

I n f o r m e P r o f e s i o n a l

“La Cuestión Metropolitana”
Aproximación a una Visión
Multidimensional

Aspectos relevantes, nuevos enfoques y propuestas



Javier Alvarado Méndez
Modalidad de Titulación por trabajo profesional

Enero de 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción.....	1
Metodología	2
Desarrollo del trabajo	8
Tema I.- Delimitación y territorio del fenómeno metropolitano.....	8
Tema II.- Gobernabilidad en las metrópolis: alternativas de gestión	12
Tema III.- Competitividad económica de las metrópolis.....	15
Tema IV.- Pobreza y segregación en las metrópolis	19
Tema V.- Proyectos para una mejor movilidad metropolitana	23
Tema VI.- Calidad ambiental y sostenibilidad metropolitana	28
Tema VII.- Incorporación de suelo a las ciudades.....	32
Tema VIII.- Proyectos metropolitanos de alto impacto	37
Tema IX.- Financiamiento del desarrollo metropolitano	40
Tema X.- Ordenamiento del territorio metropolitano	44
Comentarios finales	48
Reflexiones sobre la dinámica de trabajo y la metodología empleada	52
Anexo	55
Notas	62

Introducción

La migración de población a las ciudades característica del tercer cuarto del siglo XX, cuyo reflejo nacional se observó en la creciente urbanización del país, el cual dejó de ser mayoritariamente rural para convertirse en predominantemente urbano, así como la metropolización no solo en el país sino a nivel mundial, son signos de nuestro tiempo y una consecuencia de la concentración de actividades económicas, culturales, políticas, así como servicios, edificaciones y población en ámbitos cada vez más densos, grandes y complejos, sujetos a una dinámica acelerada de crecimiento y cambio. Los gobiernos locales, regionales y nacionales no han tenido la capacidad suficiente para, no solo, prever este fenómeno sino y en consecuencia actuar en la medida de las crecientes necesidades de empleo, vivienda, infraestructura, transporte, agua, energía, alimentos, seguridad pública, recreación, educación, entre otros satisfactores que la población y la vida urbana demandan.

En este panorama, de creciente transformación, el fenómeno de metropolización, adquiere relevancia para los estados, se vuelve un asunto de interés nacional, las oportunidades de empleo, satisfactores urbanos y calidad de vida a nivel regional y nacional se encuentran en las aglomeraciones urbanas, asimismo la fuente mayor de ingresos y también el ámbito en donde se cuenta con la capacidad financiera, social y gubernamental capaz de modificar el marco jurídico, institucional y económico de las regiones y en algunos casos del país entero, asimismo oportunidades de lograr un desarrollo más equitativo, sustentable y socialmente responsable. El crecimiento de amplias zonas urbanas alrededor de las ciudades y metrópolis es tal, que la conurbación de ciudades es lógicamente un resultado de la expansión física, se forman continuos y entrelazan actividades, formando, incrementando e intensificando relaciones de interdependencia. Esta dinámica aparentemente no va a detenerse, se requiere por lo tanto del estudio profundo del fenómeno, de su tamaño, efectos y relaciones en su multidimensionalidad. Asimismo el fenómeno requiere de conceptualizarse, definir el objeto de estudio y consecuentemente definir su ámbito de influencia, su ámbito de interrelaciones, en primer lugar para entenderlo y mediante este mejor entendimiento y comprensión dimensionar sus límites.

En congruencia a que el fenómeno es intrínsecamente complejo, a partir de un poco más de dos décadas atrás, han surgido enfoques, escuelas de pensamiento y teorías con respecto a este fenómeno, dada la acelerada transformación de estos ámbitos, de su realidad, dicho conjunto de pensamiento ha tenido modificaciones tratando de comprender integralmente la problemática, sus causas y tendencias, para con ello dar un marco más adecuado para su planeación, el estudio por lo tanto del fenómeno requiere de un seguimiento puntual del comportamiento en el espacio y tiempo de los actores, sus intereses y fuerzas implícitas, así como su repercusión en el territorio y en la sociedad. La profesión, la docencia y la investigación dedicadas a la gestión, la enseñanza y el estudio del fenómeno, por ende, necesitan actualizarse a medida de las transformaciones de la problemática y también en el marco teórico, tienen a la vez un reto y una obligación.

En el mes de mayo de 2006, el informante inició la investigación sobre las metrópolis y el fenómeno relacionado con su expansión física y funcional con el propósito de detectar y conocer estrategias, instrumentos y alternativas de gestión para estas aglomeraciones urbanas, utilizadas en países del denominado primer mundo y de países con economías dependientes, para con ello destacar y retomar conocimientos prácticos para la gestión metropolitana; conceptos y experiencias de políticas públicas que constituyan herramientas eficaces para dicha gestión. La investigación incluyó 10 temáticas, con un promedio de duración de tres semanas por cada tema, a lo largo de casi 7 meses. El presente informe pretende relacionar y destacar los resultados de dicha investigación, así como aportar propuestas en consecuencia.

La dinámica de la transformación de la problemática, nuevos enfoques

Existen aspectos muy diversos para el estudio de la cuestión metropolitana, desde el propio concepto de metrópoli, hasta la complejidad que representa la gama de actividades que en ellas se llevan a cabo. Por ejemplo, la interdependencia socio económica de la metrópoli con un territorio determinado, la gobernabilidad, su posición en comparación a otras metrópolis nacionales o internacionales, la pobreza, la segregación espacial y física, la movilidad de bienes y población, el agua, el aire, y los desechos, con relación a la calidad ambiental y la sustentabilidad, el crecimiento e incorporación de suelo, el desarrollo de grandes proyectos de alto impacto, el financiamiento de la gestión del desarrollo, entre otros. En todos ellos existen enfoques y/o escuelas de pensamiento las cuales nos permiten acercarnos a una concepción de la problemática, El fenómeno de la metropolización requiere de su delimitación, tanto del concepto como de su dimensión funcional y territorial. En este sentido es importante no solo dimensionarlo sino conocer su comportamiento en múltiples dimensiones.

El pensamiento desarrollado a la fecha con respecto a la cuestión metropolitana ha cambiado, de manera tal que lo que se conocían como teorías recientes y vigentes alrededor de la década de los ochenta actualmente no son ya vigentes y en el mejor de los casos han sido revisadas y modificadas para adaptarlas a una realidad cada vez más dinámica y compleja. La razón de ser de la investigación y del presente informe es ofrecer una actualización de las teorías y escuelas de pensamiento, asimismo y como fin práctico, el ofrecer estrategias e instrumentos para la gestión, asimismo y con base en la actualización del conocimiento ofrecer además alternativas para la gestión de las metrópolis.

Lo anterior es una razón fundamental para la existencia de ejercicios como este, no solo para la actualización de conocimiento, sino y más allá el compartir la experiencia en la investigación relativa a la problemática y sus alternativas de solución con profesionales inmersos en diversos campos, desde el desarrollo de suelo urbano hasta la regulación urbana o la administración de servicios, con la participación de diversos perfiles de carrera, esto sin duda es un plus que es necesario tener presente, enriquecerlo y fomentarlo a través de la continua y permanente actualización, asimismo abrir espacios semejantes, con la flexibilidad para el intercambio y retroalimentación no solo local sino internacional.

Metodología

La cuestión metropolitana, es tan compleja que arroja escenarios cambiantes y desafíos significativos en campos como el político, social, económico y cultural; al mismo tiempo, ofrece oportunidades para las inversiones, el desarrollo tecnológico, la investigación, gobernabilidad, y el desarrollo equitativo y sustentable, en términos de los recursos humanos, técnicos, académicos, de investigación, financieros, estructurales y relativos a la concentración de bienes que ofrecen las metrópolis. El tema es aparentemente interminable.

No obstante se designó como prioritarios los siguientes temas para el inicio de la investigación, por ser los que más se discutieron con los asesores y profesores de la Licenciatura en Urbanismo, la prioridad e importancia que llevan implícitos, en el tema metropolitano, es incuestionable, en cada uno de estos se describe la justificación que se tuvo para incluirlos en la investigación. Tratando de incorporar con ello los enfoques de sustentabilidad, gobernabilidad, globalización, pobreza, movilidad social y urbana, así como el análisis de los modelos de planeación y de desarrollo metropolitano y los mecanismos de financiamiento.

1. Delimitación y territorio del fenómeno metropolitano

Es necesaria la delimitación del fenómeno metropolitano, así como de su conceptualización, se requiere por lo tanto de la definición del problema y de sus posibles vertientes.

2. Gobernabilidad en las metrópolis: alternativas de gestión

El espacio metropolitano es por naturaleza un espacio fragmentado y multigobernado, por ende y en aras de una mejor gestión de estos ámbitos se requiere de esquemas de control, administración y planeación de problemas comunes en espacios comunes.

3. Competitividad económica de las metrópolis

La globalización es un tema recurrente en décadas recientes, el posicionamiento de las metrópolis a nivel regional, nacional o internacional es parte del fenómeno metropolitano, las ciudades compiten por la atracción de inversión, es necesario conocer los mecanismos de inserción en estos ámbitos

4. Pobreza y segregación en las metrópolis

Los ámbitos urbanos y metropolitanos generan segregación socio espacial, es importante entender los nuevos enfoques de la pobreza, sus mecanismos de reproducción, así como su reflejo socio espacial, asimismo que opciones se tiene a nivel metropolitano para su atención.

5. Proyectos para una mejor movilidad metropolitana

Es indudable la importancia que tiene el sistema de transporte público y de bienes en ámbitos metropolitanos, la buena planeación, la utilización de mejores opciones y la accesibilidad de la población es crucial para las actividades económicas que sustenta a la población.

6. Calidad ambiental y sostenibilidad metropolitana

La vida urbana ha tenido como una de sus características el consumo de bienes ambientales a costa incluso de su desaparición y deterioro, la sustentabilidad de los ámbitos urbanos y metropolitanos depende del respeto a esta variable.

7. Incorporación de suelo a las ciudades

El crecimiento difuso y extensivo de las metrópolis es un tema que aparentemente no tiene un respuesta sencilla, ¿qué hacer con la demanda de suelo cada vez mayor?, sin duda es importante replantear este modelo de desarrollo por uno más eficiente.

8. Proyectos metropolitanos de alto impacto

Recientemente la planeación y gestión de los ámbitos metropolitanos ha incluido la implementación de grandes proyectos habitacionales o de usos mixtos, estos pueden ser instrumentos de inducción del desarrollo, es necesario determinar su impacto y su utilidad para reorientar el crecimiento.

9. Financiamiento del desarrollo metropolitano

Es absolutamente necesario contar con recursos financieros para el desarrollo metropolitano, actualmente pocas ciudades en México cuentan con recursos suficientes, sin trabas políticas y etiquetados para este fin.

10. Ordenamiento del territorio metropolitano

Se requiere de la evaluación del modelo de ordenamiento territorial, de instrumentos para el desarrollo, flexibles y que permitan la actuación de todos los involucrados en la producción del espacio metropolitano.

Los temas planteados abarcan una gama amplia de aspectos que involucran la problemática más relevante de la cuestión metropolitana. Desde la conceptualización del problema, su delimitación como resultado de la misma, hasta aspectos como el financiamiento del desarrollo y ordenamiento metropolitano.

Se recurrió a la investigación en diversos medios para la realización del presente trabajo, en primer lugar la detección de artículos, ensayos y conferencias relativas a cada tema, se obtuvieron las bibliografías correspondientes que ofrecieran conceptos, estrategias, instrumentos y experiencias de políticas públicas que constituyeran herramientas eficaces para la gestión exitosa de las metrópolis. Asimismo esta búsqueda se basó en la experiencia de investigadores, autoridades gubernamentales y académicos relacionada al tema metropolitano, dicha experiencia fue puesta a disposición del informante a través de distintos medios, copias de trabajos realizados para cada tema, videoconferencias, fotografías, direcciones de sitios y páginas en la red, entre los más destacados.

El trabajo se llevó a cabo durante aproximadamente 250 horas, distribuidas en los diez temas citados, los cuales tenían cada uno de ellos una duración de tres semanas, a su vez compuestos de tres a cuatro unidades temáticas, dependiendo del tema. Se requirieron de una dedicación mínima de ocho horas semanales, sin embargo, en algunos temas se dedico un promedio de 20 horas a la semana, dada la libertad para ello.

Las unidades temáticas por tema fueron las siguientes, siempre planteando alternativas de discusión y aperturas de líneas de investigación y desarrollo de planteamientos:

Temas	Objetivo	Unidades temáticas
1. Delimitación y territorio del fenómeno metropolitano	Identificar los enfoques y los criterios de orden territorial, funcionales y sectoriales útiles para la toma de decisiones metropolitanas.	1.1 Evaluación de las delimitaciones existentes 1.2 Tipología de las decisiones metropolitanas e identificación de sus territorios 1.3 Ejemplos de casos de regiones metropolitanas
2. Gobernabilidad en las metrópolis: alternativas de gestión	Analizar las alternativas de la estructura política, de gobierno y organizacionales para una óptima gobernabilidad metropolitana.	2.1 Gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo actual 2.2 Modelos asociativos de gestión metropolitana 2.3 Gobernabilidad, planeación y grandes proyecto
3. Competitividad económica de las metrópolis	Identificar los criterios, las estrategias y los instrumentos para evaluar y situar a la zona metropolitana en un escenario de competencia nacional e internacional.	3.1 Inserción de las metrópolis en las distintas escalas 3.2 ¿Cómo identifican su reposicionamiento ciertas metrópolis? 3.3 Instrumentos de reposicionamiento: del city marketing al partnership y el evento detonador

<p>4. Pobreza y segregación en las metrópolis</p>	<p>Analizar la pobreza en las metrópolis y su distribución socioespacial para diseñar estrategias e instrumentos que permitan la integración social</p>	<p>4.1 Nuevos enfoques en el debate sobre la pobreza urbana 4.2 La segregación y polarización socio-espacial en las metrópolis 4.3 Evolución de la distribución socio-espacial en las metrópolis</p>
<p>5. Proyectos para una mejor movilidad metropolitana</p>	<p>Explicar las problemáticas y las soluciones ofrecidas para generar y ordenar sistemas eficientes de transporte y movilidad metropolitana.</p>	<p>5.1 Movilidad colectiva vs movilidad individual 5.2 Planeación y regulación de la red vial primaria 5.3 Estrategias para sistemas de transporte metropolitano de carga</p>
<p>6. Calidad ambiental y sostenibilidad metropolitana</p>	<p>Examinar las diferentes alternativas para la recuperación y el fortalecimiento de la calidad ambiental con base en el ordenamiento del territorio metropolitano y la implementación de políticas e instrumentos que promuevan la sostenibilidad.</p>	<p>6.1 Agua y metrópoli 6.2 Ordenación del territorio y medio ambiente 6.3 Procesamiento de residuos metropolitanos 6.4 Grandes parques urbanos en las metrópolis</p>
<p>7. Incorporación de suelo a las ciudades</p>	<p>Conocer los principales mecanismos de incorporación de suelo y regularización de asentamientos humanos.</p>	<p>7.1 Incorporación de suelo al desarrollo urbano por la vía formal 7.2 Regularización de asentamientos humanos en terrenos de propiedad ejidal y comunal 7.3 Regularización de asentamientos humanos en terrenos de propiedad privada</p>
<p>8. Proyectos metropolitanos de alto impacto</p>	<p>Proporcionar herramientas e instrumentos para evaluar y proponer proyectos de alto impacto estratégico para el desarrollo de las metrópolis.</p>	<p>8.1 Gestión de proyectos metropolitanos: componentes e instrumentos 8.2 Estrategias y acciones tendientes al reciclamiento urbano 8.3 Grandes proyectos habitacionales estructuradores</p>

9. Financiamiento del desarrollo metropolitano	Ofrecer alternativas e instrumentos para financiar a las metrópolis y redistribuir la riqueza.	9.1 Opciones de financiamiento metropolitano 9.2 Fiscalidad metropolitana 9.3 Asociación público-privado para el financiamiento metropolitano
10. Ordenamiento del territorio metropolitano	Conocer las principales líneas que actualmente integran el debate en torno a la planeación espacial metropolitana.	10.1 Expansión vs densificación 10.2 Planes de ordenamiento territorial y sus contendientes 10.3 Planeación y gestión territorial a través de Polígonos de Actuación

La dinámica llevada durante cada tema fue la siguiente: en la primer semana se recabaron artículos, ensayos, direcciones en la red, recursos mediáticos, como fotografías, video conferencias, entrevistas, etc. relacionadas al tema y las unidades temáticas en específico que se abordaron en el momento, se investigó con los recursos descritos, desarrollando las temáticas de cada unidad, en general un tema tuvo una lectura básica y dos o tres complementarias, todos ellos con autoría de expertos reconocidos en el tema, se dio lectura a por lo menos un ensayo, artículo o extracto por unidad temática y un complementario por tema, en la mayor parte de las mismas. Personalmente se optó por dar lectura a todas las lecturas de los temas y por lo menos una complementaria de cada unidad temática, así como también se incluyó en la investigación lecturas obtenidas en la red, artículos de revistas relativas, entre otros, durante la segunda semana de cada tema se participó en un foro, un espacio de interacción entre expertos, profesores y profesionales correspondientes al tema, los cuales fueron invitados por el director de tema para comentar y discutir ideas relativas, para este fin, se creo dicho espacio, independientemente a los invitados, este estuvo siempre abierto para las personas con profesiones, trabajo o encargo gubernamental afín a la gestión de las metrópolis, sólo bastó un sencillo proceso de identificación. Las temáticas o puntos a discusión en cada uno de ellos fueron relativos al tema a tratar, siendo las siguientes; el objetivo de cada planteamiento fue el de propiciar la discusión de los temas en el foro, induciendo a través de una pregunta el intercambio de ideas. En seguida se enlistan los planteamientos por foro que dieron origen a la discusión de ideas, así como en breves palabras la descripción más detallada o bien el contexto de cada planteamiento:

Foro del tema 1. ¿Tiene sentido delimitar una metrópoli?

