

La sustentabilidad en México desde la mirada metropolitana

Alfonso Iracheta

SEPTIEMBRE 2016

- La continua y rápida urbanización mexicana ha creado ciudades cada vez mayores y más dispersas donde las grandes distancias y los procesos de conurbación se han convertido en problemas cotidianos para un número creciente de ciudadanos y de gobiernos locales.
- El crecimiento urbano ha ocurrido generalmente sobre diversas jurisdicciones político – administrativas, por lo que los gobiernos locales solo han asumido la responsabilidad de su parte de la conurbación, sin considerar necesariamente el resto de la ciudad. No existe un marco legal o una estructura de planeación nacional para enfrentar el fenómeno metropolitano en México.
- Los retos de las metrópolis mexicanas son múltiples: desde la concentración demográfica y la baja productividad; su expansión territorial desordenada y dispersa y su movilidad insustentable; la tendencia de muchas metrópolis hacia una crisis hídrica; el manejo limitado de sus desechos sólidos y su baja oferta de energías limpias, hasta sus problemas de planeación, gobernanza y legislación obsoleta.
- Ante estos graves retos, es fundamental emprender una Reforma Urbana-Metropolitana en México que ponga el acento en el reconocimiento legal de las zonas metropolitanas, que permita planificarlas como totalidades y definir las atribuciones de cada ámbito de gobierno. La Reforma debe asumir nuevas políticas de vivienda y suelo que reconozcan su papel social y los derechos y deberes de la propiedad y debe garantizar un sistema de planeación integrado y alineado y la creación del sistema de información y de los instrumentos que permitan la ejecución de la Reforma.

Índice

■ Introducción	3
■ Los grandes retos metropolitanos de México	3
Los retos de la demografía y la economía	3
La expansión descontrolada de las metrópolis	4
El reto de la movilidad urbana.....	5
La crisis hídrica que se avecina.....	9
Los desechos sólidos	10
Energía y ciudad	10
Los límites de la planeación y la legislación territorial	11
■ ¿Qué hacer? Hacia la Reforma Urbana-Metropolitana	12
■ Ideas clave de la Reforma Urbana-Metropolitana	12
■ Conclusión	14
■ Bibliografía	15



Introducción¹

Las zonas metropolitanas de México no son solamente entidades integradas e interrelacionadas desde las perspectivas social, económica, espacial y ambiental, sino que comparten mercados laborales comunes con fuertes lazos y vínculos entre el centro metropolitano y la fuerza de trabajo de la periferia, así como condiciones ambientales compartidas como sus cuencas atmosféricas e hídricas, entre otras. Sin embargo, ni la planeación espacial ni las estructuras administrativas gubernamentales en los tres órdenes de gobierno, han asumido sus responsabilidades para planificarlas y gobernarlas desde perspectivas integradas de gobernanza metropolitana.

En el mejor de los casos, algunas grandes ciudades han desarrollado planes metropolitanos y algunos estados de la Federación han creado legislación metropolitana, aunque con muy pobres arreglos para gobernarlas.

Este problema tiene sus orígenes en la forma en que históricamente han sido definidos los límites territoriales de estados y municipios, respondiendo a conflictos militares, arreglos políticos coyunturales y otros eventos, pero no a razones geográficas o de desarrollo urbano. Como consecuencia, los patrones actuales de crecimiento urbano muestran grandes disparidades entre las jurisdicciones locales (municipios), restringiendo severamente las posibilidades de coordinación interestatal y/o intermunicipal y la consecución de arreglos para el gobierno de metrópolis y regiones. De ahí que, la mayoría de los problemas metropolitanos que requieren de intervención pública se han agudizado a tal grado, que ponen en peligro las capacidades de gobierno y la sustentabilidad urbana.

Por lo tanto, surgen algunas preguntas que deben ser atendidas: ¿Porqué la gobernanza metropolitana es tan importante para el desarrollo y la sustentabilidad/sostenibilidad del país y sus regiones? ¿Cuáles son las propuestas fundamentales para transitar de una crisis metropolitana a una metrópoli sustentable y gobernada integral y participativamente?

Este texto intenta adelantar algunas ideas y defender la importancia de un enfoque sustentable de gobernanza metropolitana como parte de una

REFORMA URBANA de largo alcance construida corresponsablemente entre sociedad y gobierno.

Para ello, se ha dividido en 2 grandes partes: un recuento de los retos y problemas que enfrentan las metrópolis mexicanas, destacando los socio-espaciales y los ambientales, con un intento de explicación de sus causas, a fin de argumentar con mayor certeza las propuestas que conformarían una Reforma Urbana-Metropolitana, cuyo contenido se desarrolla en la segunda parte. El texto culmina con una conclusión a manera de reflexión sobre el momento crítico que viven las ciudades y metrópolis de México y la urgencia de emprender dicha reforma.

Los grandes retos metropolitanos de México

Los retos de la demografía y la economía

Más de tres cuartos de la población mexicana vive en ciudades (80 millones de habitantes en 383 ciudades) y casi 60% se asienta en zonas metropolitanas (CENTRO EURE, 2013: 34). Se ha estimado que hacia 2030, México alcanzará del orden de 135 millones de habitantes (ibíd., 2013; 13) y que si persisten las condiciones socio-económicas del presente, se espera que la mayoría de la nueva población se asentará en ciudades y que casi todos formarán parte de los deciles de menor ingreso.

Desde la perspectiva económica, más de 83% del PIB nacional es producido en las ciudades y más de 73% en las metrópolis² (cuadro 1).

El World Bank (2015), ha establecido que México no está aprovechando su potencial económico y las

1 Este texto comparte información y análisis con otros en proceso de publicación: Iracheta, Alfonso, 2016: **Reforma Urbana en México: ideas fundamentales**, IIE – UNAM, CDMX (en prensa); Iracheta, Alfonso, 2016: **Metropolitan Reform: Some Key Ideas**, Un-Habitat, Nairobi (en prensa).

2 Debe considerarse que las Cuentas Nacionales registran los datos de producción en las ciudades donde se asientan los domicilios fiscales de las empresas, lo que no necesariamente coincide con las ciudades donde generan la producción.

**Cuadro 1****Producto Interno Bruto (PIB), 2000-2015**

PIB (millones de pesos, 1980=100)

	2000		2005		2010		2015	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Nacional	6,848,302	100.00	7,939,059	100.00	9,203,545	100.00	10,669,431	100.00
SUN*	5,589,109	81.61	6,523,331	82.17	7,617,268	82.76	8,896,285	83.38
Zonas Metropolitanas	4,171,538	74.64	4,779,582	73.27	5,614,716	73.71	6,521,036	73.30
Ciudades**	1,417,571	25.36	1,743,749	26.73	2,002,552	26.29	2,375,249	26.70

* Sistema Urbano Nacional (incluye a las zonas metropolitanas y a las ciudades).

** 15 mil y más habitantes.

Fuente: SEDESOL-CAM-UNAM (s/f), México 2020; un enfoque territorial del desarrollo, Vertiente Urbana. Síntesis Ejecutiva. Tomado de <http://www.sociologia.uson.mx/lecturas/mexico2020urbana.pdf>

posibilidades de sinergia entre sus ciudades. Una posible explicación sobre este bajo comportamiento se ubica en las limitaciones estructurales de la coordinación metropolitana y regional, la pobreza de la planeación y de la gobernanza urbana y la ineficiente economía de las ciudades donde 6 de cada 10 nuevos empleos son informales y el sector económico de mayor crecimiento es el de servicios con menor valor agregado.

