



INTRODUCCIÓN

ALEJANDRO MOHAR PONCE

Este libro es fruto de una motivación compartida entre el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México y el Centro Geo –Centro público de investigación en Geografía y Geomática del Conacyt–, que se sintetiza en *obtener aportes que perfilen recomendaciones en materia de agenda de gobierno para la Ciudad de México, con un claro enfoque territorial y desde una perspectiva metropolitana.*

En esa dirección, esta obra aporta propuestas para dar cumplimiento a los compromisos vinculantes derivados tanto de la Convención Marco de Cambio Climático, como de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas, conformada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre estos últimos destaca el *Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles*, que apunta: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.¹ Las metas de este objetivo, de la mayor relevancia por su asociación con las dinámicas de la Ciudad de México, son, entre otras:

- De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público.
- De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos.

¹ <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>.

- Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.²

En ese sentido, este libro entraña un valor agregado que se expresa en cada uno de sus capítulos, los cuales tienen varias características en común:

- Para cada capítulo el conjunto de elementos conceptuales, enfoques territoriales y hallazgos significa un aporte a la evolución de la agenda de la Ciudad de México, sea para fines de reformulación, adecuado posicionamiento o mayor prioridad de sus principales temas.
- Cabe mencionar el creciente consenso que apunta a considerar que visión territorial propicia la concurrencia interdisciplinaria y potencia los diversos aportes. Al respecto, cada uno de los capítulos ayuda a dar una mayor visibilidad y alcance a la información y conocimiento ya generados y accesibles, cuya autoría corresponde a una gama de instancias académicas y de expertos.
- Los diferentes capítulos del libro se basan en gran medida en conocimiento existente y accesible para la identificación y valoración de dinámicas territoriales; generan, así, un círculo virtuoso propicio para inducir mejoras en el proceso de agenda de política pública.
- En las primeras dos secciones del libro, la *mirada territorial* es de alcance metropolitano, sus límites están determinados por la funcionalidad territorial; de modo específico, por la intensidad de los flujos laborales. De esta forma, el área de estudio también es un elemento común, lo cual permite complementar hallazgos y potenciar sus alcances desde una perspectiva de agenda pública.
- En la tercera sección se mantiene a la metrópoli como área de estudio; sin embargo, la *mirada territorial* se enfoca a brindar evidencia del creciente *estrés* en el que se encuentra la Cuenca del Valle de México desde una perspectiva conceptual de ecosistema urbano.
- Por último, pero de la mayor importancia, en todos los capítulos se pone énfasis particular en la identificación de dinámicas territoriales consideradas determinantes para el desarrollo de la Ciudad de México y su zona metropolitana. Desde luego, la funcionalidad territorial es sensible a las delimitaciones político-administrativas con los municipios metropolitanos, en algunos casos en forma negativa, como son las afectaciones a los flujos laborales en casi todas las rutas de transporte público.

Además de compartir esos elementos, cada capítulo cuenta con su propio basamento conceptual, sus métodos y técnicas, y en función de la información disponible incorpora aproximaciones a la expresión tendencial hacia el año 2030. Sin duda los diversos capítulos de este libro no conforman ejercicios

² <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>>.

de escenarios completos, pero sí constituyen valiosos aportes sobre la pertinencia de que las dinámicas territoriales identificadas y valoradas –con sólida evidencia– como problemática de la agenda de gobierno de la Ciudad de México merezcan más atención y adquieran mucha mayor intensidad.

Por lo anterior, este texto introductorio no pretende exponer una síntesis conceptual y de los enfoques adoptados en los distintos apartados de este libro; tampoco se propone realizar una reseña de los hallazgos de investigación de los autores o su valoración. Lo relevante, pensamos, es dar cuenta de los referentes conceptuales que permitieron seleccionar los temas y organizar su ensamble en las tres grandes secciones en que se agrupan los capítulos de acuerdo con sus interacciones.