Mucho se ha hablado de los diferentes criterios para la delimitación de zonas metropolitanas. ¿Tiene alguna utilidad definir los límites de las metrópolis? ¿Cuáles son los principales objetivos de establecer adecuadamente los límites de las metrópolis?

Foro del tema 2. ¿Coordinación Municipal o Gobierno Metropolitano?

Conociendo las experiencias tanto de coordinación metropolitana entre municipios autónomos, como de un nivel superior de gobierno metropolitano. ¿Cuál y por qué considera que es la alternativa óptima para el gobierno de su metrópoli?

Foro del tema 3. ¿Ventajas competitivas o comparativas?

En la actualidad las grandes metrópolis y ciudades en general poseen atributos que les permiten escalar fronteras y obtener posicionamientos globales, ¿qué papel juegan las ventajas competitivas y comparativas en la inserción global?

Foro del tema 4. ¿Es posible erradicar la pobreza en las metrópolis?

Considerando que las metrópolis son el receptáculo tradicional de la población de escasos recursos; ¿Cómo ir incluyéndolos a todos en el desarrollo metropolitano?

Foro del tema 5. ¿Mover más gente o más autos?

Actualmente somos una sociedad de redes, donde la movilidad de mercancías, gente e información es crucial para las economías de las grandes metrópolis. La pregunta clave es ¿cómo lo hacemos de manera más eficiente?.

Foro del tema 6. Construcción del vínculo entre calidad ambiental y calidad de vida

La recuperación de la calidad ambiental de una metrópoli no puede dejar de lado los aspectos de bienestar de la población, de ahí la pertinencia de vincular ambiente y calidad de vida.

Foro del tema 7. Planteamiento de estrategias para detener el crecimiento irregular de las metrópolis.

¿Cómo puede romperse el círculo vicioso de la ocupación ilegal del suelo-regularización?

Foro del tema 8. Proyectos de alto impacto: ¿Regeneración integral o expansión?

Para mantener su atractivo y potencial de inversión las ciudades requieren de intervenciones puntuales a través de proyectos de alto impacto. Sin embargo, detrás de éstos, entre tomadores de decisión y grupos de interés, subyace el dilema: ¿reciclaje o expansión urbana?

Foro del tema 9. La iniciativa privada ha comenzado a llevar a cabo proyectos que tienen repercusiones notables en las ciudades, algunas positivas otras negativas. ¿Deberían los gobiernos de las ciudades formalizar su asociación con la iniciativa privada para financiar el desarrollo? ¿En cuáles aspectos del desarrollo debería permitirse la participación de la iniciativa privada y cómo? ¿Qué deberían exigirle los gobiernos a la iniciativa privada? ¿Qué deberían garantizarle a la iniciativa privada?

Foro del tema 10. Planeación metropolitana: ¿Qué instrumentos?

¿De qué depende la efectividad de los planes y programas metropolitanos?

En la tercera semana se elaboró el ensayo escogiendo un tema de los tres o cuatro incluidos y que fueron tomados de las unidades temáticas, cada uno de los ensayos por tema, incluyó por lo menos, la asimilación de lo investigado, su discusión, crítica y argumentación, la propuesta de aportaciones propias al tema y las conclusiones que de ello se obtuvieron, todo ello con base en la propia experiencia del informante, lo compartido en el foro y de aquellas reflexiones producto de las lecturas.

El foro fue un espacio para expresar las opiniones, aportaciones y críticas a los temas abordados, siempre con la libertad de ocasión, tiempo de participación y contenido de dichas participaciones, asimismo se detectaron en la marcha, recursos extra como sitios de Internet relativos, bibliografía, video y fotografía. Los cuales personalmente eran utilizados para enriquecer el trabajo de investigación y desarrollo del tema, siempre con el propósito de abundar en el tema y hacer en todo momento una propuesta.

En la tercera semana de cada tema se escogió un planteamiento, producto de la reflexión de los temas expuestos en las unidades temáticas, por cada tema existieron por lo menos tres planteamientos a desarrollar de las unidades temáticas, es así que a la conclusión de cada tema se enviaba el ensayo elaborado por el informante al director de tema, este se encargó de emitir comentarios al respecto y establecer alguna crítica u opinión para enriquecer el trabajo. La investigación, desarrollo del tema y el ensayo tuvieron una participación de aproximadamente el 70% de lo investigado con los recursos citados y un 30% de la retroalimentación con los expertos, profesores y profesionales que participaron en los foros.

El trabajo elaborado en promedio tuvo por cada tema, una extensión de entre 5 a 6 cuartillas como máximo, incluyendo en su desarrollo una introducción, argumentación, conclusiones y referencias bibliográficas. Las propuestas del informante en cada tema eran comentadas con el director de tema,

asimismo las deficiencias o recursos de investigación contenidos o utilizados en la elaboración del ensayo.

Desarrollo del trabajo

A lo largo del curso de la investigación se desarrollaron diez temas con tres o cuatro unidades temáticas, en cada uno de los mismos se elaboró un ensayo correspondiente, el contenido integro de los mismos no pueden ser puesto en el presente informe dadas las limitaciones de espacio, no obstante, se integra un resumen de cada uno de ellos en donde se destacan la justificación del tema, su argumentación, las propuestas aportadas por el informante, así como las conclusiones para cada uno de los temas y planteamientos escogidos.

Tema I.- Delimitación y territorio del fenómeno metropolitano

Planteamiento desarrollado: Reconocer los límites y alcances de las áreas metropolitanas, razón de ser y finalidad.

Justificación

El estudio de la cuestión metropolitana, entendido como el conocimiento de la relación de interdependencia en el espacio y tiempo de una ciudad concentradora de recursos materiales, sociales y económicos, con su entorno inmediato el cual da soporte a esa concentración, implica necesariamente una delimitación del objeto mismo de estudio, es decir una conceptualización o delimitación teórica de lo que estamos estudiando, Definir que entendemos por metrópoli¹ y su región, ya no en el plano semántico sino necesariamente en la complejidad de su estructura operacional (Aguilar 2003)², en el plano de la naturaleza de las aglomeraciones urbanas, nos servirá de base fundamental para delimitar el concepto. Delimitar el concepto nos ayudará a resolver el problema de delimitar la zona metropolitana y más importante el propósito de esa delimitación.

El problema del concepto

La palabra "metrópoli", sinónimo jerárquico de una aglomeración urbana³, no refiere estrictamente a la relación con una zona de influencia, aunque esta invariablemente la acompaña ya que es una relación simbiótica⁴. Dicha situación es la que nos ocupa y la que presenta la complejidad de relaciones funcionales, es por lo tanto el objeto de estudio⁵. Los intentos por delimitarla, han involucrado posiciones tradicionales que hacen uso de límites físicos, relativos a la continuidad o proximidad urbana, que incluyen categorizaciones de núcleos urbanos como metrópolis, con variables como el tamaño poblacional, los empleos no rurales, la concentración del PIB, los intercambios de bienes y servicios, mercancías, personas e información (Zentella, 2005)⁶ no obstante, más allá de los límites físicos, los cuales tiene un sesgo⁷, se encuentran los límites funcionales, más importantes en términos cualitativos. Las relaciones funcionales, cuyo reflejo dimensional se encuentra contenido en esos límites, le dan sustento a los conceptos metrópoli, zona y/o región metropolitana, son la característica primordial, el origen y el motor del crecimiento de las aglomeraciones urbanas.

La Cuestión metropolitana conlleva una problemática provocada por el proceso mismo de metropolización, por ejemplo: la descoordinación entre unidades político administrativas, la sobreposición de competencias, aparejadas con una pérdida de las ventajas que ofrece una concentración socio económica y política (Rodríguez, 2003)⁸: Por otro lado, el manejo de la gestión metropolitana, entendida esta por la administración de las relaciones funcionales, requiere de la atención de la problemática descrita, con ello y de cara a la posibilidad de incrementar sus ventajas de concentración, por citar algunos ejemplos: la productividad, mercado de trabajo y oferta de equipamiento urbano⁹, para este fin, independientemente de la generación del ente de gobierno o coordinación necesarios (para una adecuada gestión y administración metropolitanas de acuerdo al marco legislativo existente, la estructura política, la cultura y tradiciones)¹⁰, se requiere de la

delimitación de su ámbito de acción, la atención a los problemas inherentes a las aglomeraciones urbanas, pobreza, marginación, desempleo, delincuencia (Zentella, 2003)¹¹, que conducen a la aplicación de políticas públicas requiere una territorialización delimitada. La Cuestión metropolitana involucra actores diversos, el sector público, el privado y la sociedad en su conjunto, se requiere de la suma de estas voluntades para hacer frente a la problemática enunciada, asociación que debe tener una estructura organizacional, un marco legal y normativo que le de legitimidad, asimismo un ámbito en el que estos actores se reconozcan e intervengan. El denominado límite político administrativo o aquel en donde se aplican las políticas públicas, el sujeto de la ejecución de las decisiones a nivel metropolitano, es en este sentido el marco territorial donde la gestión y administración tienen verificativo.

La utilidad

No existe una fórmula, método o criterio único eficaz en todos los casos para delimitar el fenómeno metropolitano, como lo apuntan Antonio Moya¹², entre otros (Zentella, 2005 y Aguilar, 2003), sin embargo la delimitación de la zona o región metropolitana depende del objetivo que se persiga al delimitarla, las opiniones parecen coincidir en que para fines prácticos y con el ánimo de dejar la discusión aparentemente interminable de cómo delimitar mejor una zona metropolitana, se puede rescatar dos posiciones; la delimitación con base en los límites funcionales y la delimitación con base en los límites jurisdiccionales¹³.

El límite funcional sirve para delimitar el área de influencia de la zona metropolitana en términos de su estructura operacional, las fronteras de esta no siempre coinciden con los límites político administrativos de las unidades territoriales, no por ello carece de utilidad, pues la estructura operacional de las zonas metropolitanas es utilizada por organismos sectoriales de administración de servicios para delimitar su ámbito de acción, véase el caso de Barcelona que refiere Luís Zamorano¹⁴ con la Autoridad Metropolitana de Transporte que utiliza criterios de delimitación distintos como el flujo de personas o la Compañía de Luz y Fuerza del Centro¹⁵ en el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, que utilizó los límites geográficos de la cuenca para establecer la utilización del agua para la generación de electricidad y el área a la cual daría suministro.

El límite jurisdiccional, sirve para delimitar el área o ámbito de aplicación jurídico-normativo, la gestión y administración de las zonas metropolitanas, en tanto intención de resolver los problemas inherentes y así potenciar las ventajas de la aglomeración urbana, necesitan de la territorialización de políticas públicas, un marco de territorio donde intervenir. Como lo dice Moya¹⁶, un área estratégica de intervención, necesariamente la construcción de un ente metropolitano de gestión y administración requiere de la delimitación de su territorio, en el cual tenga facultades, sea reconocido políticamente, coordine las voluntades, concilie, administre, entre otras atribuciones que estarían en función del nivel del ente de gobierno metropolitano y de su estructura. Dependería del grado de cohesión en la voluntad de los gobiernos locales y el nivel o niveles superiores de gobierno.

Ambas posiciones funcionalista y jurisdiccional, tienen caminos que se cruzan, deben coexistir en un esquema mixto de gestión metropolitana (Zentella, 2005) que incluya límites funcionales para problemas metropolitanos urgentes que sean difíciles de sufragar o manejar localmente y por otra parte que incluya límites jurisdiccionales que son vitales para la constitución de gobiernos metropolitanos independientemente del tipo de estructura gubernamental que se adopte. En ese sentido, la escuela de reformadores compuesta por politólogos norteamericanos en los años sesenta favorecía la construcción de estructuras de gobierno metropolitano fuerte, con recursos propios, obtenidos de una redistribución regional de la carga impositiva, con agencias que den servicios públicos eficientes y sustentables. Con ello se asegura el beneficio equitativo de las ventajas de la aglomeración, la distribución de recursos públicos mediante servicios y equipamiento urbano, (Zentella, 2005)¹⁷, este planteamiento expuesto hace eco en la necesidad práctica de resolver problemas a escala metropolitana para la dotación de servicios, el transporte y la seguridad pública (eliminación de barreras político administrativas en la persecución de la delincuencia), mediante

comisiones, órganos desconcentrados o mixtos. Asimismo hace eco en la necesidad de la constitución de entes de gobierno metropolitanos para la distribución equitativa de los servicios, el equipamiento, disminución de la polarización social y económica, entre otros. Por lo que se refuerza a su vez la idea de conciliar ambos tipos de delimitación para distintos problemas propios de las zonas metropolitanas. El caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara¹⁸, que presenta un ente de gobierno metropolitano constituido en el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, la zona metropolitana está delimitada por los límites político administrativos de ocho ayuntamientos, incluyendo el de Guadalajara, asimismo integra como miembros del consejo a secretarías de estado como la de Vialidad y Transporte, Educación, Medio ambiente, Salud, promoción económica entre otras y organismos paraestatales, para el manejo del agua y alcantarillado, los cuales por la naturaleza de sus ámbitos de acción particulares involucran límites funcionales de la zona metropolitana. Como se puede deducir en este caso también existe la tendencia de un organismo en donde se mezclan los límites funcionales y jurisdiccionales.

El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México

En este ejemplo, las delimitaciones han variado dependiendo de la finalidad de la delimitación la cual ha estado en función de las variables utilizadas y el organismo encargado de hacerla, por lo tanto los ejercicios han dado como resultado distintos contornos, si bien han coincidido en que dichas delimitaciones han sido permeadas por una visión funcionalista¹⁹. En 1995 el Consejo Nacional de Población incluyó a las 16 delegaciones del Distrito Federal, 37 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo, mientras que en el marco del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, se incluyen las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio de Hidalgo. En la delimitación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000) se incluyen las 16 delegaciones del DF y 39 municipios del Estado de México únicamente, se introduce otras escalas de delimitación como la región centro del país, o la corona regional. Recientemente con la publicación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México se incluyen las delimitaciones de tres niveles superiores; el de la Región de Conurbación del Centro del País²⁰, la Zona Metropolitana del Valle de México (ya existente) y la Zona Urbana del Valle de México. Para esta delimitación se utilizaron variables del tipo funcional, mezcladas con variables físicas (distancia al centro de la ciudad). No obstante el ejercicio de delimitación plasmó el contorno de dichas áreas en términos jurisdiccionales²¹. Como lo menciona Aguilar (Aguilar, 2003 p. 11), en esta delimitación no se incluye municipios como Querétaro y San Juan del Río que mantienen un relación funcional fuerte con el núcleo central. Adicionalmente la conceptualización de zona metropolitana es inexistente en la metodología para la delimitación, situación que deriva en las distintas delimitaciones logradas y que es resultado de la selección de distintas variables para su utilización. Lo anterior confirma lo primordial que es el ejercicio de conceptualizar el objeto de estudio, de definir lo que significa y para que necesitamos la delimitación de zonas metropolitanas, es desde nuestra perspectiva lo que debe anteceder y conducir la delimitación, gestión y administración de zonas metropolitanas.