A esto hay que agregar que la economía mexicana ha estado creciendo a tasas muy bajas desde 1980 y que, en los últimos 14 años, la tasa de crecimiento del PIB por habitante se ha mantenido por debajo del crecimiento de la población incrementando la desigualdad socioeconómica.

La expansión descontrolada de las metrópolis

Es inusual en México encontrar ciudades cuyos límites territoriales se ubican dentro de un solo municipio. El Índice de Prosperidad Urbana (CPI por sus siglas en inglés), aplicado por ONU-HABITAT en 136 municipios urbanos, muestra que 106 (78%) de ellos comparten su área urbana con cuando menos otro conformando aglomeraciones urbanas (ONU-HABITAT, 2015).

De acuerdo con un análisis reciente de municipios que conforman las 59 zonas metropolitanas oficialmente reconocidas, uno de cada 10 no tiene plan de desarrollo urbano, solo 13% planifica de acuerdo a una estrategia metropolitana y solo 38% de los planes de desarrollo urbano tienen validez de

acuerdo con la legislación estatal correspondiente (Centro Mario Molina, 2015).

De acuerdo a lo anterior, se puede afirmar que la planeación urbana y la metropolitana son asignaturas pendientes en el sistema de gobierno mexicano, porque no han sido adecuadamente consideradas por ninguno de los tres ámbitos de gobierno, ni por las políticas públicas en general.

Estas limitaciones de la planeación, representan una de las muchas causas que explican la urbanización expansiva, descontrolada e insustentable que enfrentan muchas ciudades de México.

Evidencias de lo anterior, es que entre 1980 y 2010 la población urbana se expandió dos veces mientras que las áreas urbanas lo hicieron 8 veces (Topelson, 2012). Por ello, la densidad promedio en las ciudades mexicanas es actualmente de 23 viviendas/ha (del orden de 80 hab/ha), mientras que el Gobierno Federal ha externado que una meta adecuada sería de aproximadamente 80 viv/ha (320 hab/ha) (CENTRO EURE, 2013, 178, 183); más aún, el propio Gobierno Federal ha estimado que aproximadamente 120 mil has dentro de las ciudades se consideran como suelo vacante.

Esta expansión sin precedente ha sido impulsada también por la política nacional de vivienda social, que ha incentivado y permitido a los desarrolladores construir casas en zonas con suelo de bajo costo, generalmente inadecuadas para la urbanización por su localización periférica y lejana de las áreas de trabajo lo que ha impactado fuertemente los costos de las infraestructuras para los gobiernos locales



(World Bank, 2015) y los costos de transporte para los habitantes, forzando a muchas familias a abandonar sus viviendas (INFONAVIT, 2015).

Con base en lo anterior, en las 3 principales zonas metropolitanas del país, la distancia promedio entre los desarrollos de vivienda social con mayor tendencia al abandono de viviendas y el centro metropolitano es de alrededor de 30 km, aunque los rangos fluctúan entre 15 y 46 km (INFONAVIT, 2015) (gráfica 1 y mapa 1); se ha estimado que el promedio nacional es de 9 km entre estos desarrollos y los centros de las ciudades más cercanas (Eibenschutz y Goya, 2009). Adicionalmente, de acuerdo con el Censo Nacional de Población 2010, más de 5 millones de viviendas se encontraban desocupadas (15% del inventario total nacional) y del orden de 500 mil habían sido vandalizadas, particularmente aquellas localizadas dentro de los desarrollos habitacionales.

Una posible explicación a estos problemas es, además de la localización de las viviendas sociales en relación con sus centros urbanos, la insuficiencia de facilidades urbanas en su interior y de oferta de empleo en el entorno donde se ubican.

Desafortunadamente, en lugar de haber sido una política urbana orientada a ordenar las ciudades, esta política nacional de vivienda se ha limitado a ofrecer créditos hipotecarios y a construir aproximadamente 10 millones de casas (2000-2014) al margen de sus impactos urbanos y ambientales.

Estos patrones de crecimiento urbano inadecuado y la falta de coordinación entre las políticas urbanas con las de vivienda y las de transporte, pueden explicarse desde cuando menos 4 procesos: a) sistemas de planeación espacial y de gobernanza urbana pobres en los 3 órdenes de gobierno; b) producción masiva de viviendas sociales con un mínimo respeto en sus impactos urbanos y ambientales (mapas 1 y 2); c) ausencia de oferta legal, del gobierno y de las empresas, de suelo habitacional bien localizado para las familias de menor ingreso en las ciudades, impulsando el crecimiento de asentamientos precarios e informales, y; d) mercados inmobiliarios pobremente regulados y generalmente descontrolados que han creado sobreoferta de suelo mal localizado en las periferias de casi todas las ciudades mexicanas (mapa 3).

El reto de la movilidad urbana

La movilidad en la mayoría de las ciudades mexicanas y en especial en las más pobladas, se ha convertido en un asunto social y políticamente sensible. Se ha estimado que la población más pobre gasta casi 50% de su ingreso familiar en transporte urbano. De manera más precisa, de acuerdo con Carruthers, Dick y Saurkar (2005), el máximo gasto sostenible en transporte urbano para una persona no debe superar 30% de ingreso; el estudio ya referido de los 36 conjuntos de vivienda social con peores condiciones repartidos a lo largo y ancho del país (INFONAVIT, 2015), mostró que el gasto promedio en transporte por persona representó 18.7% del ingreso familiar. Aunque este valor está por debajo del umbral arriba mencionado, es fácil alcanzarlo y rebasarlo si se considera el gasto en transporte del resto de los miembros de la familia que regularmente realizan viajes pendulares (community trips) al trabajo, la escuela y por otras razones. Finalmente, se ha considerado que casi 40% de la población asentada en los conjuntos habitacionales sociales requiere más de una hora para cada sentido de sus traslados (INFONAVIT, 2015, 160). Por lo anterior, es claro que los sistemas de transporte público dentro de las áreas metropolitanas son inadecuados para conectar los conjuntos de viviendas sociales con su centro metropolitano, elevando consecuentemente el uso del coche privado (ibíd., 104).