Todo esto a partir de la premisa que este libro aborda las dinámicas territoriales relevantes para el futuro de la Ciudad de México, y sin pretender la exhaustividad, señala en forma implícita o explícita algunas interacciones entre estas dinámicas que vale la pena tener en cuenta.

Profundizar y sistematizar en los temas será tarea de los lectores que consideren la adecuada selección y articulación de los aportes de este libro como un insumo para sus propias investigaciones y, en su caso, para sus tareas en el ámbito de la toma de decisiones públicas, en particular aquellas favorables a la evolución de la agenda de la Ciudad.

El principal referente conceptual para la organización del libro es la *cohesión territorial* en grandes conglomerados urbanos,³ presente en las dos primeras secciones, y que las articula. Este referente tiene su evolución y concreción en el ámbito institucional de la Unión Europea, especialmente en su dimensión deliberativa sobre la definición y aplicación del concepto de *cohesión territorial* para fines de orientación y articulación de estrategias de desarrollo de zonas metropolitanas.⁴

La Unión Europea ha consensuado una definición conceptual de *cohesión territorial*;⁵ sin embargo, para fines de estrategias y políticas despliega un concepto operativo en tres vertientes determinantes del ritmo de desarrollo económico y social de la región metropolitana:

- La concentración.
- La conexión.
- La cooperación.

³ Cabe apuntar que el enfoque de *cohesión territorial* se desdobra en grandes vertientes en función de los principales rasgos socioterritoriales; en contraste con el de territorios metropolitanos está la vertiente orientada a territorios rurales marginados, que alimenta los planteamientos del Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

⁴ De hecho, la UE lleva más de una década en un proceso de incorporación gradual de esta propuesta a su marco común de políticas públicas. Un primer acuerdo cristalizó en el 2008 con un planteamiento indicativo: Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte* (2008). Disponible en: <http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_es.pdf>.

⁵ “La cohesión territorial podría definirse como un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar territorial común (identidad) partiendo del respeto a particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios, aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos”.

Estas tres vertientes han sido referentes conceptuales para la selección de las dinámicas territoriales que se abordan en este libro, así como para su organización.

1. La *concentración* refiere a la superación de las diferencias en la densidad:

- La actividad económica se concentra más que la población. Hay ganancias derivadas de dicha concentración en relación con los rendimientos crecientes de aglomeración y de la agrupación de actividades particulares en lugares específicos, incluyendo la amplia disponibilidad de servicios.
- Al mismo tiempo, también hay *des-economías* de congestión y una serie de áreas urbanas deprimidas enfrentan graves problemas de deterioro urbano y exclusión social. Esto se refleja en crecientes zonas con bajos niveles promedio de PIB per cápita, en situación de economía informal con desempleo y subempleo, con bolsones de pobreza y de alta vulnerabilidad y malestar social.

Para la primera sección los temas transversales de expansión geográfica de la *mancha urbana* de la metrópoli, las dinámicas poblacionales y las tendencias en la movilidad por flujos laborales son las determinantes más importantes de los mencionados fenómenos de aglomeración, congestión y multiplicación de zonas deprimidas. Cabe destacar que la acelerada expansión geográfica ocurre principalmente bajo pautas de muy baja densidad poblacional y alta exclusión social.

La *concentración* es referente conceptual de la segunda sección, cuyo tema dominante –vertebral de todo el libro– es la *economía de la Ciudad*, que muestra a lo largo de la metrópoli una notable diferenciación territorial en su estructura sectorial. En este libro se presenta un ejercicio de regionalización a partir de esta diferenciación territorial, marcando cambios espacio-temporales.

2. La *conexión* se refiere a la superación de la distancia. Esto presupone: predominancia del transporte público; modernización del parque vehicular; buenas conexiones de transporte intermodal; sistemas avanzados de gestión de tráfico; acceso adecuado a los servicios de interés económico general, tales como la salud, la educación y la energía sostenible, y acceso a Internet de banda ancha, entre otros. Para el caso de la Ciudad de México y su zona metropolitana, esta amplia temática en materia de *conexión* tiene su problemática central en la movilidad por flujos laborales.