Conclusiones del planteamiento

Es de vital importancia reconocer que utilidad tiene el delimitar el fenómeno metropolitano. En la medida en que se hagan ejercicios como el presente y con ello se abunde en la búsqueda de métodos y criterios para la delimitación de zonas metropolitanas, mayor será el conocimiento de la estructura operacional de las mismas, asimismo de la cuestión metropolitana, es decir mayor será el entendimiento del mecanismo con el que funcionan las relaciones interdependientes entre el núcleo y su entorno. El conocimiento de estas relaciones constituye la base fundamental para una conceptualización del fenómeno, por ende se enriquece el número de elementos, herramientas, criterios y variables con los cuales adoptar límites para la gestión, planeación y administración de las zonas metropolitanas. Ello representa, en todo sentido, una razón suficiente para seguir en el avance teórico de la delimitación. Por otra parte la gestión y administración de las zonas metropolitanas,

implica no solo el estudio, la planeación y más allá la creación de un gobierno o ente de carácter metropolitano, sino también la territorialización de estrategias, políticas y acciones, es decir, es necesario un ámbito de aplicación, el cual debe integrar límites claros.

Como la cita Moya²², no existe una delimitación universal del fenómeno metropolitano, cada país dependiendo de su estructura político territorial, legal, económica, cultural, deberá establecer los objetivos para los cuales es necesario delimitar las zonas metropolitanas, asimismo el tipo de ente de administración metropolitano. No obstante se puede dar una aproximación práctica para reconocer los límites y alcances de las zonas metropolitanas, utilizando dos tipos esenciales de delimitación: el primero de ellos es el tipo de delimitación funcional de las zonas metropolitanas, el cual es útil para la gestión y administración de infraestructura y transporte, en este sentido y para la solución de problemas urgentes en los que el acuerdo y la cooperación sean asequibles, se tendrían organismos descentralizados para el suministro de servicios públicos tales como agua potable, drenaje, basura, energía eléctrica, asimismo organismos de vivienda y cultura. El segundo de ellos es la delimitación jurisdiccional o político normativa, la cual es el objeto de la regulación y administración de una estructura de gobierno de carácter metropolitano.

El reto como lo menciona Moya es conjuntar las visiones funcionalista y jurisdiccional, estas son complementarias, es decir deben existir en un plano integral de gestión y administración de las zonas o regiones metropolitanas. Se debe buscar acuerdos entre unidades político administrativas con base a problemáticas comunes que pueden atacarse en primera instancia mediante la creación de organismos paraestatales, a la par se debe fortalecer la perspectiva gubernamental supramunicipal, con el propósito de crear un ente de gestión y administración del territorio metropolitano que incluya voluntades o tenga la suficiente flexibilidad para que se adhieran unidades político administrativas²³ dependiendo del problema o de la viabilidad política o técnica²⁴.

Es necesario desarrollar criterios y variables insertos en una metodología para la delimitación de zonas metropolitanas mexicanas (particularizado), útiles para la realidad actual de las aglomeraciones urbanas que sufren un proceso ahora de globalización.

Referencias

- ACIR (1974) Governmental Functions and Processes:** local and area wide. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Report A – 109. Washington D.C.
- Aguilar A.G. y Vieyra A. (2003) El Fenómeno Metropolitano y su Delimitación: Enfoques Predominantes y Experiencias en Otros Países,** en CONAPO (Coord.) La Delimitación de Zonas Metropolitanas, Consejo Nacional de Población, Secretaria de Desarrollo Urbano, México (en prensa).
- Aguilar Martínez, Adrián G., 2003. Evaluación de las delimitaciones existentes,** artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- Rodríguez Arranz, Alfredo, 2003. Tipología de las decisiones metropolitanas e identificación de sus territorios,** artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- Sainz David, Claudio, (2003). Ejemplos de casos de regiones metropolitanas,** artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudio sobre la Ciudad, UNAM.
- Unikel L. et al. (1976) El Desarrollo Urbano de México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras,** El Colegio de México, México.
- Wood. R. (1958) "The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua"** en American Political Science Review. Vol. 52. pp. 108 – 122
- Wood. R. (1964) 1400 governments: the Political Economy of the New York Region.** Doubleday Anchor. Garden City.
- Zentella Gómez, Juan Carlos, 2005. Ejemplos internacionales de gestión metropolitana,** artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- Zoido Naranjo F. et al. (2000) Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo, y Ordenación del Territorio,** Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 406 págs.
- Borne, Larry S., 1999. Modelos Alternativos para el manejo de las regiones metropolitanas: el desafío para las ciudades norteamericanas,** Universidad de Toronto, Canadá, en: www.riadel.cl/cataDetalle.asp?PID=399

Tema II.- Gobernabilidad en las metrópolis: alternativas de gestión

Tema desarrollado: Asociación o coordinación municipal, hacia un gobierno metropolitano, ventajas y desventajas.

Justificación

Las zonas metropolitanas representan ámbitos de dirección y reproducción política, económica, social, cultural y tecnológica para el resto del país, la sustentabilidad y desarrollo adecuados de estas actividades depende, en buena medida, de un marco de actuación en donde existan condiciones propicias y normas con las cuales regirse. Este marco es atribuido al sistema de gobierno, el cual lo genera, permitiendo así las interrelaciones en un territorio definido, la capacidad de éste para inducir estas interrelaciones se apoya en las instituciones de gobierno, la sociedad y las relaciones entre ambas (Pérez, 2001, introducción), la gobernabilidad está construida de mecanismos con los cuales la sociedad en general, las instituciones de gobierno y el sector privado resuelven la problemática común, mecanismos como la concertación, el acuerdo, la asociación y la cooperación, estos mecanismos se dan en un proceso continuo²⁵. La gobernabilidad es la capacidad entonces de utilizar estos mecanismos para resolver la problemática presente en el ámbito metropolitano, en este caso, canalizando y atendiendo las demandas sociales, con base en sus instituciones (Prats, et al. 2005). La gobernabilidad implica necesariamente, una imagen objetivo de la metrópoli (González 2004, p. 3), la cual debe ser el marco de referencia de los gobernantes, asimismo implica condiciones para facilitar la cooperación intergubernamental e intermunicipal. La gobernabilidad así entendida se vuelve una condición sine qua non (HABITAT, ONU, 2000) del desarrollo humano sostenible, ya que la mayor parte de la población mundial, al igual que el país vive en aglomeraciones urbanas.

Comparativa de modelos de gestión

La experiencia en el gobierno de las zonas metropolitanas comienza en su mayor parte, en ciudades alrededor del mundo, a mediados del siglo pasado. Existe ya, una gran cantidad de literatura relativa, de escuelas de pensamiento y teorías, el presente trabajo se avoca a las tendencias que apuntan a que el tratamiento de la gestión metropolitana en función de una mejor gobernabilidad, se caracteriza por dos modelos tipo; el modelo centralizado y el modelo descentralizado. En términos sencillos el primero de ellos es referido a gobiernos metropolitanos de nivel supramunicipal, entre los municipios y los gobiernos regional y nacional, con autoridades electas en unos casos (por ejemplo el Greater London Authority) o designadas en otros (Kuala Lumpur), con una fuerte intervención en su creación del gobierno nacional. El segundo se refiere a un gobierno formado por varios pertenecientes a los municipios, un acuerdo de voluntades a nivel intermunicipal, que suelen presidirse por un consejo (Zona Metropolitana de Guadalajara, Bolonia, Buenos Aires, Seúl, Berlín, Helsinki). El tipo centralizado es percibido por los niveles superiores de gobierno como una entidad que puede no tener control o ser de un signo político distinto, compite en atribuciones y recursos con los gobiernos regionales y municipales (Borja, 2003) son poco claras, (situación que se agrava si existen organismos paraestatales que prestan servicios), se enfrenta a la autonomía de los municipios²⁶, asimismo se percibe sin contacto con la población, tiende a ser burocrático, rígido e inflexible, sin embargo presenta ventajas como la posibilidad de resolver integralmente la problemática, presenta posibilidades como la legitimidad al ser, la autoridad que preside, sujeta a elección popular, tener una estructura de gobierno propiamente dicha, aplicación de políticas públicas uniformes, eficiencia en la distribución de equipamiento urbano y vivienda, permite la distribución equitativa de la carga impositiva y posiblemente también la redistribución de los ingresos. Por otro lado el modelo descentralizado o intermunicipal, es flexible al no tener restricciones en cuanto a la inclusión o exclusión de autoridades (unidades político administrativas), asimismo y en función de una agenda metropolitana determinada, permite la flexibilidad en cuanto a sus atribuciones²⁷, es como se dijo un acuerdo de voluntades, no compite con la autonomía municipal y se encuentra más cercano a la gente por estar constituido por autoridades locales, permite la competitividad inter municipios que

fomenta la eficiencia de servicios, en pro de una mejor calidad de vida y atractivos para los residentes y las inversiones²⁸. Sus desventajas son la falta de financiamiento, la falta de capacidad para negociar con otros agentes, la dificultad de cooperar en temas sociales y económicos inciertos y cambiantes, que se vuelve un esquema ineficiente si existen municipios muy pequeños y pobres como para lograr economías de escala para la dotación de servicios y tratamiento del medio ambiente, asimismo propician la polarización social al existir municipios ricos con buenos servicios a los que les interesaría la cooperación para fines de atracción de inversiones y municipios pobres que proveen servicios de nivel bajo, a los cuales les interesaría la cooperación para resolver los problemas, pero que no tendrían recursos para otra cosa. Se propiciaría una serie de políticas o normatividad no uniforme.

La experiencia mundial indica que los gobiernos metropolitanos o centrales no han tenido el éxito esperado (el Greater London Council desapareció en 1985 debido a competencias en atribuciones con las autoridades locales, el municipio del Gran Toronto creado en 1953, fue modificado al rebasar la expansión metropolitana sus límites en la década de los 70), baste recordar que la mayoría de casos de aglomeraciones urbanas no tienen un gobierno de este tipo²⁹, sino que son esquemas asociativos de unidades político administrativas para temas muy específicos. Por el contrario, los entes de gobierno descentralizados más flexibles en términos de sus atribuciones y suma de voluntades de unidades político administrativas, tienen mayor éxito (el Área Metropolitana de Bolonia, creada en 1994, tiene la ventaja de que pueden integrarse voluntariamente municipios en problemáticas distintas, la Asociación Metropolitana del Valle de Aburrá creada en 1980, con éxito desde una etapa de obras viales a grandes intervenciones³⁰, el caso Córdoba – Fortín – Amatlán - Yanga en el estado de Veracruz en México³¹ en donde la agenda incluyó proyectos de servicios urbanos, medio ambiente, turismo y proyectos detonadores) el modelo descentralizado o intermunicipal se apunta como la opción más viable, para temas básicos como los servicios, vialidad, vivienda, desechos sólidos, energía, medio ambiente, la dificultad aquí reside en acordar que proyectos son prioritarios (agenda metropolitana).

Una opción de gestión híbrida y progresiva

El modelo descentralizado por sus características de flexibilidad puede ser utilizado y potenciado en virtud de la capacidad de generación de condiciones para acuerdos de cooperación, de asociaciones, inclusive con actores diversos, sociales, institucionales de niveles superiores y privados, esta capacidad debe ser estimulada desde los niveles superiores de gobierno, a través de la construcción del marco legal y normativo para la cooperación y la generación de incentivos económicos para la inclusión de municipios³², o bien penalizaciones en caso contrario, en la constitución de zonas metropolitanas, con miras a la cooperación para la atención de la problemática común, los incentivos económicos pueden ser encauzados a la constitución de un fondo metropolitano³³, el cual recibiría aportaciones de los niveles superiores de gobierno, federal y estatal y de los gobiernos locales, si bien esto puede ser un impedimento dadas las carencias municipales en el caso mexicano, las aportaciones municipales pueden ser manejadas de manera relativa o proporcional. La agenda metropolitana que se maneje debe ser también flexible dependiendo de los intereses locales o globales, las atribuciones por lo tanto estarán en función de esta agenda. La coordinación intermunicipal puede ser llevada a cabo mediante acuerdos horizontales o verticales (entre municipios y entre niveles de gobierno), o bien mediante asociaciones. La construcción de esta coordinación intermunicipal necesariamente incluye un proceso en el tiempo, es necesario avanzar primero en la generación de condiciones para el acuerdo, concertación y asociación de voluntades, en un marco de socialización de información a la sociedad en general con miras a la construcción también de una conciencia de lo metropolitano, mientras más población tenga conciencia del fenómeno, más participación se puede esperar. Es necesario involucrar a todos los actores. Este inicio sentará las bases para la construcción, siempre dentro de un proceso, de una entidad de gobierno más fuerte y con más capacidad de gestión, ello redundará en una mejor gobernabilidad. La perspectiva en este sentido es llegar eventualmente a la constitución de un gobierno metropolitano, con una base técnica adecuada, legítimo y surgido de los acuerdos horizontales, no solo de los

municipios, sino de todos los actores, por ello democrático. Es decir: un modelo híbrido; un gobierno metropolitano que incluya en su generación una base de cooperación intermunicipal (Eibenschutz, 2003)³⁴. Que mejore la gobernabilidad, pero a la vez potencie las ventajas de la aglomeración, haciendo competitivos a los municipios como una entidad única, como en el caso de la región del triángulo de Dinamarca (González, 2004).

Conclusiones del tema II

La gestión metropolitana mediante un ente de gobierno es necesaria no solo en vista del tamaño de la problemática en las aglomeraciones urbanas, de la prioridad en generar las condiciones adecuadas de gobernabilidad sino que también en orden de mitigar los efectos negativos como la diversidad de injerencia de las autoridades locales y regionales, con respectivos patrones distintos de desarrollo, visión de la metrópoli, calidad de vida y polarización social, es por lo tanto fundamental alcanzar por lo menos una coordinación intermunicipal.

La buena gobernabilidad en las zonas metropolitanas depende de las condiciones que faciliten a los múltiples actores, las instituciones, la sociedad y la iniciativa privada, incidir en la resolución de los problemas detectados, pero más allá de esto dependerá en buena medida de la definición de la agenda metropolitana. Un avance importante en la generación de estas condiciones es la adopción de entes de gestión metropolitana flexibles y con amplias posibilidades de interacción vertical y horizontal. En este sentido los esquemas de asociación municipal pueden ser los más viables.

No existe un modelo tipo aplicable de manera efectiva para la gestión del fenómeno metropolitano en general, este requiere particularizarse, determinarse con base en la historia del país, su tradición cultural, política, estructura política territorial, legal y económica. Asimismo la creación de entes de gobierno y/o la de organismos paraestatales encargados de la dotación de servicios o sectoriales no resuelven la problemática del fenómeno metropolitano.

Independiente del modelo de gestión que sea, la iniciativa del gobierno de nivel superior³⁵, estatal o federal, es imprescindible para generar las condiciones para la cooperación y compromiso de los municipios en la constitución de un ente de gobierno metropolitano, asimismo la aportación de recursos desde estos niveles es primordial, y el apoyo para fomentar los financiamientos de índole distinta (como los provenientes de la iniciativa privada), por lo menos en el caso mexicano, dada la polarización social y económica de los municipios presente en las zonas metropolitanas, muy evidente en el caso de la ZMVM. Asimismo se requiere de la descentralización de atribuciones más amplia.

La agenda metropolitana debe incluir proyectos no solo de dotación de servicios, vialidad, vivienda, desechos sólidos, energía, medio ambiente, sino también proyectos de desarrollo social, cultural y económico, los que en conjunto con los primeros funjan como imanes para la atracción de inversiones o capitales mundiales, haciendo más competitiva en términos de oferta a la aglomeración urbana³⁶.

En el caso de la ZMVM, la cual es una aglomeración plurigobernada³⁷ en donde inciden instituciones gubernamentales de diversos niveles y atribuciones, de tres entidades de gobierno con distinto signo político, competitiva en términos de atribuciones y en vista de los pobres resultados de las comisiones metropolitanas, del surgimiento de conflictos y ausencia de cooperación. Se requiere en función de la consecución de la gobernabilidad, de cambios en el marco legislativo, en tanto el Distrito Federal no tenga atribuciones completas de estado y las delegaciones no tengan, a su vez las correspondientes a los municipios, no se tendrán las condiciones y la capacidad de generar interrelaciones de cooperación a nivel horizontal, ni siquiera de la construcción de un ente de gobierno descentralizado. Se requiere entonces partir de esta modificación esencial. Aunque hay esfuerzos encaminados a dotar de fondos a las zonas metropolitanas y de organismos paraestatales para la prestación de servicios, medio ambiente y seguridad pública, básicamente, esto no resuelve la problemática de fondo³⁸.