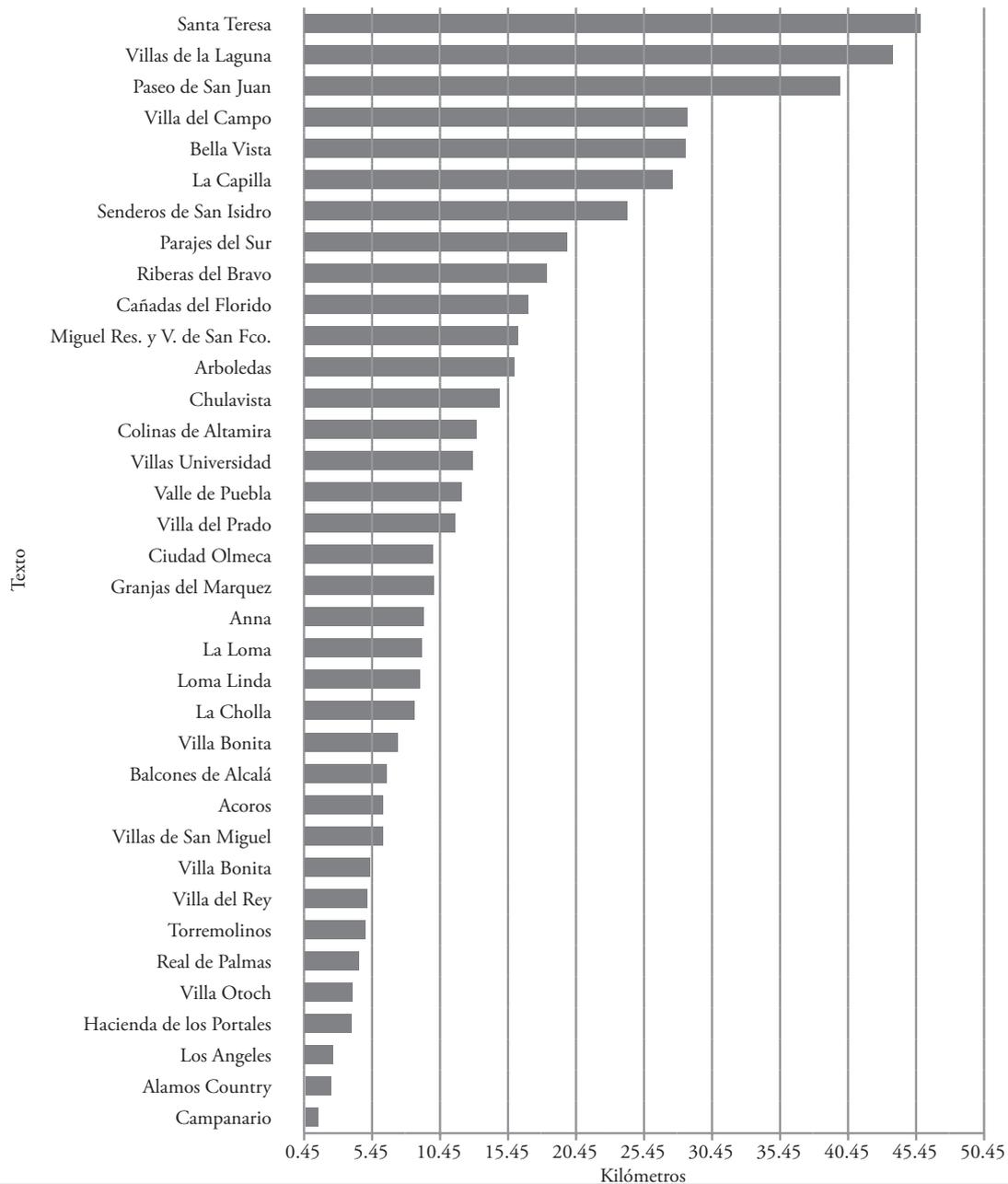
Se ha estimado que 2 mil millones de dólares/año se pierden en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) exclusivamente por deficiencias del transporte de los trabajadores (IMCO, 2012, 2014), y que el exceso de coches en 5 de las más pobladas metrópolis (Valle de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala y León) **representa del orden de 4% de su PIB** (2009) (Medina, 2012); por ello, estos patrones de movilidad han tenido efectos negativos en la calidad ambiental y de la salud.

El ejemplo más cercano (marzo de 2016), corresponde a la contingencia ambiental en la ZMVM más grave de las últimas 2 décadas. La mayor parte de los expertos coincide que esta crisis fue originada en buena medida por la mala planeación urbana y ambiental en la metrópoli y por la ausencia de una estrategia metropolitana de movilidad sustentable.



Gráfica 1

Distancias entre desarrollos de vivienda social* y sus centros urbanos/metropolitanos**, 2015



* Los desarrollos habitacionales fueron designados por el INFONAVIT por ser los de mayor incidencia en el abandono de las viviendas.

** Estas distancias fueron medidas linealmente entre el conjunto habitacional y su correspondiente centro urbano/metropolitano. Las distancias reales son evidentemente mayores si se miden siguiendo las redes viales.

Fuente: INFONAVIT, 2015, 69.

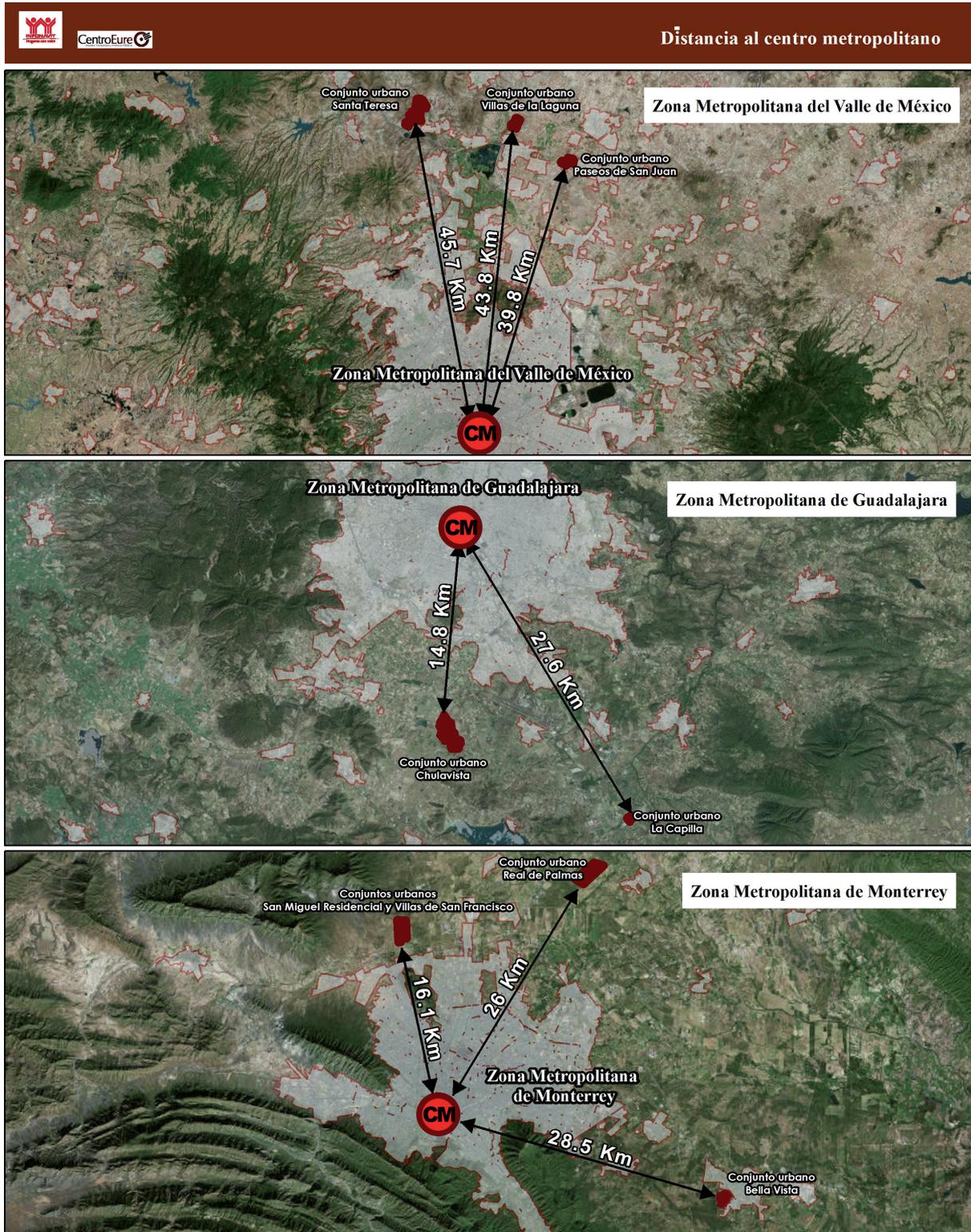
El patrón de dependencia del coche, que la mayor parte de las ciudades mexicanas está siguiendo, refuerza estos problemas. Evidencias de este patrón pueden encontrarse en el tamaño de la flota vehicular de la zona metropolitana del Valle de México que ha tenido una tasa de crecimiento del doble que las correspondientes a EUA y Canadá entre 2000 y

