

En este sentido, fueron elaborados diversos Planes Maestros a finales de los setenta y a principios de los ochenta, que han servido como guías de las tareas orientadas al control del desarrollo urbano. La Ley General de Asentamientos Humanos, por ejemplo, fue aprobada en 1976, y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en 1988. Para septiembre de 1994, todos los Estados de la República han aprobado ya sus propias legislaciones ecológicas, excepto Campeche, en donde dicha ley se encuentra en etapa de discusión, y en Tlaxcala, donde aún se está formulando.<sup>9</sup>

Mejorar las condiciones de vida de las ciudades y compartir un destino general en el desarrollo de las comunidades, trasciende las estadísticas. Todavía estamos a tiempo para determinar cuál puede ser el destino de nuestras poblaciones.

La presente investigación realiza un análisis sobre la planeación de ciudades y los impactos ambientales y tiene como objetivo plantear soluciones que representen los intereses y necesidades de los habitantes. El principio fundamental que sustenta esta nueva interpretación es que son los ciudadanos los que construyen las ciudades.

Las ciudades intermedias en México funcionan con base en las decisiones que provienen de las autoridades federales, estatales y municipales. Cualesquiera que sean las esperanzas o inquietudes que los ciudadanos tengan del desarrollo de sus comunidades, deben ser incorporadas en la toma de decisiones gubernamentales. Actualmente, su participación en este proceso es mínima debido a que no existe un espacio en el que los ciudadanos, de manera individual, puedan expresar sus sentimientos e ideas sobre el medio ambiente en el cual se desarrollan. Las decisiones son tomadas de manera unilateral y sólo por algunos funcionarios públicos.

---

9 Dirección General de Asuntos Jurídicos, SEDESOL, 1993

La mayoría de los ciudadanos, por ejemplo, se enteran de los cambios efectuados en los usos del suelo de su comunidad después de que los proyectos han sido autorizados e incluso desarrollados. Los ciudadanos no deben ser excluidos en la toma de estas decisiones, pero también deben cambiar su actitud de indiferencia. La ciudadanía puede participar e influir en la autorización de los proyectos, al contar con información previa y protestar en contra de cambios indiscriminados en los usos del suelo, muchos de los cuales han causado desequilibrios urbanos y ecológicos.

Es necesario modificar este esquema. Las autoridades y los ciudadanos deben establecer una nueva relación que haga más participativo el proceso de toma de decisiones relativas a los aspectos tanto urbanos como ecológicos que impactan en el medio ambiente. Este cambio orientado a la descentralización de las decisiones es necesario, básicamente, por lo siguiente: primero, para prevenir que se repita en otras ciudades la crisis ambiental que ha vivido la Ciudad de México; segundo, para concientizar y canalizar la participación ciudadana antes de que los problemas lleguen a ser aún más críticos; y tercero, para lograr una estructura urbana que permita un crecimiento económico, pero sin descuidar la protección al ambiente.

Es por ello que las ciudades intermedias en México constituyen el lugar donde se podría encontrar, con adecuados instrumentos de planeación, un punto de equilibrio que haga compatible el crecimiento urbano y el desarrollo económico con el respeto al entorno ecológico.

Desde esta perspectiva, se propone un mecanismo de participación en el cual las decisiones sobre desarrollo urbano y medio ambiente se realicen con la consulta previa de los involucrados y de los grupos interesados. Este mecanismo busca optimizar las decisiones, al tiempo que se obtiene un balance entre los elementos que integran una ciudad para lograr mejores niveles de vida.

Nuestra investigación está dividida en cuatro capítulos. El primero de ellos recupera los aspectos legales y la estructura admi-

nistrativa de las áreas de gobierno que han participado y participan directamente en lo concerniente a desarrollo urbano y ecología, tratando de identificar el grado de avance que ha existido en la legislación y en las instituciones en cuanto a la atención de estos asuntos.

El segundo capítulo explica el funcionamiento actual del proceso de planeación urbana en las ciudades de tamaño intermedio, mostrando los procedimientos administrativos que existen para lograr la solución de los diferentes problemas.

El tercer capítulo expone las causas de los impactos al medio ambiente en las ciudades intermedias provocados por el crecimiento económico, ejemplificando para ello algunos casos de localización industrial en el marco de apertura comercial que vivimos. Asimismo, se comentan y analizan tanto las medidas preventivas como correctivas, utilizadas actualmente para la prevención y control de la contaminación.

En el cuarto capítulo se presenta el diseño de un Mecanismo de Participación Ciudadana para decidir, en coordinación con las autoridades establecidas, sobre los asuntos de desarrollo urbano y de ecología en las ciudades intermedias.

Por lo anterior, esta investigación pretende hacer una aportación no sólo a la administración pública, sino también a los mismos ciudadanos con el propósito de orientarlos en cuanto al contexto de su participación en el diseño de sus ciudades.

El objetivo fundamental es configurar un mecanismo que encauce la participación ciudadana y por el que se genere una conciencia de la importancia que tiene en la actualidad el establecimiento de instrumentos adecuados de planeación para el crecimiento y la expansión de nuestras ciudades, y ello garantice, a futuro, un desarrollo económico y social acorde a las necesidades e intereses de la población misma.