Referencias

- Bedolla, Francisco y Antonio Moya**, 2003. **Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México**, en la Actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 1era. Etapa, México, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, UNAM.
- Borja, Jordi**, 2003. **Gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo actual**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- Borne, Larry S.**, 1999. **Modelos Alternativos para el manejo de las regiones metropolitanas: el desafío para las ciudades norteamericanas**, Universidad de Toronto, Canadá, en: www.riadel.cl/cataDetalle.asp?PID=399
- Eibenschutz Hartman, Roberto**, 2003. **Modelos competitivos de gestión metropolitana**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- González García de Alba, Ligia**, 2004. **Modelos asociativos de gestión metropolitana**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- HABITAT, ONU**, 2000, **Buena Gobernabilidad Urbana: un marco normativo**, Comité Preparatorio de la Sesión Especial de la Asamblea General para una Revisión y una Evaluación General de la Aplicación del Programa de HÁBITAT, Primer período de sesiones Nairobi, 8 al 12 de mayo del 2000 Tema 5 del programa provisional* Distr. General HS/C/PC.1/6 26 de febrero del 2000.
- "**La región del Triángulo 1997, un proyecto de cooperación intermunicipal (Dinamarca)**", traducido por María Isabel Gómez Jiménez, revisado por Lourdes Domingo e Isabel Velásquez, , 8 pp. www.habitat.aq.upm.es/bpn/100.html
- ONU**, 1999, **Informe sobre el Desarrollo Humano**, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999/2000 del Banco Mundial.
- Pírez Pedro**, 2001, **Cuestión Metropolitana y Gobernabilidad Urbana en la Argentina**, Artículo publicado en: Vázquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (comp.), Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local, Edit. Homo Sapiens.
- Prats, Joan et al.** 2005, **Perfiles Nacionales de Gobernabilidad**, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament.
- Rodríguez Arranz, Alfredo**, 2003. **Tipología de las decisiones metropolitanas e identificación de sus territorios**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población (SEGOB, CONAPO, 2005)**, comunicado de prensa 10/05, 16 de marzo de 2005, **Definen SEDESOL, INEGI y CONAPO, 55 zonas metropolitanas en el país.**
- United Nations, Governance and Public Administration Branch. Department for development support and management services UNGPAB(1995). Metropolitan governance. Patterns and Leadership**, Report of High Level Interregional Meeting. April 18-20, 1995, Quito Ecuador, New York
- Zentella Gómez, Juan Carlos**, 2005. **Ejemplos internacionales de gestión metropolitana**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
-

Tema III.- Competitividad económica de las metrópolis

Planteamiento desarrollado: Efectos de la globalización y la competitividad, el caso de la ZMVM, una propuesta para el reposicionamiento continuo.

Justificación

Existen ciudades que dirigen los procesos económicos y otras que dependen de estos, que sufren los efectos y que tratan de tomar lugar en esta dinámica, existe la competencia no solo de ciudades sino de regiones e inclusive países por ganarse un mejor lugar a nivel mundial, ello alimentado por la necesidad de mejora en la economía. La competencia entonces, está dada en una dinámica de oferta de condiciones propicias para el crecimiento económico que incremente el atractivo de las ciudades, regiones o metrópolis, para lograr captar recursos mundiales³⁹. En la medida en que se incrementa esta capacidad se está mejorando la posición a nivel mundial en términos de atracción de la inversión. La captación de inversión por ende, se vuelve un objetivo, y que para alcanzarlo se adoptan distintas estrategias e instrumentos para el desarrollo económico. Estas estrategias tienen como base la potenciación de ventajas inherentes y construidas de las ciudades, metrópolis o regiones.

Efectos de una pauta global

A partir de la segunda mitad del siglo XX, los países desarrollados sufren un proceso de desindustrialización, la planta productiva mundial se traslada a países en desarrollo como México, en el cual ya tenía un cierto desarrollo en este sentido que comenzó a partir de la década de los cuarenta y que tuvo su punto más alto en la década de los sesenta, con la entonces política de sustitución de importaciones. La economía del país fluctuó entre la participación mas o menos equitativa de los tres sectores a una separación mayoritaria del sector terciario, es así que éste creció a casi el doble en la última mitad del siglo pasado⁴⁰ y la tendencia es a que continúe la supremacía del mismo. De acuerdo a esta dinámica, se observa que la Ciudad de México entra en un proceso de desindustrialización y terciarización de la economía, situación que es el reflejo de la globalización, Los efectos territoriales de la internacionalización del capital, se pueden ver también en la pérdida de la función del centro urbano y en el fortalecimiento de los enclaves denominados globales (Borja, 2005 p. 2 haciendo referencia a David Harvey)⁴¹, concentraciones de oficinas corporativas, centros comerciales, parques industriales o temáticos, estos enclaves diferenciados y excluyentes del resto de la ciudad no propician la integración social, esto debido a su acceso restringido, el costo de suelo⁴² y su especialización. El patrón de urbanización regional es discontinuo, zonas con una mayor intensidad de construcción, a nivel de primer mundo, con altos consumos de recursos de la ciudad, mezcladas con zonas de muy baja ocupación, de calidad inferior y hasta marginales (Borja, 2005), En el caso de la Ciudad de México, los efectos de la terciarización se ven reflejados en la desocupación de la planta productiva de la zona de Vallejo (por mencionar la mas importante), las empresas productivas se mudan a sitios más baratos, en contraposición los espacios comerciales y de servicios resultan más rentables y ganan terreno. Un buen ejemplo es la relativa reciente urbanización de la zona denominada Santa Fe en la Ciudad de México, la cual presenta una mayor concentración de edificios especializados (corporativos), cuyo fin en teoría fue proporcionar un sitio a las empresas transnacionales, mediante la oferta de un entorno urbano propicio, con servicios adecuados y vías de comunicación "en correspondencia". El patrón de segregación social es también evidente en Santa Fe, con vivienda muy exclusiva distribuida en "cotos residenciales" que contrastan con su entorno más diverso en términos de uso y permeable con áreas de vivienda realmente baja o precaria, este patrón es repetido en otros desarrollos residenciales que también privilegian la privacidad y la exclusividad económica y social, Rancho San Francisco o Tlalpuente, por citar algunos ejemplos. La Ciudad de México como muchas otras en el país y en todo el mundo, compite por atraer el capital global, la instauración de un World Trade Center⁴³, la Bolsa de Valores y la llegada de instituciones bancarias extranjeras es un ejemplo de esta dinámica por atraer capital y competir en el escenario mundial. Sin embargo este capital obedece a un esquema financiero, no de producción, por lo que la permanencia de estos recursos y su beneficio al país está en tela de juicio, las decisiones sobre el destino de estos recursos no se toman en el país (Borja, 2005), el estado no tiene ningún mecanismo de inducción o control sobre estos flujos, en cambio esta dinámica ejerce presión sobre el estado para que aporte condiciones adecuadas para la atracción de este capital "volátil" (Taibo, 2002). El estado ejerce funciones diferenciales en distintas zonas de la ciudad, manteniendo condiciones adecuadas en los enclaves globales, por la prioridad económica, dejando de lado la atención a zonas con carencias añejas, carencias que se incrementan con el tiempo, el estado entonces no tiene como objetivo la reproducción social y su potencial para la competitividad, en parte debido a que carece de recursos suficientes para hacerlo. La gobernabilidad es más difícil de lograr en este sentido; el desarrollo extensivo inmobiliario es incontrolable, la variedad de actores y sus intereses presentes en el territorio, que modifican o se oponen a proyectos sectoriales. Por otro lado, la globalización trajo aparejados otros efectos como el que la sociedad urbana se ha hecho más compleja, más individualizada y multicultural, el comportamiento de la sociedad se ha diversificado, ahora se acude a plazas comerciales, ya no a la plaza pública, el lugar de trabajo no es siempre un oficina lejos de la vivienda, la autonomía de los individuos es incrementada por los medios de comunicación como la telefonía celular, el fax, las computadoras portátiles, el Internet, entre otros, por lo tanto el comportamiento social se ha diversificado en términos de relaciones sociales, espacios y tiempo, por

lo tanto también las demandas (Borja, 2005). Paradójicamente la globalización causa la homogenización de la cultura (el consumismo, el halloween, los anglicismos, los comportamientos alimenticios, modelos arquitectónicos, costumbres de ocio, entre muchos otros).

El propósito del posicionamiento a nivel mundial

Con base en lo anteriormente expuesto, se percibe que la eventual inserción o posicionamiento de las ciudades a escala mundial conlleva serias desventajas o problemas inducidos o agravamiento de algunos ya presentes, sin una perspectiva clara de solución a futuro, al contrario, se prevé un incremento en los efectos negativos en virtud de la tendencia observada (Borja, 2005). Sin embargo y en contraste con esto la posibilidad de generar propuestas innovadoras, adecuadas y adaptadas localmente es amplia en este panorama, se tienen muchas posibilidades para la toma de decisiones alternativas para revertir la tendencia, los ámbitos urbanos, se reivindican entonces como el lugar con las actividades económicas más productivas y con las mejores oportunidades para lograr y mantener la reproducción de los recursos humanos, financieros, físicos y tecnológicos (Cabrero et al, 2003). De acuerdo a esto, dichos ámbitos se vuelven campos prioritarios no solo para tratar de mitigar los efectos negativos, sino para objetivos de mejoramiento económico. Según Clusa (Clusa 2004), los objetivos del posicionamiento de una ciudad a nivel global deben ser; el aumento del Producto Interno Bruto local y nacional, la atracción de actividades económicas, la creación permanente de empleos de calidad, el desarrollo de la capacidad propia de inversión y generación de actividades económicas y el fomento al orgullo ciudadano, asimismo cita que para lograrlos puede ser implementado un Plan estratégico que incluya la construcción de infraestructura metropolitana e intervenciones urbanas, mediante la cooperación entre actores sociales, empresariales e institucionales, la obtención de recursos propios a través de la venta de potencial inmobiliario, el city marketing y el fomento a las inversiones de riesgo compartido y a la inversión extranjera asociada a capital local. Estos objetivos y sus instrumentos indudablemente conllevan al mejoramiento de las condiciones de operación de las actividades económicas a la generación de riqueza y empleo, pero también al mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos, es decir que la consecución de los mismos esta relacionada directamente con la mejora en la economía en primer lugar pero su efecto secundario es la mejora en las condiciones de la infraestructura, servicios y oferta de empleo en los ámbitos urbanos o regionales, por ende tiene beneficios sociales evidentes. Es por ello que el posicionamiento y la capacidad para mantenerse o mejorar de las regiones, metrópolis o ciudades a nivel mundial debe ser visto como una herramienta, no como un fin, ya que este debe ser, en todo caso, la calidad de vida de sus habitantes⁴⁴.

El reposicionamiento continuo como herramienta para el desarrollo de ventajas competitivas permanentes

Las regiones, metrópolis y ciudades compiten en la medida que ofrecen condiciones propicias para el desarrollo de actividades económicas, para ello las ciudades deben ser atractivas en muchos aspectos, como destino de residencia y visita y como sitio de negocios e inversión (Hernández 2004), el entorno propicio entonces incluye ventajas comparativas y competitivas, sin embargo las comparativas pierden posición ante las competitivas, ya que éstas últimas en detrimento de las primeras, no son estáticas ni finitas. No obstante las ventajas comparativas pueden cambiar en el tiempo debido a políticas públicas distintas, crisis económicas, modelos de gestión inadecuados, pérdida de las mismas frente a otras ciudades con mayores ventajas, entre muchas otras causas⁴⁵, ante este escenario cambiante es necesario plantearse ¿cuales de las ventajas competitivas son duraderas o permanecerán por más tiempo?, sin duda ventajas como la educación y capacitación de los trabajadores es una ventaja de largo plazo⁴⁶, sin embargo ésta o cualquier otra no puede ser tomada como la única posibilidad⁴⁷ para mantener una posición en el ranking mundial, se requiere de un entorno con condiciones propicias para la atracción de inversiones, que incorpore diversas ventajas competitivas, asimismo éste debe ser tomado como una política pública de largo plazo, manteniéndola inclusive como un modelo de gestión, en términos de la mejora continua y permanente de la infraestructura de comunicaciones, de la prestación de servicios, la sustentabilidad ambiental, de la distribución equitativa de equipamiento urbano, de la calidad de los servicios

públicos, se requiere para ello de la definición de un proyecto de metrópoli el cual permeé y se refleje en la implementación de un plan estratégico⁴⁸ alternativo⁴⁹, el cual debe guiarse por la constante innovación de mecanismos de financiamiento, de asociación empresarial, del city marketing, o de cualquier otro instrumento de competitividad, de la cooperación interinstitucional e intergubernamental, la participación de todos los actores sociales, privados e institucionales. Debe hacerse una herramienta de esto para un objetivo ambivalente, mejorar la competitividad de la Ciudad, que implica por una parte; la permanente oferta de condiciones propicias para la atracción de inversiones que permitan la generación de riqueza y empleo y por otra la permanente mejora de la calidad de vida de los habitantes, ambas posiciones pueden formar parte de un círculo virtuoso (por lo menos en teoría)⁵⁰.

Conclusiones del tema III

La búsqueda de la competitividad por si sola en función de la atracción de inversiones implica la dependencia de una externalidad excluyente, (siempre existirán países ricos que mantengan en el subdesarrollo a países que dependan de ellos) de mecanismos que rigen la economía mundial. El estado no tiene participación en esta dinámica, únicamente es el responsable de mantener las condiciones territoriales para su continuación. Las desigualdades por lo tanto no serán atendidas y no se vislumbra una solución a ellas mientras se mantenga esta tendencia.

Si bien los ámbitos urbanos sufren de los efectos negativos de la globalización, con una tendencia casi irreversible al agravamiento, estos son los únicos sitios en que quizás se pueda revertir este fenómeno, es aquí donde se pueden tener las condiciones, innovación y reproducción de actividades económicas y ventajas competitivas a escala regional o nacional. Condiciones propicias para el desarrollo tecnológico, el mejoramiento en el nivel de vida de la población, la sustentabilidad ambiental y la gobernabilidad que permitan crear un entorno atractivo para la generación de actividades económicas y que a su vez estas generen riqueza y empleo.

Las ventajas comparativas como la localización, recursos naturales, el medio ambiente y el medio construido, aunque aún muy importantes para la generación de riqueza y posicionamiento de las regiones, metrópolis o ciudades, pierden importancia ante las ventajas competitivas, como la generación de condiciones propicias para la inversión.

La competitividad de regiones, metrópolis o ciudades no debe tener como objetivo primario el posicionamiento en escala mundial para atraer inversiones volátiles o capital financiero⁵¹. Se debe tener un fin claro que es el del mejoramiento del capital humano y social, a través de la mejora en las condiciones de vida de la ciudadanía⁵².

Las regiones, metrópolis y ciudades y sus gobiernos tienen la obligación de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, por lo tanto deben buscar la generación de riqueza y empleo, para ello deben ofertar las mejores condiciones para la atracción de inversiones, deben tener claro las potencialidades de cada ámbito, asimismo el proyecto o imagen objetivo, plasmarlo en un plan estratégico alternativo que integre estrategias e instrumentos para el desarrollo económico y cuyo territorio de actuación sea las ciudades, pues es en estas donde se concentra el potencial para lograrlo.

Ante un escenario mundial cambiante, se requiere de la adopción de políticas de reposicionamiento continuo e innovativo, haciéndolas parte de un modelo de gestión permanente. Independientemente de las estrategias e instrumentos utilizados para la potenciación de las ventajas comparativas y competitivas.

La gobernabilidad así como la competitividad requieren de la cooperación gubernamental horizontal y vertical, asimismo la integración de los actores institucionales, sociales y privados.

La competitividad, la cohesión social, la sustentabilidad, la gobernabilidad y la participación, aún no tienen una formula que permita su coexistencia, nos encontramos en un proceso inacabado, la incertidumbre está presente y plantea retos para el futuro sobre todo en términos de la gobernabilidad de los ámbitos urbanos.

En el caso de la ZMVM, el implementar un esquema de reposicionamiento continuo requiere en primera instancia de la reforma política, con ello de la plena adquisición por parte del Distrito Federal de atribuciones de estado, así como de las delegaciones de las correspondientes a municipios y de la reforma a nivel constitución política que permita a los municipios poseer atribuciones para la promoción del desarrollo económico

Referencias

Borja, Jordi, 2005. **Revolución y contrarrevolución en la ciudad global o las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades**, España.

Cabrero, Enrique, Orihuela Isela y Ziccardi Alicia, 2003. **Ciudades competitivas - ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas**, México, Documento de trabajo 139, División de Administración Pública, CIDE.

Clusa, Joaquim, 2004. **¿Cómo identifican su reposicionamiento ciertas metrópolis?**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Garza Villareal, Gustavo, 2004. **Inserción de las metrópolis en las distintas escalas**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Hernández Sotelo, Ricardo, 2004. **Instrumentos de reposicionamiento: del city marketing al partnership y el evento detonador**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM

Taibo, Carlos, 2002 "Cien preguntas sobre el nuevo desorden mundial, una mirada lúcida sobre la globalización y sus consecuencias". Madrid, Punto de Lectura. Tomado de Revista del Tercer Mundo, 2002.