2010. Igualmente, los hallazgos en la evaluación del Fondo Metropolitano del Gobierno Federal (Iracheta & Iracheta, 2014, 66) que mostraron que en las 16 zonas metropolitanas analizadas (2006 a 2009), aproximadamente 48% del total de los recursos financieros que recibieron fueron invertidos en infraestructura vial, para coches principalmente, que



Mapa 1

Ejemplo de localización de conjuntos habitacionales sociales en las 3 zonas metropolitanas más pobladas de México (Valle de México, Guadalajara y Monterrey), 2015



Fuente: INFONAVIT, 2015, 70.



Mapa 2

Ejemplos de desarrollos de vivienda social, 2014



Fuente: INFONAVIT, 2015.

representaron 50% del número total de proyectos, mientras solo 5% fueron dedicados a transporte público que recibieron 15% de los recursos.

Además de los graves problemas de congestión del tránsito en las ciudades con las consecuencias económicas y de salud pública que provoca la mala movilidad, se agudiza el deterioro de la calidad del aire, del que ni siquiera se cuenta con información completa, porque en 2012, de acuerdo con el SNIA, 16 zonas metropolitanas no habían implantado sistemas de monitoreo y solo en otras 16 se contaba con información parcial sobre las emisiones de ozono y de partículas suspendidas (PM10 y PM2.5) que son los contaminantes que más días han excedido la norma. Al contrastar esta información con la generación de datos de monitoreo en 18 zonas metropolitanas (INE, 2009a), solamente 3 generaban información para 6 de los 7 compuestos regulados; 11 monitoreaban 5 compuestos y el resto 4 o menos, incluyendo 2 metrópolis que monitoreaban únicamente 1 compuesto. Igualmente, de acuerdo con ONU-HABITAT (2015), de las 77 aglomeraciones urbanas analizadas para

aplicar el Índice de Prosperidad Urbana (CPI por sus siglas en inglés), en 28 no existen sistemas de monitoreo de la calidad del aire.

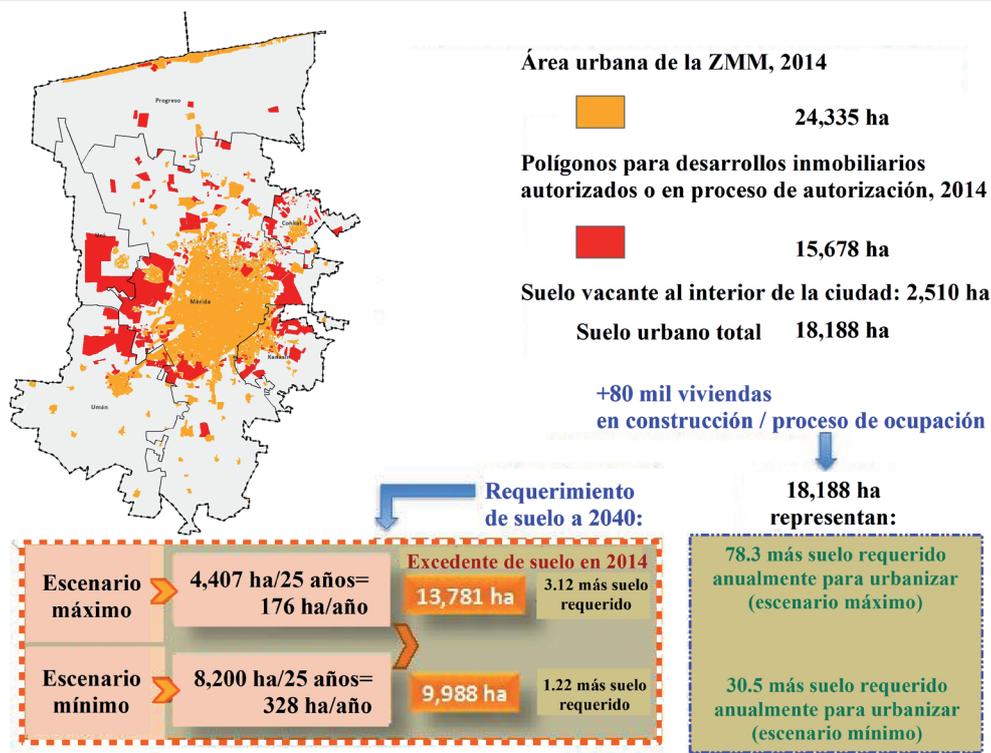
La evolución de la calidad del aire en las zonas metropolitanas de México -para las que se tiene información- presenta resultados mixtos (INE, 2009a). Las partículas PM10, PM2.5 y el ozono (O_3), son los principales contaminantes y las normas en la mayoría de las metrópolis no se cumplen, aunque en algunos casos ha habido mejoras importantes; el monóxido de carbono (CO) ha sido mejor controlado porque la mayoría de las metrópolis han logrado mantenerse dentro de la norma.

Como se mencionó antes, una de las principales fuentes de contaminación del aire son los coches ya que generan 95% de las emisiones de CO, 73% del NO_2 y 15% del SO_2 (INE, 2009). Si bien la tendencia es hacia la mejora de los motores o su sustitución por tecnologías híbridas, eléctricas u otras similares, esto ocurrirá en el mediano-largo plazo, por lo que las emisiones de los vehículos continuarán en las próximas décadas.



Mapa 3

Ejemplo de sobreoferta de suelo para uso urbano, 2014



Fuente: CENTRO EURE, 2015.

La OECD ha establecido que “...la buena integración de la gobernanza del transporte y la de la planeación espacial –que son respectivamente, los campos principales de trabajo de 70% y 60% de las instituciones metropolitanas de la OECD– pueden contribuir significativamente a un mayor crecimiento y calidad de vida” (OECD, 2015a, 11, traducción propia). Lamentablemente, éste no es el caso de las metrópolis mexicanas, donde la planeación espacial no está alineada con la movilidad metropolitana, ni con las políticas de vivienda social, resultando una expansión urbana descontrolada e insustentable que se refleja en el crecimiento de la contaminación atmosférica en prácticamente todas las metrópolis del país.