Por esto y por su relevancia económica y social, el *punto* entre las dos primeras secciones es la variable *empleo*, que ayuda a vislumbrar articulaciones entre los capítulos. Además, el empleo desempeña un papel vertebrador de la cuestión social: es base fundamental de la funcionalidad territorial de la metrópoli (flujos laborales) y uno de los elementos centrales de la diferenciación territorial de la economía.

3. La última vertiente del concepto de *cohesión territorial* es la *cooperación* y se refiere a la superación de la división. Los problemas de conectividad y la concentración sólo pueden abordarse eficazmente con una fuerte cooperación y participación en varios niveles de gobierno. Igualmente la requieren

los problemas sociales y ambientales y sus derivaciones en exclusión social, vulnerabilidad y débil seguridad humana. Esta vertiente está presente –en forma implícita o explícita– en casi todos los capítulos del libro, y es tema central para la nueva Constitución de la Ciudad de México.

Además, como bien señala la experiencia europea,⁶ es obligada una visión territorial para pensar escalas geográficas que involucren órdenes de gobierno con énfasis en la continuidad física para la conformación de agendas compartidas; en esta dirección existen valiosas experiencias e iniciativas de alianzas intermunicipales para atender problemáticas territoriales comunes.

Para la tercera sección del libro el referente conceptual es el enfoque de ecosistema urbano, que cuenta con el respaldo de varias iniciativas internacionales del mayor prestigio, como son Millennium Ecosystem Assessment⁷ y Resilience Alliance.⁸

La mencionada expansión de la *mancha urbana* se extiende en forma acelerada hacia los remanentes de tierras agrícolas y zonas boscosas, y presenta la emergencia de *archipiélagos de urbanización* a lo largo del Valle de México; es decir, los procesos causales del crecimiento caótico e insustentable del conglomerado urbano se ubican en la interacción urbano-rural y, de modo más específico, entre mercados inmobiliarios con sistemas productivos no consolidados, y en la interacción con áreas de relevancia ambiental que presentan muy bajo nivel de gobernabilidad ambiental, lo que se expresa en deforestación y degradación de la cobertura de vegetación.

Los impactos de estos procesos causales derivan en fenómenos complementarios, como el cambio del microclima y el desbalance hídrico en la Cuenca del Valle de México; más aún, ambos fenómenos se catalizan con los impactos asociados a los escenarios de cambio climático. Lo anterior acelera afectaciones sociales e incrementa la vulnerabilidad de la Ciudad, y nos ubica en una trayectoria divergente del mencionado *Objetivo 11* de la Agenda 2030: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

La atención a este compromiso vinculante obliga a una mejora sustantiva de la agenda de la Ciudad: la incorporación de una estrategia de adaptación cuyo punto de partida sea el reconocimiento de que la Ciudad es una metrópoli que ha transformado a la Cuenca del Valle de México en un ecosistema urbano insustentable.

⁶ Para hacer frente a estos y otros problemas de manera eficaz se requiere una respuesta política a una escala geográfica variable, que exige frecuentemente la cooperación entre las autoridades locales vecinas. Las decisiones relativas a la escala de actuación para abordar temáticas territoriales no presentan un carácter meramente cuantitativo, sino que la escala elegida encierra notables implicaciones cualitativas; asimismo, desde el punto de vista de las políticas públicas, ésta es una cuestión esencial, ya que acercar en lo posible la toma de decisiones a la ciudadanía, y al territorio concreto al que se dirigen las políticas, redundará en un incremento en la eficacia de éstas.

⁷ <<http://www.millenniumassessment.org/en/index.html>>.

⁸ <<http://www.resalliance.org/>>.