Tema IV.- Pobreza y segregación en las metrópolis

Planteamiento desarrollado: La pobreza en el ámbito metropolitano, nuevos enfoques, diferentes posibilidades para generar políticas públicas para su mitigación.

Justificación

El combate a la pobreza se transforma en un problema central, ya que son los ámbitos urbanos y metropolitanos en donde la planeación estratégica de las economías nacionales tiene verificativo. Se requiere por lo tanto de una atención puntual a través de políticas públicas que disminuyan la desigualdad y la polarización social, pero más allá se requiere de un concepción más amplia y profunda del fenómeno de la pobreza urbana, en primer lugar para entenderla en toda su complejidad y en segundo y con esta base para la propuesta de políticas públicas que tiendan a disminuir las condiciones y número de población en esta situación, incrementando con ello el potencial de crecimiento económico de la ciudad (Freire y Stren, 2001).

Nuevos enfoques para la comprensión de la pobreza

En términos generales, la pobreza es una condición, del individuo o población, en la que se carece de elementos necesarios para la vida y la inserción en la sociedad, así como de los medios o recursos para modificar esta situación. Esta condición esta siempre relacionada a un estándar mínimo, mediante el cual se identifica el grado de pobreza que se padece, cuando este estándar es relativo al nivel mínimo de ingresos o medios necesarios para el sustento de la vida, la pobreza se denomina absoluta⁵³, cuando el estándar es relativo al nivel mínimo de ingresos o medios necesarios para integrarse a la vida que poseen ciertos grupos sociales, la pobreza se denomina relativa (Sánchez, 2004)⁵⁴. Hasta muy recientemente la pobreza había sido concebida únicamente en términos económico - cuantitativos, es decir como la carencia de suficientes ingresos para adquirir un determinado grupo de bienes y servicios, así como adquirir suficientes alimentos que aseguraran la sobrevivencia y la posibilidad de trabajar (Sánchez, 2004). La comprensión y definición de la pobreza ahora integra, además de los tradicionales rasgos económicos, otros como la capacidad de los individuos para insertarse en una dinámica social determinada, la carencia o deficiencia de la educación y salud o medios para acceder a ellas, riesgo y vulnerabilidad social y laboral, falta de acceso a la participación en las decisiones comunitarias, la vida cultural y social, debilidad del tejido

social (apoyo comunitario), la exclusión, segregación y polarización social, desigualdad entre niveles de vida, diferencias de género y discriminación, aumento de la morbilidad y mortalidad, así como un sentido de insatisfacción personal y social. Con esta característica multifactorial y multidimensional de la pobreza, existen nuevos enfoques más cualitativos que destacan los aspectos sociales y que dependen de los objetivos de atención a la misma, por ejemplo el de las **capacidades** (Sánchez, 2004 cita a Sen, 2003), el cual señala la ausencia de capacidades básicas que le permiten al individuo insertarse en la sociedad mediante el ejercicio de su voluntad, es decir carecen de un conjunto de posibilidades, características personales y sociales para transformar los insumos como el ingreso económico o los bienes, para alcanzar una vida larga y saludable, adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos y la oportunidad de obtener los recursos necesarios para una vida con calidad⁵⁵. La **exclusión social** (Sánchez, 2004 cita a Vranken 2001), es otro enfoque relativo a la dificultad de acceso a los procesos de desarrollo debido a una débil capacidad del modelo social para integrar a la mayor parte de la población, se entiende como una negación de los derechos sociales a un nivel de vida digno, al trabajo, vivienda y educación. Las causas de la exclusión son debidas en parte a factores como la escasez de empleo y salarios bajos, la negación en la participación de las decisiones sobre el acceso a los servicios públicos, por ejemplo, la debilidad de las redes sociales primarias en conjunto con la discriminación étnica y de género y por desventajas e inaccesibilidad a los mercados de bienes y servicios. La **vulnerabilidad social**, es el enfoque que destaca los activos de los grupos sociales como por ejemplo un mayor número de personas en la familia dedicadas a trabajar, incluyendo a las mujeres en un mayor número de posibilidades de fuentes de ingreso, la informalidad, las redes de subsistencia, el trabajo a domicilio, la familia extensa, entre otras, para hacer frente a cambios en el entorno; como el desempleo, el subempleo que provocan menor ingreso y por lo tanto insatisfacción de necesidades básicas, la exposición a factores de empobrecimiento y baja generación de oportunidades, la exclusión de la modernidad que al no propiciar la educación constituye una condición de reproducción generacional de la pobreza (Sánchez, 2004 cita a Arraigada, 2000). La **segmentación social**, en este enfoque se destaca tres formas de segmentación, 1.- la laboral, en donde existen debido a cambios tecnológicos y de distribución mundial del trabajo, así como globalización del capital, un segmento de trabajadores altamente calificados vinculado al sector terciario con salarios elevados y seguridad en el empleo contra otros segmentos de trabajadores sin calificación, con salarios bajos, con un alto grado de inseguridad en el empleo y falta de seguridad social, tendientes a suplir esta condición mediante la informalidad, el trabajo infantil y las dobles jornadas, existe escasa movilidad ascendente, el trabajo deja de ser entonces un factor de integración social, 2.- la segregación educativa, que se caracteriza por sectores de la población con posibilidades de acceso a educación privada, con un alto costo, en contraposición a otros que dependen o están por su condición, fuera de la oferta privada y estatal aún la de baja calidad y 3.- la segregación residencial o espacial, que se caracteriza por la segmentación social y territorial propiciada por grupos con características socioeconómicas, étnicas, migratorias, entre otras, semejantes, esta segmentación se observa en el territorio por zonas homogéneas con características diferenciales como la concentración, la homogeneidad y el prestigio social (subjetivo), la segregación en general puede ser negativa, dependiendo de los efectos, por ejemplo; aleja a los pobres de los servicios, equipamientos y oportunidades de empleo y por el contrario positiva cuando puede reforzar la identidad, preservando la cultura, asimismo puede ser negativa o positiva en cuanto a su origen, como pueden ser los mercados de suelo (relacionada a la especulación) que presentan diferente accesibilidad para diferentes sectores de la población, segregando espacialmente a sectores socioeconómicos distintos y reproduciendo la pobreza, el caso extremo es el aislamiento de los grupos pobres, que reduce las posibilidades de contacto social (Cáceres, 2004) y que favorece la percepción de sus habitantes de esa condición y con ello se incentiva la desintegración social (Sabatini, 2004). Por último el enfoque de la **seguridad humana**, el cual se refiere a la crisis del espacio público en los nuevos barrios pobres, su inseguridad y la vulnerabilidad de los pobres en su desplazamiento por la ciudad.

Posibilidades para la generación de políticas públicas

Dados los nuevos enfoques de estudio y caracterización de la pobreza, los cuales indican que el fenómeno es complejo, multidimensional, multifactorial y depende de variables relativas al tiempo, estructura socioeconómica e institucional, la atención a los efectos negativos de la pobreza, tiende a ser multidisciplinaria, necesariamente correspondiente con esta visión. Asimismo las posibilidades son amplias para el combate a la pobreza. Las políticas públicas en este sentido deben observar esta característica, deben encaminarse a la mitigación de las condiciones que generan la pobreza y la reproducen en el ámbito urbano y metropolitano en virtud de que estos espacios no solo son el punto focal de concentración de población en condiciones de pobreza⁵⁶, sino que también tienen las mayores posibilidades y capacidad de recursos para establecer una efectiva aplicación de políticas públicas en este sentido. Con base en esto se proponen varias opciones de atención (solo algunas, dada la condición de espacio) en función de los distintos enfoques revisados que pueden ser una base para la creación de políticas públicas: en cuanto a las **capacidades** (Sen, 2003), el sistema socioeconómico debe proporcionar estas con el propósito de que sea la población en condiciones de pobreza la que decida sobre cuales de ellas utilizará para mejorar su condición en un ejercicio democrático e incluyente de los actores sociales, institucionales y privados, la capacidad de movilidad urbana para acceder a equipamientos y servicios urbanos variados y con distinto propósito (salud y educación, empleo, entre otros) es sin duda una capacidad que es necesario fomentar, los instrumentos entonces pueden ser la creación de redes de transporte eficientes, de cobertura amplia, responsables ambientalmente y baratos. Otra de las capacidades que se debe fomentar es la de adquisición de bienes de consumo duradero como lo es el suelo, la vivienda, los instrumentos pueden ser entonces, el subsidio para la adquisición en condiciones preferenciales de suelo urbanizado, así como materiales para la autoconstrucción de vivienda. La creación de cooperativas para la autoconstrucción y consumo de materiales pueden ser una opción que a la vez fomente la identidad de grupo. En cuanto al enfoque de la **vulnerabilidad social**, la política debe orientarse a fomentar aquellos activos sociales de los pobres, como la habilidad para diversificar las fuentes de ingreso, las redes de subsistencia y apoyo, el autoempleo, las familias extensas (mayor oportunidad), a través del fortalecimiento de este tejido social y sus relaciones para hacer frente a cambios en el entorno⁵⁷, el instrumento puede ser la segregación en su faceta positiva, ya que pueden tomarse sectores con necesidades semejantes, ubicándolos territorialmente en áreas próximas, en los cuales se apliquen programas con estas características que pueden incluso involucrar a organismos no gubernamentales. Esta conexión fortalecerá también la identidad de grupo, la defensa del espacio y la vindicación de la comunidad⁵⁸. En cuanto a la **segmentación laboral**, la capacitación y educación continua se deben constituir como una política no solo local sino a nivel nacional, de nueva cuenta el acceso físico y económico a equipamientos y servicios relacionados a ello es importante. En este sentido la planeación física juega un papel crucial, es decir esta debe incorporar criterios de distribución equitativa de estos equipamientos y servicios, poniendo énfasis en la localización en zonas deprimidas y con un eficiente y barato sistema de transporte público, asimismo debe participar a los sectores involucrados en la toma de decisiones sobre este tema⁵⁹. La constante capacitación y educación les permitirá a los sectores pobres contar con una capacidad permanente de ascenso laboral y socioeconómico, el cual recuperará la función del empleo como factor de integración social, la segregación educativa puede retomar estas políticas anteriores ya que también sirven a la mitigación de esta condición, en términos de la **segregación espacial o residencial**, se debe contemplar en la creación de políticas urbanas, la inclusión de sus aspectos positivos como el fomento a la identidad y preservación de la cultura, ya que esto reforzará las relaciones sociales en la comunidad, y desechar los negativos como la homogenización y los estigmas. Asimismo deben incorporar criterios para la mezcla adecuada de actividades, propiciando la heterogeneidad en detrimento de la homogenización tanto de clases sociales como de usos de suelo, si bien un impedimento para el establecimiento de ello de manera permanente es la especulación, las políticas públicas deben también intervenir en el mercado, quizá imponiendo modalidades impositivas coercitivas para frenar esta práctica⁶⁰, se debe incluso repensar instrumentos como la zonificación en

términos de su conceptualización, ya que actualmente es un factor de segregación de actividades. En este sentido se debe propiciar la mezcla heterogénea de actividades y usos habitacionales de interés popular y social en pro de una reducción de la homogeneidad social. La construcción de viviendas de interés social en zonas de un sector socioeconómico más elevado ayudará a reducir el valor de la tierra propiciando la oferta de suelo en mejores condiciones para un mayor número de pobres, buscar también la dispersión de grupos sociales altos y medios a través de la construcción de infraestructura y obra pública, así como de elementos de distinción (arbolados, camellones, cambios de pavimentos, etc.) para reforzar el carácter de identidad de los mismos, se debe reforzar la creación de subcentros urbanos que integren servicios, comercio y equipamiento de tal forma que más población tenga acceso a estos⁶¹. En cuanto a la **seguridad humana** esta puede ser reforzada por políticas de fortalecimiento a la identidad, ya que estas propician la apropiación y defensa del espacio por parte de sus habitantes o usuarios.

Conclusiones tema IV

La pobreza ya no puede ser conceptualizada tan solo por sus aspectos cuantitativos económicos, sino que dada su evolución con diferentes factores que le dan origen, manifestaciones y efectos multidimensionales, es importante profundizar en el estudio y ampliarlo en función de su complejidad, se debe por ende entender la lógica del comportamiento de los sectores de la sociedad en condiciones de pobreza, para con base en ello plantear opciones alternativas más adecuadas para su combate, sobre todo en ámbitos urbanos y metropolitanos, ya que es en estos que se encuentran los elementos para ello, es aquí donde se pueden tener las condiciones, innovación y reproducción de actividades económicas, riqueza y empleo a escala local, regional o nacional, asimismo las condiciones de concentración poblacional mayoritaria para la aplicación amplia de políticas públicas en contraposición a la dispersión del ámbito rural.

La disminución de la pobreza incrementando el potencial de los ciudadanos para alcanzar niveles socioeconómicos superiores, mediante el reforzamiento de la capacidad de los mismos para acceder a la educación, la vivienda digna, los servicios y equipamiento urbanos de calidad, la salud (incluida la alimentación nutritiva) y empleo lucrativo, por citar ejemplos, ayudará a disminuir la desigualdad y en consecuencia las tensiones sociales en los ámbitos urbanos, asimismo ayudará a la ciudad a alcanzar su potencial de crecimiento y prosperidad⁶² social y económica, adicionalmente le estará dando ventajas importantes y de largo plazo en función de su competitividad para atraer inversiones.

La propuesta de políticas públicas tendientes al combate a la pobreza incluye replanteamientos de los conceptos que suponemos establecidos y ya probados en función de su eficacia, ello incluye por ejemplo la reformulación del concepto de zonificación en relación a los procesos de segregación que genera.

La educación, capacitación e información a los grupos de población en condiciones de pobreza es una parte fundamental del combate a esta, por las posibilidades que genera de ascenso social, de movilidad interclase y más allá, como estrategia de fortalecimiento en la capacidad de los ciudadanos de superación de la pobreza, sin embargo, no debe ser vista unilateralmente en función de políticas públicas de atención a la misma, esta debe complementarse con otras estrategias de mitigación.

Asimismo y dadas las características multidimensionales de la pobreza explicadas por los nuevos enfoques, el establecimiento de políticas públicas de mitigación debe obedecer a una visión multidisciplinaria e integral, de vertientes sociales, políticas, culturales y económicas, aprovechando las características positivas de la misma, entre las cuales estarán seguramente los mecanismos de ayuda y redes de apoyo, la segregación con fines de identidad y preservación de un modo de vida⁶³. Se debe evitar en este sentido la reproducción de características negativas de la pobreza como por ejemplo la informalidad, la degradación social, ambiental y física del entorno, el hacinamiento, la inclusión de niños en el mercado de trabajo, la discriminación étnica, de género, la conciencia de la segregación y exclusión, etc.

Las políticas públicas deben contar con directrices enfocadas a la habilitación de capacidades y medios de acceso físico y económico para la población en condiciones de pobreza que le permita superar esta condición de manera propia, que eliminen así el costo económico, social, y medio ambiental que representa la permanencia de las condiciones actuales de producción y reproducción de la pobreza. El estado presenta dada su reducción y fragmentación una imposibilidad para atender de manera unilateral el combate a la pobreza, es así que el mismo requiere de la cooperación gubernamental horizontal y vertical, asimismo la integración de los actores institucionales, sociales y privados y sobre todo de los involucrados directamente en el fenómeno.

Referencias

- Cáceres Quiero, Gonzalo Andrés**, 2004. **Distribuyendo espacialmente la rentabilidad metropolitana: los mercados del suelo en la fractura del área de alta renta de la ciudad latinoamericana**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- Castillo Berthier, Héctor**, 2004. **Tipos de pobreza en las metrópolis y formas de inserción económica, política y social**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- Clichevsky, Nora**, 2002. **Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación**, en Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL, núm. 28, cap. VII, p. 45-51.
- Freire, Mila y Stren, Richard**, editores, 2001, **Los Retos del Gobierno Urbano**, Capítulo 7, Pobreza Urbana, Instituto del Banco Mundial, Bogotá, Colombia.
- Sánchez Almanza, Adolfo**, 2004. **Nuevos enfoques en el debate sobre la pobreza urbana**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- Sabatini Downey, Francisco**, 2004. **La segregación y polarización socio-espacial en las metrópolis**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- Sen, Amartya**, 1992, **Sobre conceptos y medidas de pobreza**, en Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 4, México, abril, pp. 310-322.
- Smolka, Martim**, 2003, **Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra**, en Land Lines, Cambridge, Massachussets, Lincoln Institute of Land Policy, enero de 2003
- Vranken, Jan** (2001), **Unravelling the social strands of poverty: differentiation, fragmentation, inequality and exclusion**, in Hans Thor Andersen and Robald Van Kempen (eds.), *Governing european cities*, Ashgate, pp. 71-91.
-

Tema V.- Proyectos para una mejor movilidad metropolitana

Planteamiento desarrollado: Movilidad metropolitana; propuestas para su mejoramiento.