La crisis hídrica que se avecina³

Otros problemas de orden eminentemente ambiental están afectando a las metrópolis de México, siendo la crisis hidráulica-forestal uno de los más graves. Un factor que la magnifica, es la expansión urbana difusa y dispersa y los cambios de uso del suelo; ambos incrementan la demanda de agua potable y la generación de agua residual, al tiempo que reducen

la superficie forestal (bosque, selva, manglar), la capacidad de recarga de los acuíferos y, en general los servicios ambientales, aumentando los riesgos ante fenómenos naturales y de erosión del suelo.^{3,4,5}

Estadísticas oficiales (SEMARNAT, 2010 y CONAGUA, 2010) evidencian que el grado de presión sobre los recursos hídricos nacionales alcanzó en 2010 17.4%⁴, lo que significa una sobreexplotación del recurso (extracción autorizada sobre disponible). Sin embargo, siete regiones hidrológico-administrativas tienen un grado de presión fuerte (entre 40 y 100%) afectando a 52.5% de la población nacional y de estos, 84% (49.5 millones de habitantes en 2010) habitaban en alguna de las 34 zonas metropolitanas en estas regiones⁵. Un nivel de presión muy grave

3 La versión original de este análisis fue elaborada por José A. Iracheta Carroll en Centro EURE.

4 Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA), indicador clave número 9, agua. El indicador se obtiene dividiendo el volumen de agua autorizado para extracción entre el volumen de agua disponible.

5 Estimación con base en datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010.



corresponde a la ZMVM, que alcanzó 132.9% en 2010⁶. Adicionalmente, 16 zonas metropolitanas con más de 32 millones de habitantes en total, enfrentan riesgos medio-alto y alto de inundaciones (CENAPRED, 2010).

De acuerdo con el SNIA (2012), el tratamiento de aguas residuales (municipales) está regulado bajo la NOM-CCA-031-ECOL/1993, lo que ha permitido un incremento relevante en la última década, al pasar de cerca de 17% a poco más de 40% en 2011, aunque persisten fuertes limitaciones para avanzar debido a las insuficiencias en la coordinación metropolitana que no permiten sinergias entre los municipios que las conforman, a lo que se suma la falta de capacidades técnicas y financieras de muchos gobiernos locales. Un caso paradigmático es el del Río Lerma en la porción que cruza por la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, que recibe descargas municipales e industriales sin tratamiento en muchos casos al grado que este río es incapaz de sostener cualquier tipo de vida que no sea bacteriana o microbiana⁷.

Íntimamente asociado al reto hidráulico de las metrópolis mexicanas es la reducción de las masas forestales en su entorno y especialmente en los ecosistemas costeros, donde el crecimiento urbano ha causado reducciones considerables (ver ejemplo en mapa 3). De acuerdo con el SNIA (2012), entre 1976 y 2007 la superficie cubierta con bosques en México se redujo en 3% (0.09% tasa anual) y la de selvas en 15% (tasa anual de 0.52%), y se ha estimado una pérdida de 118.44 km² de bosque entre 1990 y 2000, únicamente en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Los desechos sólidos⁸

Otro problema ambiental en las metrópolis mexicanas es el mal manejo de los residuos sólidos sobre todo en la disposición final, que suele ocurrir en lugares inadecuados y sin utilizar tecnologías que reduzcan sus impactos ambientales o que permitan su aprovechamiento para la generación de energía o como insumos para procesos productivos. Este problema se agudiza porque su manejo no depende de una sola autoridad, sino de un conjunto de actores que requieren coordinarse para aprovechar potenciales economías de escala. Si bien existen casos positivos con sinergias entre distintas jurisdicciones y organismos públicos y privados, la situación más

común es la de falta de conexión entre ellos.

La generación de residuos sólidos en las metrópolis de México ha crecido poco más de 30% en la última década y representa 43% del total nacional. 23% del total urbano (2011), fue depositado en tiraderos a cielo abierto no controlados, aunque se debe considerar que en 1995 representaba 70%; 64% se depositaba en rellenos sanitarios y 8% en rellenos de tierra controlados (SNIA, 2012)⁹.

De acuerdo a la composición de los residuos sólidos urbanos, se podría aprovechar mediante reciclaje o generación de composta poco más de 85% del total; sin embargo, en 2011 solo se aprovechó 5% (EPA, 2012a). Otra categoría corresponde a los residuos peligrosos, cuyo manejo está regulado por la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la NOM-052-SEMARNAT-2005. Los grandes generadores de estos desechos se localizan mayormente en alguna zona metropolitana y en particular en la del Valle de México que concentra 43% de los residuos y 30% del total de generadores (micro, pequeño y grande) (EPA, 2012a).^{678910x}

Energía y ciudad¹⁰

El conjunto de retos ambientales de las metrópolis mexicanas, se asocian directamente con el fenómeno energético, porque 82.6% de la energía eléctrica se genera con combustibles fósiles (52.2% gas natural, 18.8% petróleo y 11.5% carbón) que son los principales generadores de gases de efecto invernadero (GEI).

6 Comisión Nacional del Agua. Datos geográficos y socioeconómicos por región hidrológica-administrativa.

7 Declaración del Dr. Cheick Fall, experto del Centro Interamericano de Recursos del Agua (CIRA) de la Universidad Autónoma del Estado de México.

8 La versión original de este análisis fue elaborada por José A. Iracheta Carroll en Centro EURE.

9 Como ejemplo, la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA por sus siglas en inglés) reporta anualmente la situación de los residuos sólidos, y dentro de sus clasificaciones no se considera siquiera el depósito en lugares no controlados, sino que el foco es en el volumen depositado en rellenos sanitarios, volumen recuperado a través de reciclaje y composta, y volumen incinerado para generar energía.

10 La versión original de este análisis fue elaborada por José A. Iracheta Carroll en Centro EURE.



Cuadro 2
Fuentes de GEI y porcentaje de generación en las ciudades

Sector	Porcentaje de emisiones globales de GEI	Porcentaje de emisiones de GEI en las ciudades
Provisión de energía	25.9	8.6-13
Industria	19.4	7.8-11.6
Silvicultura	17.4	0
Agricultura	13.5	0
Transporte	13.1	7.9-9.2
Residencial y comercial	7.9	4.7-5.5
Desechos y aguas residuales	2.8	1.5
Total	100	30.5-40.8

Fuente: ONU-HABITAT (2012, 544), basado en Barker *et al*, 2007 y Satterthwaite, 2008.

La producción bruta de electricidad en el país pasó de México pasó de 37.1 TWh en 1978 a 296.01 en 2012 con un consumo final de 225.9 TWh (23% residencial y 55% industrial), lo que implica un crecimiento total de 700% en 35 años con una tasa anual del orden de 20%, muy por arriba de las tasas anuales de crecimiento de la economía y de la población (IEA, 2013), destacando la concentración de este crecimiento en las ciudades y metrópolis.

El sector eléctrico nacional depende en gran medida del uso de combustibles fósiles. De acuerdo a cifras de la IEA (2013), 82.6% de la energía eléctrica se genera con combustibles fósiles (52.2% gas natural, 18.8% petróleo y 11.5% carbón)¹¹. En términos ambientales, estas cifras son muy reveladoras, ya que la combustión de petróleo y carbón es la principal fuente de generación de gases de efecto invernadero (GEI) y de contaminación del aire correspondiendo a las ciudades una proporción muy importante (cuadro 2). Resulta también relevante lo poco que se ha avanzado respecto a la generación de energía a partir de fuentes limpias, como la energía solar o eólica, ya que la generación de la primera es nula para efectos prácticos y la segunda representa 1.1% del total.