Justificación

La movilidad permite a los habitantes en general y a las empresas acceder a la multiplicidad de servicios, equipamiento urbano y oportunidades que ofrecen las aglomeraciones urbanas (Aparicio y Pallardó, 2004), el proporcionar la infraestructura, las condiciones y medios de transporte adecuados para el logro de una mejor movilidad, es un factor de sustentabilidad del desarrollo urbano, económico, social y de la calidad de vida. De esta forma se constituye también como una herramienta para el combate a la pobreza. Por ende entonces, como un asunto prioritario para la agenda de cualquier gobierno. En este sentido es de vital importancia comprender el papel de la movilidad de personas y mercancías como un factor de oportunidad de desarrollo económico (Antún y Hernández, 2004, citan a Allen, J et al; 2000^a; 2000^b). La movilidad en las ciudades, metrópolis o regiones adquiere mayor importancia ya que es en estas donde se concentra las mayores oportunidades de desarrollo económico, así como también los medios necesarios para lograrlo, el mejoramiento de la movilidad como un modelo de gestión del transporte urbano colectivo se vislumbra también como una ventaja competitiva que coadyuve al impulso del desarrollo económico

es por ello que la movilidad requiere en estos ámbitos de trabajo, producción, distribución y consumo, de su mejora, haciéndola más incluyente⁶⁴, segura, rápida y eficiente.

Acerca de la problemática de la movilidad

Los viajes que se generan en los ámbitos metropolitanos para desarrollar actividades y satisfacer necesidades han demandado y demandarán de algún medio de transporte para su realización. El crecimiento acelerado de las aglomeraciones urbanas sin la correspondiente construcción de infraestructura vial, ni la creación de condiciones para la movilidad, debido a que los recursos para ello no son destinados en tiempo y forma adecuados, ha propiciado la existencia de un gran déficit en esta materia, difícil de resarcir⁶⁵. Existe una relación directa y recíproca entre la distribución de actividades urbanas y la movilidad de bienes y personas, por ejemplo; el crecimiento extensivo de las ciudades, metrópolis y regiones induce traslados cada vez más largos, así como también propicia el predominio de medios de transportes ineficientes⁶⁶ al no ser la distancia al trabajo u otras necesidades un impedimento para los traslados el uso del transporte particular (automóvil) se hace presente (Murga, 2001). En la actualidad el uso de este medio ha adquirido una gran predominancia sobre el uso de otros⁶⁷, sobre todo a partir de la década de los cincuenta (Navarro, 2004), además la industria asociada, económicamente importante, fuerte y diversificada apoya el uso de este medio (Arellano y Molinero, 1997), que por otra parte, tiene la desventaja que es poco eficiente, consume mucho combustible en relación al número de personas que se transportan en él, la infraestructura asociada es cara, asimismo el automóvil como medio no es accesible para una gran mayoría de la población y que decir de sus efectos negativos al medio ambiente⁶⁸. La capacidad vial se ve rebasada por el número creciente de automóviles particulares. Desde hace más de dos siglos los gobiernos municipales y de las ciudades se han dado a la tarea de mejorar la movilidad en estos ámbitos, mediante la implementación de medios colectivos para el transporte de personas principalmente, se han puesto en operación distintos medios como el tren metropolitano, los tranvías y los autobuses, los cuales han cambiado conforme el avance tecnológico. Los medios colectivos son más eficientes pues gastan menos combustible por persona transportada, son de mayor capacidad⁶⁹ y son además baratos, pues también reciben fuertes subsidios del gobierno, sin embargo en el caso de la ZMVM por ejemplo; la multiplicidad de intereses (muy fuertes en algunos aspectos) de los actores sociales, gubernamentales y del sector privado involucrados, hacen que no exista un sistema integral de gestión, administración, planeación, construcción y operación, por lo tanto hacen que el servicio tenga problemas muy fuertes de irregularidad como la falta de una cobertura amplia, lentitud en el servicio, utilización de unidades con tecnología ya caduca. Con respecto al transporte de carga, la problemática es compleja y heterogénea, ya que son distintos sus demandantes, las mercancías pueden variar enormemente y los medios que utilizan también son distintos (Antún y Hernández, 2004 citan a Hernández Casanova, 2002), de esta forma, la problemática es distinta dependiendo del usuario. Aunque la actividad se restringe a viajes en su mayor parte demandados y realizados por empresas distribuidoras, productoras o comercializadoras, el efecto en la economía de las aglomeraciones urbanas, dados los procesos de distribución, es innegable y por lo tanto de interés público (Antún y Hernández, 2004), en este sentido no existe marco regulatorio, debido a que también esta actividad no es prioritaria en las agendas. Se suma a esta problemática del transporte de personas y mercancías, la accesibilidad de los medios de transporte para la población en general, no todos los tipos de medios lo son para la mayoría, los automóviles son el ejemplo de menor accesibilidad para la población mayoritaria en las metrópolis, aunque en tiempos recientes ha habido una disminución de condiciones necesarias, así como una apertura de opciones crediticias para adquirir un vehículo particular, siguen siendo poco accesibles para la mayoría, el caso contrario los medios más baratos y menos contaminantes como el caminar o la bicicleta presentan la desventaja de que pocas actividades básicas se encuentran a la distancia razonable para utilizarlos. Esta reflexión nos lleva a la observación de que los medios motorizados de transporte urbano público son la opción más adecuada en términos de su accesibilidad real para un mayor número de población, su alcance para acceder a las actividades básicas y por su relativa mayor eficiencia con base en su

capacidad y menor gasto de combustible, además del bajo costo de la infraestructura necesaria y menor consumo de espacio vial (Arellano y Molinero, 1997).

Propuestas para mejorar la movilidad metropolitana

Mejorar la movilidad implica mejorar las condiciones que influyen en la misma, en primer lugar las condiciones del desarrollo urbano; los ámbitos urbanos dispersos, homogéneos y fragmentados, favorecen el incremento de viajes, los recorridos largos, el uso del automóvil y propician por lo tanto que la accesibilidad sea difícil, se debe modificar la planeación del desarrollo urbano en función de privilegiar la autosuficiencia de comunidades en términos de necesidades básicas (estas estrategias deben ser permeadas por una lógica de accesibilidad a estas actividades además), como empleo, salud, educación y recreación⁷⁰ evitando con ello los viajes al resto del área metropolitana para satisfacer estas necesidades, sin embargo la conexión eficiente con el centro urbano a través de transporte colectivo es necesaria para satisfacer necesidades especializadas. Esto puede ser logrado mediante rutas confinadas de autobuses como el sistema METROBUS. La concentración de actividades en subcentros urbanos está encaminada a disminuir los viajes al centro urbano y resto de la metrópoli, por lo que se debe retomar este esquema de distribución de usos y actividades a través de una mezcla adecuada de vivienda de distintos niveles sociales y usos complementarios, afines a las actividades básicas citadas, que permitan encuentros personales en traslados muy cortos a pie, conectados a la metrópoli por transporte público (Murga, 2001). Desde el punto de vista tecnológico, se debe incrementar el desarrollo de sistemas adecuados y eficientes de control del tránsito, asimismo el uso de vehículos no contaminantes con nuevas tecnologías como el uso de celdas de hidrógeno, sin embargo la disposición de esta tecnología en términos de suministro no existe en la actualidad, pero se apunta a ser uno de los combustibles alternos más viables ambientalmente (Navarro, 2004). El uso amplio de tecnologías informáticas puede ayudar a disminuir los viajes al conectarse al trabajo en línea o más popularmente hacer las compras o pedidos de materia prima por medios electrónicos, se debe por lo tanto de eliminar el problema de la segmentación de los medios y de su poca accesibilidad⁷¹. Las vías por donde circulan el transporte público colectivo y el automóvil particular deben dar prioridad a la circulación del primero de los medios, esto se puede lograr con carriles confinados o con elementos de separación. Con el propósito de dar accesibilidad a las actividades que el centro urbano ofrece, la peatonalización del mismo se apunta como una opción para disminuir el tránsito, propiciar el uso de medios de transporte como la caminata, la bicicleta y otros para el transporte de mercancías; eléctricos y pequeños, por lo tanto maniobrables, adicionalmente se puede fomentar el uso combinado de medios, como por ejemplo el automóvil que puede llegar a las estaciones de metro o autobús, las cuales deberán contar con estacionamiento como medio disuasorio (Navarro, 2004). También se puede utilizar el cobro de peajes para la circulación de vehículos de carga más grandes en horarios escalonados⁷². Para hacer eficiente el transporte de carga a nivel metropolitano se requiere del desarrollo de corredores de carga con el fin de concentrar los flujos y no mezclarlo con el transporte de personas, asimismo de señalización, horizontal, vertical, informativa, preventiva y restrictiva, señalamiento para la circulación exclusiva de vehículos de transporte de carga en centros históricos, zonas peatonales y vías, asimismo el establecimiento de zonas especiales y exclusivas de carga y descarga (Antún y Hernández, 2004) con horarios escalonados de acuerdo a la naturaleza de la mercancía. También se requiere de una mejor logística de la distribución de mercancías, esta puede lograrse distribuyendo sitios de concentración y distribución de la misma (lo que Antún y Hernández, 2004, citan como plataformas logísticas urbanas). Es necesario el fomento al uso de medios de transporte eficiente en términos de capacidad y de ocupación de espacio, no contaminante y accesibles física y económicamente, el transporte colectivo, es en este sentido el más viable, sin embargo y dadas las condiciones actuales de operación en la ZMVM, se requiere para la administración y gestión del mismo, de un organismo coordinador de transporte colectivo de nivel metropolitano con carácter normativo, de planeación y operativo que maneje el transporte público de pasajeros y de carga con un enfoque sistémico integral en el que se tome en cuenta la planeación metropolitana con un eje estructurador de transporte, regule los intereses privados, coordine y acuerde con los actores políticos, sociales y privados involucrados, tenga como líneas; la planificación de la infraestructura de transporte público de pasajeros, ligando el desarrollo urbano y el medio ambiente, el desarrollo de normas y reglas claras,

aplicables a toda la región de influencia metropolitana (que incluye una política tarifaria real, acorde y accesible), el desarrollo tecnológico de propuestas de medios más eficientes, responsables ambientalmente, seguros, regulares y con capacidad adecuada, la información a la población de la problemática implícita en el transporte metropolitano y de los avances en su resolución y de los beneficios en el uso de medios alternos al automóvil, entre otros con el propósito de crear una cultura de la movilidad y del transporte colectivo como un sistema, adicionalmente hacer conciente a la población de su responsabilidad en el logro de los objetivos. Este organismo deberá contar con un fondo metropolitano etiquetado para este fin, con facultades propias y competencias explícitas, para ello se requiere de la concurrencia de voluntades gubernamentales de nivel municipal estatal y federal, así como el acuerdo horizontal de las autoridades territoriales involucradas (Monzón et al, 2005). Se debe, por otra parte, de regular el crecimiento y uso del transporte particular que se da a través del automóvil, ya que este es poco eficiente, poco accesible y altamente contaminante, para ello se debe hacer eficiente el transporte colectivo, por una parte en los términos anteriormente citados y por otra parte hacer menos atractivo el uso del auto, esto se puede lograr mediante la carga impositiva u otras medidas disuasorias, el peaje por vías rápidas, el estacionamiento en terminales de transporte público por mencionar algunas. Las políticas públicas de mejoramiento de la movilidad deben incluir el fomento a medios de transporte colectivos por encima del particular. Asimismo deben fomentar la accesibilidad de la población (que incluye también la accesibilidad de segmentos sociales de menor movilidad o vulnerables como los discapacitados, los ancianos, los niños y las mujeres) a los sitios de satisfacción de las actividades básicas a través de la mejora en las condiciones de operación del transporte colectivo, asimismo deben fomentar el desarrollo económico a través de la mejora en las condiciones logísticas de distribución y transporte de mercancías.

Conclusiones del tema V

La movilidad en tanto un medio para permitir a los habitantes en general y a las empresas acceder a la multiplicidad de servicios, equipamiento urbano y oportunidades que ofrecen las aglomeraciones urbanas (Aparicio y Pallardó, 2004), proporcionando la infraestructura, las condiciones y medios de transporte adecuados para el logro de ello, es un factor de sustentabilidad del desarrollo urbano, económico y social así como de la calidad de vida de la población, asimismo ayuda a la ciudad a alcanzar su potencial de crecimiento y prosperidad social y económica, adicionalmente le da ventajas importantes y de largo plazo en función de su competitividad para atraer inversiones.

Las administraciones metropolitanas deben ser cada vez más conscientes de que conseguir una mejor calidad de vida incluye la racionalización del uso del vehículo privado, la mejora del transporte urbano y el fomento del uso de modos de transporte complementarios,. Si se consigue disminuir la saturación de las vías, no cabe duda, que se reducirá el consumo energético y también su costo ambiental. Este "cambio de cultura" de la movilidad requiere la participación activa de todos los agentes implicados: los ciudadanos, las distintas administraciones y los operadores y gestores de los sistemas de transporte (Monzón et al, 2005).

La responsabilidad del estado es dar las condiciones necesarias para que la población acceda a las satisfactores de necesidades básicas y especializadas, una de las condiciones de accesibilidad es la movilidad de las personas, entendida como una capacidad que se debe generar para que los ciudadanos incluidos los grupos sociales vulnerables, los ancianos, los niños, las mujeres y los de diferente capacidad puedan acceder a dichos satisfactores. Las políticas públicas que fomenten la movilidad de la población deben contar con esta visión. En este sentido se estará también coadyuvando a la reducción de condiciones que producen y reproducen la pobreza.

El crecimiento sin regulación de las ciudades, metrópolis y regiones genera necesidades de transporte de personas y mercancías cada vez más largos cuyos orígenes y destinos están dispersos en los ámbitos urbanos, de esta forma un patrón extensivo y disperso de crecimiento propiciará el aumento del uso de medios de transporte ineficientes (Navarro, 2004), este fenómeno no puede ser atendido de manera adecuada e integral por los gobiernos locales y/o regionales en virtud de la limitada capacidad de los recursos, la complejidad del problema debido a la fragmentación política,

dispersión de los ámbitos, multiplicidad de actores involucrados, la falta de una visión integral y técnica con los servicios desarrollados por cada Ayuntamiento, se hace necesario entonces la implementación de un órgano coordinador del transporte urbano colectivo de pasajeros, así como también para el transporte de carga. En este sentido la implementación de este órgano implica la búsqueda de un sistema de transporte público eficaz supone no sólo unos servicios integrados, atractivos y eficientes, sino también un marco adecuado y estable para su desarrollo, es decir, una gestión y planificación coordinada entre los diversos actores y unas fuentes de financiación suficientes, estables, y estimuladoras de un esfuerzo continuado de mejora.

Los medios motorizados de transporte urbano público son la opción más adecuada para la mejora de la movilidad en términos de su accesibilidad para un mayor número de población, su alcance para acceder a las actividades básicas y por su relativa mayor eficiencia con base en su capacidad y menor gasto de combustible, la utilización de este tipo de medios debe fomentarse a través de hacerlos eficientes, ambientalmente responsables, accesibles y baratos, esta práctica puede reducir costos, maximizando los recursos disponibles y minimizando externalidades negativas como la pérdida de horas hombre, la degradación ambiental, los accidentes implícitos en el uso de medios poco eficientes como el automóvil.

Aunque el impacto de nuevas tecnologías informáticas podría ayudar a la disminución de viajes, el uso amplio de estos todavía es minoritario⁷³. Además los traslados que se ahorran se utilizan en otros de contactos más personales (Murga, 2001).

La propuesta de políticas públicas tendientes a hacer eficiente el transporte público, requiere el replanteamiento de los esquemas de desarrollo urbano, metropolitano y regional, se debe dejar a un lado el crecimiento extensivo, favorecer la concentración y la creación de núcleos independientes en términos de necesidades básicas con una visión metropolitana integral de planeación.

Referencias

Aparicio Mourelo, Ángel (TRANSYT) y **Pallardó Comas, Eduardo** (Ministerio de Medio Ambiente), 2004, **Primer Informe del Observatorio de la movilidad metropolitana**, Madrid, Centro de Investigación del Transporte de la Universidad Politécnica de Madrid, Ministerio de Fomento, Ministerio de Medio Ambiente.