Las cifras muestran la importancia de las ciudades para disminuir la generación de GEI. En esta estimación, la generación de energía es la actividad con mayor peso, sin embargo, son diversos los factores que contribuyen a una mayor o menor proporción de emisiones para cada sector. La contraparte de la generación de GEI son los riesgos e impactos que tiene el cambio climático en las ciudades destacando 6 (ONU-HABITAT, 2012): 1). incremento del nivel

del mar; 2). tormentas tropicales más agresivas; 3). eventos de lluvias torrenciales (más agua en menor tiempo); 4). eventos de temperatura extrema (calor y frío) y; 5). sequías más agudas.

Estos eventos pueden ser potencialmente devastadores para la infraestructura física de las ciudades mexicanas, destacando las ubicadas en las costas y las que enfrentan riesgos diversos (inundaciones principalmente); más allá de avances en la prevención de desastres, la mayoría de las metrópolis siguen creciendo y expandiéndose sin tomar seriamente en consideración estos riesgos, lo que se evidencia en la localización de los usos del suelo y el mínimo avance en la movilidad sustentable.

Los límites de la planeación y la legislación territorial

Estas limitaciones y problemas de las metrópolis mexicanas no pueden ser resueltos con el sistema de planeación vigente que se ha vuelto disfuncional, porque no ejecuta lo que los planes aprobados prescriben y en consecuencia no logra sus objetivos.

De manera similar, el marco legal de la planeación urbana se ha vuelto obsoleto y las autoridades locales son incapaces de poner en práctica estrategias y mecanismos de coordinación interestatal e intermunicipal para la planeación territorial, el

¹¹ El restante 17.4% se genera en hidroeléctricas (11%), 3% en plantas nucleares, 2% en plantas geotérmicas y 1.1% con energía eólica; el resto corresponde a biocombustibles, y fuentes no especificadas.



transporte, la vivienda o el ambiente, siendo además muy vulnerables a la corrupción que surge de las presiones externas por aprobar cambios de uso del suelo y para emitir licencias de construcción, siendo afectados principalmente los municipios con mayores carencias de capital humano y recursos financieros.

¿Qué hacer? Hacia la Reforma Urbana-Metropolitana

Gobernar las metrópolis para lograr un desarrollo urbano más equitativo, espacialmente ordenado y sustentable, significa alcanzar un acuerdo socio-político organizado en un marco coherente basado en conocimiento de frontera sobre una gobernanza metropolitana de largo alcance. México puede ofrecer, si no buenas prácticas, si una gama amplia de ideas que han sido exhaustivamente debatidas por las tres últimas legislaturas federales (Senadores y Diputados) con la participación de políticos, funcionarios, académicos y toda clase de actores sociales y privados durante los últimos 8 años (2007 en adelante) y que conforman la base de la Reforma Urbana-Metropolitana que se encuentra en una fase final de revisión previa a su aprobación en el Congreso Mexicano. Si bien algunas ideas clave de la reforma se refieren explícitamente al sistema urbano y no al metropolitano, es necesario reconocer que las metrópolis son en primer lugar ciudades, más complejas, pero al fin ciudades, por lo que desde la perspectiva de la planificación y de la gobernanza urbana, continúan siendo responsabilidad primordial de los gobiernos locales, aunque es claro que los otros 2 ámbitos de gobierno (federal y estatal) tienen también un papel muy importante que cumplir especialmente desde la óptica regional y de convocatoria a la coordinación y cooperación inter-municipal. Desde esta perspectiva, promover una Reforma Metropolitana es luchar por una Reforma Urbana que incluya la complejidad de los temas socio-espaciales.

Ideas clave de la Reforma Urbana-Metropolitana

■ Una fuerte gobernanza metropolitana requiere en primer lugar, *el reconocimiento legal y la regulación de las metrópolis*; en el mismo sentido, el sistema de

planeación urbana en México debe reconocer a los municipios como la jurisdicción territorial básica que conforma las metrópolis y las regiones del país. De ahí que un primer paso es la conceptualización de las ciudades y de las metrópolis desde las perspectivas legal, territorial y estadística, dado que ninguna está definida nacional ni localmente en los marcos legal y de planeación espacial. Con base en lo anterior, una dificultad relevante para planificar una ciudad o una zona metropolitana bajo los sistemas actuales surge porque la única entidad espacial reconocida es el municipio y la única unidad estadística es el Área Geográfica Estadística Básica (AGEB) y ninguna de las dos ha sido delimitada considerando la estructura y evolución de las áreas urbanas. Adicionalmente, el concepto de *centro de población* que es lo más aproximado a una ciudad y que es regularmente utilizado para efectos de planeación territorial, no es una norma generalizada ni permite considerarlo como herramienta válida para delimitar las ciudades y las metrópolis y tampoco para todo tipo de decisiones de política pública. Como resultado, muchas ciudades y zonas metropolitanas tienen criterios diferentes y metodologías para su delimitación espacial y persiguen diferentes objetivos que no son necesariamente reconocidos por todas las instancias gubernamentales que toman decisiones sobre el desarrollo de las ciudades y las metrópolis.

■ La gobernanza metropolitana requiere también de una estrategia nacional sólida e inclusiva orientada a inducir la participación y colaboración inter-municipal. Esto significa reconocer a los municipios como los socios principales para la construcción de la gobernanza metropolitana, convirtiéndolos en los dueños del sistema y con ello, que asuman responsabilidades en asuntos metropolitanos como la definición de los límites territoriales y la elaboración y ejecución de los programas metropolitanos.

Los arreglos administrativos metropolitanos para facilitar la realización conjunta de proyectos y la ejecución de acciones entre actores sociales deberán ser promovidos y también regulados. Desde esta perspectiva, es necesario que los *planes municipales de desarrollo urbano y ambiental deriven de los respectivos metropolitanos*, a fin de construir primero una visión participativa de la TOTALIDAD (la zona metropolitana) y posteriormente de sus PARTES (los



municipios). Es también necesario *hacer obligatoria la coordinación inter-estatal e inter-municipal en las metrópolis*, promoviendo y premiando las políticas y proyectos inter-municipales que tengan una clara visión metropolitana.

■ Es fundamental establecer legalmente en cada una de las entidades públicas responsables de la planeación espacial y la administración y gobierno urbanos una clara *definición de funciones y atribuciones para cada ámbito de gobierno*. La política mexicana y la determinación de políticas públicas, son fuertemente orientadas por razones electorales; por eso, el Gobierno federal tiene muchos programas y políticas sociales asistencialistas para los grupos sociales y asentamientos de menor ingreso tratando de atender todo tipo de necesidades y problemas urbanos, fallando al mismo tiempo en la determinación y promoción de políticas nacionales de orientación del desarrollo urbano, para la coordinación metropolitana, la movilidad sustentable en las ciudades o para la vivienda, entre otros temas territoriales sensibles.

■ Es necesario reconocer oficialmente el derecho de todos los ciudadanos de disfrutar ciudades y metrópolis más seguras, equitativas, productivas, ordenadas, democráticas, seguras y sustentables, donde los derechos humanos de todos son respetados. Desde que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los acuerdos internacionales firmados por el Gobierno de México son ley, el Artículo Primero de la Constitución nacional fue recientemente reformado para reconocer todos los derechos humanos, convirtiéndose en la plataforma para un reconocimiento amplio del derecho a la ciudad dentro de la nueva legislación sobre desarrollo urbano que se encuentra en proceso de debate en el país (2016).

■ Como se anotó antes, las ciudades y metrópolis mexicanas han enfrentado una expansión desordenada e insustentable. Para enfrentar este problema, la *gobernanza metropolitana debe transitar hacia un patrón espacial más consolidado y compacto*, que deberá ser formalizado dentro de la nueva agenda legislativa. En este sentido resaltan 3 ideas relevantes: a) priorizar la ocupación de los predios vacíos y baldíos dentro de las ciudades y metrópolis; b) controlar el crecimiento disperso en las periferias

urbanas; c) definir la localización de “suelo estratégico” para ofrecer alternativas bien localizadas para la vivienda y los equipamientos sociales de los más pobres, con lo cual se podría controlar el crecimiento de los asentamientos informales.

■ Para lograr un nuevo patrón espacial para las ciudades y zonas metropolitanas, diversas políticas públicas adicionales deben establecerse para reconocer el *espacio público* no solo como un instrumento vital para hacer efectivo el derecho a la ciudad, sino también para aprovecharlo como herramienta en los barrios y colonias para favorecer la compactación y consolidación urbana y la recuperación del tejido social.

■ Una *Política Nacional de Suelo Urbano* es requerida para recuperar la función social del suelo en las ciudades y metrópolis y para definir las responsabilidades de los mercados inmobiliarios en el desarrollo urbano. Como fue mencionado anteriormente, es fundamental promover la oferta masiva de lotes habitacionales bien localizados y con servicios básicos para las familias de menor ingreso que en la actualidad no cuentan con oferta formal de vivienda por parte del gobierno o del mercado; en este contexto, es necesario también una nueva *Política Nacional de Vivienda* que no permita conjuntos habitacionales aislados, alejados de los centros urbanos y sin todas las facilidades y equipamientos que requiere su población; que fomente la ocupación de la tierra vacante dentro de las áreas urbanas e incentive el reciclamiento de la vivienda desocupada. Estas debieran ser estrategias de alta prioridad para los 3 órdenes de gobierno y debieran ser incentivadas y apoyadas por el sistema de planeación urbana aprovechando todos los programas y apoyos federales.

■ Una gobernanza efectiva en ciudades y zonas metropolitanas requiere certeza para una real, *efectiva y corresponsable participación de los ciudadanos, sus organizaciones y empresas en la planeación urbana y en las decisiones que afectan la vida cotidiana de las comunidades urbanas*. Este enfoque participativo, no debiera limitarse solo a ser legislado, sino concretado en estructuras institucionales participativas como los institutos de planeación, los observatorios urbanos y los consejos deliberativos, las entidades de coordinación inter-municipal y las empresas



metropolitanas público-privadas para la movilidad, la infraestructura urbana y para otras funciones urbanas y metropolitanas.

■ Dado que la mayoría de los planes urbanos y metropolitanos no son asumidos por los políticos y los funcionarios públicos e inclusive por buena parte de la sociedad, como instrumentos para la toma de decisiones, su contenido y metodologías tienden a carecer de la fuerza que se requiere para una efectiva transformación de las ciudades y las metrópolis. Adicionalmente, existen diferentes sistemas de planeación relativos al desarrollo urbano, al ordenamiento ecológico del territorio y al desarrollo socio-económico, teniendo cada uno su propia legislación, planes específicos y dependencias gubernamentales que los administran, sin que exista la sinergia y alineamiento entre ellos no obstante que atienden la misma realidad socio-espacial. Es entonces fundamental como parte de la reforma urbana, poner atención a la necesaria *coordinación y alineamiento o integración de estos 3 sistemas de planeación* que operan en las ciudades y en las zonas metropolitanas. También es muy importante asegurar una efectiva y corresponsable participación social en la planeación territorial, y que esta sea ejecutada de acuerdo a sus planes y normas, debiendo establecerse consecuencias legales por incumplimiento o manejo inapropiado de planes y programas.

■ Una condición para poder avanzar en la atención de los problemas urbanos y metropolitanos mencionados, es la adecuación y actualización del *Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Urbano y la Planeación* y las estructuras y normatividad que permitan *procesos transparentes de decisión y rendición de cuentas sobre los compromisos asumidos en planes y programas*.

■ Finalmente, una transformación tan amplia como la propuesta, requiere la *generación de nuevos instrumentos para el desarrollo urbano y metropolitano y para la planeación del suelo urbano*, como es el caso de los relativos a la captura y administración de las plusvalías inmobiliarias, impuesto predial flexible, derechos de desarrollo y nuevas industrias y profesionales para la regeneración urbana y para la gestión de suelo habitacional para los más pobres

en las ciudades y metrópolis y, en general, los que se requieren para el mejoramiento urbano.

Conclusión

A manera de conclusión, la Reforma Urbana-Metropolitana en México puede ser alcanzada si se logra un trabajo conjunto de diversas fuerzas sociales como se ha intentado en los últimos 8 años. Como ha sido ampliamente reconocido, el siglo XXI es el siglo de las metrópolis (OECD, 2015b). Hoy, la gobernanza de base territorial y la planeación urbana deben ser participativas y de largo plazo; por el tamaño e importancia de las metrópolis en el desarrollo y por la magnitud de su crisis, se han vuelto tan importantes como las políticas económicas y sociales nacionales, aunque lamentablemente no han tenido desde el gobierno mexicano y desde los actores sociales la prioridad que requieren.

La Reforma Urbana-Metropolitana en México debe ser considerada como piedra de toque para la seguridad nacional y el desarrollo del país, porque prácticamente todas las decisiones que afectan el desarrollo presente y futuro ocurren y seguirán ocurriendo en las ciudades y cada vez más en las aglomeraciones metropolitanas, convirtiéndolas en las arenas del desarrollo social o de su disrupción.

Lerma, México, Junio de 2016.