Antún Callaba, Juan Pablo y Hernández Casanova, Rodolfo 2004. **Estrategias para sistemas de transporte metropolitano de carga**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Molinero Molinero, Angel R., 2004. **Planeación Y Regulación De La Red Vial Primaria**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Monzón, Andrés, Pardeiro, Ana María, Pérez, Pedro (TRANSYT), **Elorrieta, J. Ignacio, Fernández, Montserrat y Perlado, Soledad** (Ministerio de Medio Ambiente), 2005, **Segundo informe del Observatorio de la movilidad metropolitana**, Madrid, Centro de Investigación del Transporte de la Universidad Politécnica de Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.

Murga, Mikel, 2001. **La movilidad en la ciudad del futuro**, España, LEBER Planificación e Ingeniería SA, 6 pp

Navarro Benítez, Bernardo, 2004. **El debate de la movilidad colectiva vs la movilidad individual: actores y fuerzas**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Sánchez Arellano, L. I. y Angel Molinero Molinero, 1997. **Planificación de los transportes urbanos, en Transporte Público: planeación, diseño, operación y administración**, México, Quinta del Agua Ediciones, cap. 6, p. 261-326.

Shen, Ping, 2000, **Urban Transportation in Shangai, China: Problems and Planning Implications UK**, en International Journal of Urban and Regional Research, Joint Editors and Blackwell Publishers, LTD.

Tema VI.- Calidad ambiental y sostenibilidad metropolitana

Planteamiento desarrollado: El recurso agua potable; ¿sustentabilidad posible o crisis permanente?

Justificación

El uso óptimo y sostenible del agua es fundamental para el desarrollo urbano y su interacción con su ambiente natural, la permanencia de los ámbitos urbanos como los conocemos actualmente depende de ello. Por esta razón es substancialmente importante asegurar su disponibilidad y acceso equitativo para la población y las actividades sociales y económicas, mediante un esquema de desarrollo integral que proteja y mejore el valor ecológico del ambiente. El presente trabajo pretende dilucidar la principal problemática que interfiere con el manejo sustentable del recurso para con ello proponer alternativas para lograrlo.

Acerca de la problemática del manejo del agua en las aglomeraciones urbanas

A partir de la década de los 40, México, entre otros países de América Latina consolida un modelo estatal administrativo de los recursos hidráulicos mediante la participación de organismos públicos como operadores del suministro de agua potable a la población (Perló, 2004), constructores de infraestructura y obras hidráulicas, proteccionistas de las tarifas mediante fuertes subsidios y principales motores de la expansión de los servicios, con base en el carácter público del servicio de agua potable y como insumo necesario para la producción, el desarrollo urbano y la habitabilidad, además de elemento de legitimación del estado y para la canalización de demandas políticas de clientelas electorales.

A partir de la década de los setenta este modelo se ha visto en crisis, caracterizada por el deterioro de la calidad del servicio, ineficiencia administrativa en la operación y una pérdida veloz de las condiciones de sustentabilidad⁷⁴ del recurso (Perló, 2004). Ello ha conducido a la escasez y a que cada vez más población no cuente con un servicio adecuado en accesibilidad y calidad del mismo, aunque los indicadores de la CONAGUA (2001), revelan que una buena parte de la población en la región de AL cuenta con la red hidráulica, no cuentan con el suministro ni con la calidad de agua adecuada. En América Latina la proporción de población con cobertura de red de agua potable y alcantarillado pasó de un 33% en 1960 a 85% en 2000, de acuerdo a datos del Informe Regional sobre Evaluación 2000 en la región de las Américas.

El acceso al recurso es inequitativo, mientras la mayor parte de población pobre o de menos recursos económicos de las grandes ciudades no cuenta con el servicio, ya sea por falta de red o suministro en la misma, la población que cuenta con ingresos más grandes (minoritaria) la tiene y en cantidad, esta situación se refleja en el resto del territorio pues la población que cuenta con los recursos hídricos naturales (en el medio rural) es la que carece de su acceso por falta de cobertura, mientras que la población que se beneficia y que no cuenta con los recursos porque se agotaron los existentes o son insuficientes es la que presenta la mayor cobertura⁷⁵. Adicionalmente, la calidad en el servicio es caracterizada por la falta de presión en las tuberías, la interrupción del suministro y la contaminación del recurso por los problemas físicos de la red. En la ZMVM el agua "potable", que se distribuye en la red no es bebible sin riesgo de padecer de algún tipo de contaminación, a pesar de la inversión que se hace en su potabilización previo a su distribución en la red, el agua es contaminada por el mal estado de la infraestructura. En adición y debido a esto último, también se presenta un fuerte desperdicio del líquido por fugas en la red, que en el caso de la ZMVM llega a ser del orden del 37% del volumen suministrado (Provencio, 2005).

Entre los efectos ambientales del sistema actual de abastecimiento, se encuentran; la sobreexplotación de los recursos hídricos, así como la falta de un sistema cíclico de utilización y recuperación del agua que ha desencadenado procesos de deterioro en el volumen disponible de las mismas y en la calidad de las reservas hídricas (por ejemplo en la ZMVM la sobreexplotación de los mantos acuíferos⁷⁶ ha llevado a un proceso de agotamiento de los mimos⁷⁷, y con ello la contaminación por la salinización del agua proveniente de esta fuente), la desaparición de manantiales, lagos y humedales, reducción de los caudales de ríos, eliminación de la vegetación y pérdida de ecosistemas y con ello la modificación del microclima por la pérdida de humedad (Provencio, 2005). En este sentido el equilibrio hidráulico se ha alterado y sus efectos negativos

serán cada vez más severos, en el ambiente natural y en la viabilidad de las aglomeraciones urbanas y su desarrollo.

El sistema actual de gestión del agua no puede cubrir la demanda en cobertura y calidad del servicio, el estado mediante los órganos públicos operadores ha dejado de tener capacidad para ello⁷⁸. Además la gestión metropolitana del agua en el caso de la ZMVM está fragmentada lo que no permite un tratamiento integral y eleva los costos de operación. La dinámica de operación actual del ciclo del agua urbano⁷⁹ no presenta condiciones de viabilidad futura porque agota las fuentes de abastecimiento, las contamina, demanda mayores volúmenes de agua de otros sistemas hidrológicos comprometiendo asimismo el futuro de esas otras áreas y desconociendo en realidad la capacidad de los recursos hídricos locales, así como también propicia, por su limitada capacidad, que cada vez mayor población no tenga acceso al recurso. Con base en ello se puede establecer que se han perdido las condiciones de sustentabilidad y que el sistema actual de abastecimiento no presenta visos de adquirirlas, por lo tanto en muchas metrópolis de América Latina entre estas la ZMVM. se vive una severa crisis hidráulica.

Ha habido acciones de privatización los servicios urbanos, en Argentina y Chile, en el caso de México se dieron en concesión los sistemas operadores de varias ciudades incluidas entre ellas la de Aguascalientes. Existen intereses diversos para privatizar los servicios, grupos empresariales, de la construcción, el banco mundial, pero la experiencia, al menos en México es muy reciente y mínima para poder evaluar su desempeño⁸⁰. Diversos grupos sociales en la pobreza se oponen a la privatización del recurso con base en el derecho al acceso al mismo en tanto bien básico para la vida. Si bien se oponen al incremento de tarifas por el riesgo a perder accesibilidad al recurso como pasó en Cochabamba, Bolivia y Tucumán, Argentina (década de los 90), es poco el aporte en el posible cambio en las prácticas actuales del sistema.

Hacia un manejo sustentable

Existe un fuerte vínculo entre economía y las condiciones ambientales de las metrópolis, ausente en las políticas públicas relativas. Una buena calidad de vida de la población implica necesariamente un ambiente natural saludable. El manejo sustentable del medio ambiente natural, el cual incluye el recurso agua, asegura su salud y es una ventaja competitiva de largo plazo, que puede ser un factor decisivo para la captación de inversiones y la generación de empleo.

Entre las acciones a tomar para el combate al problema del agua, está el detectar a los actores involucrados y los procesos de deterioro ambiental que estos generan (Provencio, 2005), en este caso en el desequilibrio hídrico de la ZMVM y en la ineficacia del sistema actual de abastecimiento de agua. Cualquier viso de solución integral de la gestión sustentable del recurso agua debe incluir a todos los actores; las autoridades de distintos niveles y los organismos operadores como gestores del agua, los sectores sociales como demandantes, consumidores y contaminantes de la mayor parte del volumen de agua utilizado y sobre todo como potencial elemento en la solución, las empresas y la industria como consumidores de volumen.

Las políticas de gestión sustentable del agua deben incorporar criterios básicos como el ahorro, la disminución de fugas⁸¹, la reutilización de la mayor cantidad de agua usada mediante su tratamiento, utilización mediante tratamiento del agua pluvial⁸², aumentar la recarga urbana en zonas de alta infiltración, controlar la infiltración de contaminantes al subsuelo⁸³. Utilizar el agua más profunda y de calidad para el consumo y utilizar la de menos profundidad y de menos calidad para usos no sensibles (Foster, et al, 2001) dando tarifas diferenciales y privilegiadas para el uso de agua tratada para usos no relacionados con el consumo humano, asimismo determinar tarifas diferenciales y progresivas, protegiendo a los sectores de población pobres y vulnerables y que trasladen el costo a los consumidores de volumen y con más recursos. Esta práctica debe encaminarse a la autofinanciación del sistema. Asimismo es importante la investigación de la capacidad real de los recursos hidráulicos locales, su calidad, riesgo de contaminación y posibilidad de recuperación (NRC, 1995).

La privatización de la gestión del agua puede generar oportunidades de innovación tecnológica, inversión y gestión que a su vez permite iniciar cambios en el actual sistema de abastecimiento (Perló, 2004) con miras a la sustentabilidad, no se puede negar esta posibilidad.

Deben tener alta prioridad el tratamiento de las aguas residuales antes de desecharlas así como incrementar la vigilancia de la salud pública. Es necesario ampliar y mejorar las plantas de tratamiento de aguas residuales, para manejar mayores volúmenes, actualmente la tecnología permite reducir costos y espacio necesario para la instalación de plantas de tratamiento eficientes y económicas.

Deben desarrollarse, mantenerse y evaluarse campañas públicas de educación, es un punto no agotado del todo. Es importante promover el interés por la conservación del agua entre el público en general, enfocando el mensaje de manera apropiada, el agua debe dejar de ser concebida como algo naturalmente gratuito a representar un servicio que tiene un precio justo, en este sentido se debe conocer al usuario del agua para reducir su demanda, la suma de acciones mínimas en los usuarios hará una gran diferencia. Debe explorarse la posibilidad de involucrar al sector privado tanto en la responsabilidad de la educación pública como en la administración del agua. La valorización y la gestión del agua deben tener un carácter participativo y asociar a los usuarios, los planificadores y las personas responsables de tomar decisiones a todos los niveles (IV Foro Mundial del Agua, 2006).

Se requiere del manejo integral del recurso agua, un organismo descentralizado de nivel regional con una estructura flexible e incluyente puede ser la solución, que incluya un fondo suficiente para la gestión del agua que provenga de la facturación real del servicio⁸⁴, en este sentido y en el caso de México los organismos actuales ya están rebasados; la CONAGUA no tiene atribuciones operativas locales, aunado a la limitada competencia de la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, CADAM (Rodríguez, 2004).

Conclusiones del tema VI

Existe una fuerte crisis hidráulica en América Latina y en particular en México, que se caracteriza por la falta de una gestión integral y regional de los recursos hídricos, ineficacia de los órganos públicos operativos, la inaccesibilidad del recurso por parte de la población mayoritaria de las ciudades, la alta incidencia de enfermedades relacionadas con el consumo de agua, el agotamiento y contaminación de las fuentes de abastecimiento superficiales y subterráneas. Así como la degradación y desaparición de los cuerpos de agua. Estas condiciones se verán agravadas a medida que la población aumente, la demanda de agua crecerá, los conflictos, ya presentes en algunas latitudes; aumentarán, se difundirán y recrudecerán, fundamentalmente porque la cantidad disponible de la misma para consumo permanecerá estable, y en agravamiento a esto, decrecerá la cantidad del recurso que se puede usar debido al deterioro de la calidad de esta causada por la contaminación. Por lo tanto el modelo de gestión actual ya no puede ser prolongado en su aplicación, hacerlo significaría el establecimiento de condiciones de crisis permanente.

El agua es una condición del desarrollo social y económico, un bien público generador de bienestar (Provencio, 2005) y puede convertirse en una seria limitante del mismo cuando no se utiliza de manera racional y en armonía con el medio ambiente. El agua es un recurso renovable y eso significa que debe preservarse, cuidarse y reproducirse y porque de otra manera se degrada, se contamina, y se torna inaccesible, es decir pierde la sustentabilidad. La insustentabilidad hidráulica puede llevar a la insustentabilidad ambiental.

Las políticas públicas tendientes a restablecer los equilibrios, tanto del ciclo hídrico como del sistema de abastecimiento deben incorporar el enfoque de sustentabilidad, este involucra cambios en la concepción del manejo y administración hidráulicos, como el establecimiento del concepto ciclo urbano del agua el cual debe mantener un proceso de captación, potabilización, distribución razonada y racional, consumo, desalojo, tratamiento (limpieza de contaminantes) y finalmente devolución a los cuerpos de agua superficiales o subterráneos. En este sentido el límite de crecimiento de las aglomeraciones urbanas debe estar en función de la capacidad tecnológica,

institucional, social y política de las ciudades, metrópolis o regiones para asegurar condiciones de sustentabilidad que tomen como base el volumen de la demanda, consumo y reutilización del recurso de una cuenca o acuífero sin comprometer sus características ambientales en la actualidad y en el futuro. Es decir la planeación del desarrollo urbano, social y económico debe tomar como base fundamental esta premisa, situándola como su sensor para determinar su crecimiento sustentable, debe preceder y presidir al mismo el futuro de las metrópolis depende de ello.

En México la solución a la gestión del agua requiere de mecanismos horizontales y verticales de coordinación, de la participación de los actores sociales, privados, gubernamentales e institucionales, asimismo el manejo complementario de las fuentes de abastecimiento no dependiendo en su mayor parte de una sola y además haciendo uso de una política estricta de ahorro y reutilización del recurso en todos los ámbitos y niveles.

La calidad del agua también depende de los otros factores de deterioro ambiental como la contaminación atmosférica, por la emisión de gases y la del suelo por drenaje, lixiviados, aceites, entre otros. En este sentido también se requiere un tratamiento integral de las condiciones de contaminación de no solo el agua, sino también el suelo y aire.

El equilibrio hidráulico en AL está roto y su impacto en el medio ambiente será cada día más crudo, las consecuencias sobre esto en el desarrollo futuro de la región son muy grandes para ignorarlas, como hasta ahora se ha hecho. Los efectos globales serán cada vez más notorios.

Referencias

IV Foro Mundial del Agua, 21 de marzo de 2006, **Declaración de los Alcaldes y Autoridades locales sobre el agua**, México, D.F.

Foster, Stephen, Adrian Lawrence y Brian Morris, 2001. **Las aguas subterráneas en el desarrollo urbano. Evaluación de las necesidades de gestión y formulación de estrategias**, Washington, D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Documento Técnico núm. 390, 76 pp.

Jiménez Cisneros, Blanca, 2004. **El agua y la Ciudad**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, 16 pp.

Lawrence, Peter; Meigh, Jeremy y Sullivan, Carolina, 2002 (revised march 2003), **The Water Poverty Index: an International Comparison**, Keele Economics Research Papers, Keele University, Department of Economics, Keele, Saffordshire, UK.

National Research Council (NRC), Academia de la Investigación Científica, A.C., Academia Nacional de Ingeniería, A.C., National Academy Press, 1995 **El Suministro de Agua de la Ciudad de México, Mejorando la Sustentabilidad**, Washington, D.C.

Perló Cohen, Manuel, 2004. **Problemas y perspectivas de la sustentabilidad del agua en áreas urbanas en América Latina**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Provencio Durazo, Enrique, 2005. **Ordenación del territorio y medio ambiente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Rodríguez Elizarrarás, Gustavo, 2004. **Intervenciones locales y metropolitanas**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, 15 pp.

Tema VII.- Incorporación de suelo a las ciudades

Planteamiento desarrollado: Incorporación de suelo al crecimiento urbano, la regularización de lo irregular, el caso de las metrópolis mexicanas

Justificación

El suelo urbanizable es un bien escaso y caro, no disponible para todos y más para los sectores poblacionales pobres que son la mayoría, esta característica implica una connotación de recurso finito, además de un derecho para la población, es decir de lucha social por el acceso al suelo urbano. Se vuelve importante entonces, el análisis de los nuevos mecanismos para la incorporación de suelo al crecimiento de las aglomeraciones urbanas y su problemática.