Bibliografía

- Agencia Internacional de Energía (IEA).** (2013): IEA Statistics, Electricity Information.
- Altshuler, Alan, William Morrill, Harold Wolman, y Faith Mitchell.** (1999): Governance and Opportunity in Metropolitan America, Edited by Committee on Improving the Future of U.S. *Cities Through Improved Metropolitan Area Governance*, National Academy Press, Washington D.C.
- Andersson, Mats.** (2014): Metropolitan Governance Study, Part A: Review of literature for GIZ and UN-Habitat, Draft Version 2, Dec. 15, 2014.
- Banco Mundial.** (2012): Reducing the footprint of growth, Mexico Policy Note 6 -Draft July 28, 2012.
- Banco de Desarrollo de Asia, Westfall, Matthew y Victoria A. de Villa (eds.).** (2001): *Indicadores urbanos para administrar las ciudades*, Cities Data Book, Filipinas.
- Barker T., (et. al. (eds.).** *Climate Change 2007: Mitigation, Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, pp. 25-93, 2007.
- Carruthers, R., Dick. M., & Saukar, A. (2005):** Affordability of Public Transport in Developing Countries, *Transport Papers series*, no. TP-3 World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17408> License: CC BY 3.0 IGO.
- CENTRO EURE SC. (2013):** Documento ampliado del Programa Nacional de Desarrollo urbano y Ordenamiento Territorial 2013-2018 (1ª versión), elaborado para la CONAVI, CDMX (documento restringido).
- CENTRO EURE SC. (2015):** Programa regional metropolitano de Mérida (propuesta): Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán (elaborado por Centro EURE), Mérida.
- Centro Mario Molina.** (2015): *Estudio de planeación urbana*, presentación PPT, Morelia, Michoacán, 17.03.16.
- Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).** (2010): *Diagnóstico de Peligros e Identificación de Riesgos de Desastres en México*, Méx, DF.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).** (2010): *Datos geográficos y socioeconómicos por región hidrológica-administrativa*, Méx. DF.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).** (2007): *Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios de la APF*, Anexo dos del Oficio Circular 307-A.-1593, México.
- Eibenschutz, Roberto y Goya, Carlos (Coords).** (2009): *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006. Dimensión, características y soluciones*. H. Cámara de Diputados, LX legislatura; SEDESOL; Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Xochimilco; Miguel Ángel Porrúa, Mexico City.
- Environmental Protection Agency (EPA).** (2012): Municipal Solid Waste Generation, Recycling, and Disposal in the United States: Facts and Figures for 2011.
- Environmental Protection Agency (EPA),** (2012^a): Situación del Medio Ambiente en México 2012.
- Fleischmann, Arnold.** (2000): Regionalism and City-County Consolidation in Small Metro Areas, *State & Local Government Review* 32, no. 3: 213-226.
- Florida, Richard.** (2005): *Cities and the Creative Class*, Routledge, NY.
- Guzmán, S.** (2012): *Programa de Clima y Energía de WWF (México)*, 22 de Mayo. © *Ambiente y Comercio* <http://www.ambienteyc Comercio.org/?p=1833>
- IMCO Instituto Mexicano para la Competitividad.** (2012): *Índice de Competitividad Urbana, 2012*. Base de Datos en: <http://porciudad.comparadondevives.org/contacto>
- IMCO Instituto Mexicano para la Competitividad.** (2014): *Índice de competitividad Urbana, 2014*, Mexico City.
- INFONAVIT Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.** (2015): *Índice de deterioro de la vivienda social en México (INDH), Reporte general del diagnóstico de 36 conjuntos habitacionales con altos niveles de vivienda abandonada* (en prensa), elaborado por Centro EURE (A. Iracheta, Coord), CDMX.



- Instituto Nacional de Ecología.** (2009): *Guía metodológica para la estimación de emisiones vehiculares en ciudades mexicana*. México: Instituto Nacional de Ecología – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Instituto Nacional de Ecología.** (2009a): *Cuarto almanaque de datos y tendencias sobre la calidad del aire en México (2000-2009)*, Méx, DF.
- Iracheta, Alfonso.** (2010): Hacia nuevas estructuras de planeación, administración y participación metropolitana en Álvarez et al (Coord.). *La gestión incluyente en las grandes ciudades*, UNAM, UAM-Azcapotzalco, INAH, Juan Pablos Editor, CDMX.
- Iracheta, A. & Iracheta, JA.** (2014): *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*, CIDE-CLEAR, SHyCP, IDB, CENTRO EURE, CDMX.
- ITDP Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.** (2012): *La importancia de reducción del uso del automóvil en México*, ITDP y Embajada Británica en México, Méx. DF.
- Medina, Salvador** (2012): *La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos*. México, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), CDMX.
- Metropolis.** (2014): Comparative Study on Metropolitan Governance.
- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development** (2011): *Towards Green Growth: Monitoring Progress*, OECD Indicators, Paris.
- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development.** (2015a): *Governing the City*, Paris.
- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development.** (2015b): *The Metropolitan Century*, Paris.
- ONU-HABITAT.** (2012): *Reporte Global de los Asentamientos Humanos 2011: Ciudades y Cambio Climático*, Nairobi, Kenya.
- ONU-HABITAT.** (2015): *Reporte del estado de las ciudades de México: Camino hacia la prosperidad urbana* (Versión preliminar), elaborado por Centro EURE (A. Iracheta, Coord), CDMX, (documento restringido).
- Ostrom, Vincent, Charles Tiebout, y Robert Warren.** (1961): The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, *The American Political Science Review* 55, no. 4: 831-842.
- Ostrom, Elinor, y Roger B. Parks.** (1999): Neither Gargantuan nor the Land of Lilliputs: Conjectures on Mixed Systems of Metropolitan Organizations, in *Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, edited by Michael McGinnis, 284-305. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Rusk, David.** (1993): *Cities without Suburbs*, Woodrow Wilson Center Special Studies., The Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C.
- Satterthwaite, D.** (2007): Cities contribution to global warming: Notes on the allocation of greenhouse gas emissions, *Environment and Urbanization*, 20, no. 2: 539-549.
- Savitch, H. V., y Ronald K. Vogel.** (2000): Introduction: Paths to New Regionalism, *State & Local Government Review* 32, no. 3: 158-168.
- SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social.** (2001): *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, Méx. DF.
- SEDESOL-CAM-UNAM Secretaría de Desarrollo Social –Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México-Universidad Nacional Autónoma de México** (s/f): *México 2020; Un enfoque territorial del desarrollo, Vertiente Urbana*. Síntesis Ejecutiva. <http://www.sociologia.uson.mx/lecturas/mexico2020urbana.pdf>
- SEDESOL, CONAPO e INEGI Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía.** (2004): *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Aguascalientes, Ags. México.
- SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.** (2012): *Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA)*, Méx, DF.
- SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** (2009): *La calidad del gasto público*, Nota núm. 7, enero de 2009, México.
- Topelson, Sara.** (2012): *Modelos de ciudad, compacta vs ciudad dispersa*, Ppt presentación, Foro Mundial de Desarrollo Urbano, Culiacán, Sinaloa, mayo 2012.
- World Bank.** (2015): *Mexico, Urban Review*, presentación en Ppt, Morelia, Mich. 17.03.16.



Autor

Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta

Doctor en Estudios Regionales por la Universidad de Varsovia, Polonia. Mphil en Planeación Urbana por la Universidad de Edimburgo, Escocia.

Especializado en Desarrollo Regional en la CEPAL (Argentina), en Administración Metropolitana en la Fundación Getulio Vargas (Brasil) y en Medio Ambiente y Desarrollo en el PNUMA (México). Consultor nacional e internacional en temas de planeación territorial y políticas públicas. Coordinador del PROURBA de El Colegio Mexiquense; Director General de Centro EURESC; Asesor de ONU-HABITAT; Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

Contacto: axic@cmq.edu.mx, axicorta@gmail.com

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en México
Yautepec 55 | Col. Condesa.
06140 | Ciudad de México | México

Responsable
Christian Denzin
Director del Proyecto Regional
Transformación Social-Ecológica
Teléfono +53 (55) 5553 5302
Fax +52 (55) 5254 1554
www.fes-transformacion.org

Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung está prohibido sin previa autorización escrita de la FES

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-607-7833-72-7