La institucionalización de la regularización de lo irregular⁸⁵

El estado ante una dinámica de crecimiento urbano – demanda de suelo, que lo rebasó, permitió la ocupación irregular e ilegal de tierras de propiedad social contigua a las ciudades, la gran demanda de este bien y la falta de oferta barata o institucional subsidiada, ocasionó que se ocuparan grandes extensiones de suelo por población de bajos ingresos, ante esta realidad el estado reaccionó utilizando como mecanismo de regularización o de ingreso a la formalidad del suelo así ocupado, procedimientos de expropiación con el propósito de regularizar la tenencia de la tierra, asegurando la posesión de la misma para sus ocupantes, para posteriormente mediante un proceso largo y difícil gestionado por la comunidad, introducir los servicios urbanos básicos y mejorar las condiciones físicas del asentamiento.

Los programas de expropiación - regularización, como única solución a la demanda de suelo urbanizable para la población de menores ingresos, continuaron por décadas a partir de los años setenta⁸⁶, manejados por distintas instituciones como el INDECO y la CORETT. Es durante 1983 que se da un avance con la creación del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales, dependiente de la SEDUE, el cual tramitaba expropiaciones de tierras ejidales no urbanizadas para los estados, con el objetivo de constituir reservas territoriales para el crecimiento urbano (Azuela, 2005). Aunque con ejemplos sobresalientes, de abatimiento de los asentamientos irregulares, la creación de reservas nunca superó el relativo éxito de los programas de regularización ya que a diferencia de la primera, la ocupación ilegal e irregular es más rápida y más aún atractiva por la seguridad de que tarde o temprano se regularizaría la tenencia por parte del gobierno y mejoraría las condiciones físicas del asentamiento. Es así que se permitió un mercado irregular pero institucionalizado, un círculo vicioso que tiene aparejadas varias problemáticas como el costo alto para los colonos, ya que pagan en dos ocasiones por el terreno, la primera al fraccionador a pesar de que no les ofrece servicios y después por la regularización para adquirir el título, no obstante, esta ha sido la forma en que miles de personas han ejercido su derecho a una vivienda y construido la ciudad.

Intentos por revertir la tendencia

En 1992 se reformó la Ley Agraria y se establecieron mecanismos para la desincorporación del suelo de propiedad social, la **expropiación concertada**, la cual sigue el esquema anterior de expropiación pero esta vez es negociada con los ejidatarios y puede ser utilizada para tierras de uso común, para parcelas o para la zona de urbanización ejidal, la **asociación** para la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil para el desarrollo de las mismas y la **adopción del dominio pleno** que solo es para tierra parcelada, estas últimas necesitan en primer lugar de la certificación de los derechos de tenencia de la tierra (certificación mediante el programa PROCEDE⁸⁷). A diferencia de la etapa anterior, no se contaba con estos mecanismos y que la autoridad para la gestión de la tierra urbanizable era agraria, ahora manejada por SEDESOL.

Además de sus objetivos de modernización y fortalecimiento del sector agrario, para los cuales se crearon los mecanismos, la reforma también permitió, sin ser explícita en términos urbanos, la conformación de reservas territoriales, con base en que ahora resulta técnica y jurídicamente factible prever una bolsa de suelo mediante su utilización, sin embargo no fueron empleados de esta forma, sino hasta 1996 cuando se crea un programa a nivel nacional en donde quedan incluidos todos; dicho programa es conocido como PISO (Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano), el cual tiene como propósito incorporar el suelo necesario en las ciudades para satisfacer sus requerimientos (Olivera, 2001). A pesar de las buenas intenciones, los procedimientos para desincorporación de suelo ejidal no estuvieron del todo claros, la venta ilegal de suelo continuaba, incluso de suelo con apenas el certificado de derechos ejidales, así como también la regularización (Azuela, 2005).

La expropiación como tal ha perdido fuerza, pues los afectados pueden en todo momento solicitar el amparo en contra, además de que el monto de la indemnización está sujeto a criterios que lo hacen poco atractivo para los ejidatarios. Las otras vías de incorporación de suelo como la adquisición de

dominio pleno y la aportación de tierra de uso común a proyectos no han tenido el éxito esperado gracias a la lentitud por la innumerabilidad de trámites y tiempos perdidos (Ramírez, 2005). Por otra parte, la opción de aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil no ha tenido la eficacia necesaria debido a la desconfianza y naturaleza de los participantes, asimismo la mayor parte de los ejidatarios esperan beneficios inmediatos, los cuales no llegan a cristalizar por los tiempos distintos de recuperación de capital en las sociedades mercantiles (Ramírez, 2005).

La incorporación de suelo mediante estos mecanismos, no significa que sea para los más necesitados, la especulación aparece en los ejidatarios y en los compradores inmobiliarios, es decir emergen procesos de engorda de terrenos, lo que implica que esa tierra antes demandada solo por los pobres, ahora será ofertada a los sectores de más ingresos. Por lo que estaríamos ante una reducción de la oferta de suelo para los pobres, es decir de una disminución en la capacidad de accesibilidad al suelo (Azuela, 2005)⁸⁸. La oferta formal de suelo, no contempla a sectores numerosos de población que no cuenta con ingresos suficientes o no puede acreditar tenerlos, es así que no existe en el mercado suelo para demandantes que obtengan ingresos menores a 3 vsm⁸⁹. La única opción para ellos es la compra de suelo en el mercado irregular urbano con precios altos a veces por encontrarse en un estado de consolidación mayor o terrenos en las peores condiciones (Ramírez, 2005).

Propuestas para revertir la ocupación irregular e ilegal de suelo

Las aglomeraciones urbanas no van a dejar de crecer, al contrario la ocupación de espacio para el crecimiento es una demanda creciente, la ocupación de suelo que es de forma ilegal e irregular para usos urbanos, no se puede eliminar en tanto no se eliminen las causas que la propician. Causas estructurales que dificultan la eliminación de estas prácticas, que por el momento son la única solución de acceso a la ciudad por parte de la población con menores ingresos. Con este propósito y como una medida complementaria, se debe partir de una estrategia a nivel regional, en donde se fortalezca un sistema eficiente de ciudades, el impulso económico y de desarrollo urbano a las ciudades medias como captadoras de flujos migratorios, en este sentido se requiere de políticas poblacionales reales e integrales, que tomen en cuenta el límite de la capacidad de carga de las metrópolis. Se debe retener en las localidades los flujos migratorios que demandan espacio en las metrópolis.

Se deben constituir en tiempo y forma reservas territoriales que sean una alternativa viable económica y accesible para la población con ingresos de menos de 3 salarios mínimos⁹⁰ con el propósito de disminuir el proceso de ocupación ilegal e irregular de suelo periférico, independientemente del régimen de tenencia de la tierra de que se trate, que contemple el comportamiento poblacional con el propósito de prever la demanda de suelo urbanizable, el cual debe contar con al menos características como; proximidad al área metropolitana para evitar costos en servicios y transporte, certidumbre jurídica en función de su posesión, factibilidad técnica en la provisión de servicios urbanos y en el cumplimiento de la normatividad urbana, sin riesgos geológicos, meteorológicos o que constituyan deterioros ambientales.

Para lograr la generación de una reserva territorial real y asequible se debe realizar inventarios de nivel metropolitano para la detección de suelo apto para urbanización, así como también, y no menos importante, para programas de redensificación, densificación, remodelación y reutilización de la ciudad existente (Portilla, 2004)⁹¹, en un sistema de información geográfico que permita el acceso a información clave para la toma de decisiones en términos de planeación y orientación del crecimiento urbano, por parte de las autoridades involucradas. Asimismo se debe crear una base de datos o banco de datos, de la reserva detectada que incluya información, como superficie, costo, propietarios, gravámenes, condiciones del entorno, etc. En este sentido la reserva detectada con el fin que cumpla con la parte normativa, puede ser tamizada mediante el estudio del impacto urbano que tendría, mediante este instrumento se asegura que la inserción del suelo sea en las mejores condiciones.

El suelo detectado como apto para la constitución de reservas territoriales debe servir para dos vertientes de ocupación; por una parte al desarrollo de actividades productivas, comerciales y de servicios y por otra para usos habitacionales dándole tratamiento prioritario al suelo destinado para sectores poblacionales pobres, este suelo debe ser sujeto de protección gubernamental y de subsidios para asegurar su destino para habitantes con ingresos menores a 3 vsm. Un esquema que puede funcionar es la obligatoriedad de los desarrolladores para aportar un porcentaje de la superficie vendible para suelo protegido con objetivo social⁹².

El financiamiento para la constitución de reservas territoriales, así como para el subsidio al suelo con objetivos sociales, con una visión del derecho a este bien escaso y caro, debe ser obtenido vía la recaudación de impuestos a la propiedad privada, predial diferenciado de acuerdo a nivel de calidad urbano, su potencialidad por derechos de construcción, así como el cobro de plusvalías por incremento de potencial normativo o mejoras por obras públicas. Ante el problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra por ser el suelo formal urbano inaccesible para la mayoría, la recuperación de plusvalías puede ser una alternativa viable a favor de los pobres de la ciudad, se parte del supuesto de que el suelo debe tener una responsabilidad social y ser un factor clave en la generación de recursos para el Estado y la comunidad, dado que mediante la obra pública se valoriza y genera plusvalía, se requiere crear las condiciones para que el estado sea capaz de recuperar para si una parte de esta plusvalía, a favor de quienes más necesitan condiciones óptimas para el asentamiento.

La ciudad es una reserva de suelo en sí misma, hay que tener presente la noción de reciclado urbano como una acción de mejoramiento o de sometimiento de una zona a un nuevo proceso de desarrollo urbano para aumentar coeficientes de ocupación y utilización del suelo, relotificación o regeneración, esto en función de la constitución de reserva territorial intraurbana, que también permita disminuir presión urbana sobre áreas periféricas y con ello la posibilidad de ocupación ilegal e irregular, en este sentido el cobro de impuestos progresivos que penalicen la desocupación de suelo puede ser un instrumento para la movilización de esta tierra en el mercado (Olivera, 2001).

Con base en la disponibilidad de los nuevos mecanismos de incorporación al desarrollo urbano de tierra de propiedad social, a partir de las reformas de 1992, se pueden genera esquemas innovadores de asociaciones entre actores privados, públicos y sociales para el desarrollo de tierra periférica con ventajas igualitarias para todos. La constitución de reservas territoriales debe explorar las posibilidades que se ofrecen en la utilización de estos mecanismos. Instrumentos como la expropiación concertada y la adquisición de dominio pleno puede ser instrumentos de corto plazo, para adquisición de suelo y con ello aliviar la presión.

Ante la problemática planteada de ocupación ilegal e irregular de suelo periférico, teniendo en cuenta las características de la ZMVM, su fragmentación político administrativa y la descoordinación de acciones tendientes a la disminución de la presión de la demanda de suelo, es ahora cuando más necesaria es la perspectiva metropolitana del problema y su posible solución, se requiere en este contexto de la constitución de un ente de gobierno supramunicipal que coordine los esfuerzos de las instituciones federales involucradas, los actores así como los procedimientos que llevan a cabo, que coordine también la planeación en este nivel, incorporando a las autoridades municipales, estatales y federales asimismo las acciones sectoriales necesarias. Que integre los recursos provenientes de la vía impositiva, los recursos provenientes del financiamiento y de los subsidios (Iracheta, 2006) con objeto de unificar y enfocar esfuerzos, entre otros puntos posibles y prioritarios a la constitución de la reserva territorial y la orientación del crecimiento urbano y poblacional.

Conclusiones del tema VII

El crecimiento de las ciudades, metrópolis y regiones entre ellas la ZMVM, habrá de continuar, la mayor parte de este crecimiento en este caso, se dará sobre territorio de los municipios conurbados del nororiente, en tanto no se modifiquen las causales estructurales, se hace patente la necesidad de organizar el crecimiento de modificar las políticas de expansión simple de la mancha urbana, se

requiere por lo tanto de una reconceptualización del crecimiento urbano, incorporando una visión de integralidad, pues la ciudad construida con todos sus satisfactores en si misma es una reserva de crecimiento, se debe por lo tanto incorporar políticas de redensificación, densificación, remodelación y reutilización de áreas centrales, en conjunto con una mínima ocupación de la periferia.

La ZMVM es una unidad socioeconómica, geográfica y funcional, por lo tanto es prioritaria la constitución de un ente de gobierno metropolitano que coordine las acciones de los diferentes niveles de gobierno, las sectoriales y las de los actores privados y sociales para la disminución y eventual eliminación de la ocupación ilegal e irregular del suelo periférico.

Existe escasez de suelo apto para el crecimiento urbano ordenado, ya que 60% del que está disponible es ejidal o comunal. Dicha superficie, aun cuando legalmente puede ser incorporada al desarrollo urbano, tiene que pasar antes por un proceso de certificación jurídica que lleva su tiempo y en el transcurso del cual puede ser ocupado ilegalmente.

Los planes de desarrollo urbano actualizados y vigentes determinan un requerimiento promedio de 150 mil hectáreas de terreno por lustro en todo el país, en caso de mantenerse la tasa de crecimiento demográfico de la primera mitad de los noventa (que fue de 2.7% promedio anual para la población urbana). Anualmente, por lo tanto, deben incorporarse al desarrollo urbano 30 mil hectáreas que permitan, además de resolver las necesidades de expansión, contar con ciudades productivas y receptoras de inversión nacional y extranjera (Olivera, 2001, según datos de SEDESOL 1999).

A catorce años de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, los nuevos procedimientos para incorporar suelo de propiedad social al crecimiento ordenado de las ciudades no han sido suficientemente exitosos para disminuir la ocupación irregular e ilegal de suelo contiguo a las aglomeraciones urbanas, ello debido a que; en primer lugar, se mantiene una sobrerregulación del Estado sobre la propiedad de las tierras ejidales y comunales; y en segundo término, la capacidad de los gobiernos locales y estatales para ordenar y planificar el desarrollo urbano es todavía muy limitada. En este sentido las reformas de 1992 son solo un paso inicial y necesario, no están resueltos muchos de los problemas de fondo como los instrumentos para una política poblacional integral, así como también la planeación del desarrollo urbano integral de las áreas urbanas y metropolitanas, mediante la creación de reservas territoriales con base en las necesidades y de acuerdo siempre a la capacidad de carga del entorno físico – ambiental.

Se requiere eliminar la causa económica y social de la ocupación irregular e ilegal de suelo periférico, es decir se requiere por parte del Estado asegurar las condiciones necesarias para el acceso físico y económico al suelo urbano y a la ciudad con todos sus satisfactores a la población pobre y vulnerable a través de una oferta del mismo con subsidios obtenidos de la generación de plusvalía.

Se debe replantear en términos nuevos la noción de reservas territoriales, esta no debe involucrar criterios de crecimiento horizontal extensivo, sino vertical e intensivo con el propósito de aprovechar el enorme potencial de espacio disponible que integra todos los satisfactores urbanos al interior de las aglomeraciones urbanas, con ello lograr economía en la gestión y administración de las zonas metropolitanas.

Es necesario eliminar la todavía sobrerregulación del Estado en la incorporación de tierra de propiedad social al mercado inmobiliario, sobre todo al mercado de suelo urbano para la población con ingresos menores a 3 veces el salario mínimo.

La creación de reservas territoriales con base en la capacidad de carga del entorno ambiental, económico y social es uno de los objetivos para el desarrollo sustentable de las ciudades, zonas metropolitanas y regiones, asimismo de combate a la pobreza a través del acceso de la población con menores ingresos a la ciudad con todos sus satisfactores evitando la segregación espacial y social. Por tanto se debe reconocer que el derecho al suelo, no solo se reduce a la seguridad jurídica de un terreno, sino incluye la integración social y física de los demandantes con su entorno urbano y ambiental. Es necesario que se considere entonces a la creación de reservas territoriales como una política socioeconómica (Bournazou, 2005).

Sigue siendo más rentable para los ejidatarios vender sus parcelas de forma individual, se participe o no en el PROCEDE, por la sencilla razón de que los beneficios se obtienen en el corto plazo y de que la ley sigue brindándoles protección (Olivera 2001).

Los avances en la constitución de reservas territoriales permitirían un verdadero ordenamiento de las metrópolis y una mejor gestión de su desarrollo. Lograrlo no es nada sencillo. En la medida que se pueda ofertar suelo urbanizable barato, estaremos en posibilidad de competir con el mercado informal y evitar la proliferación de asentamientos irregulares y sus negativas consecuencias.

Referencias

Azuela de la Cueva, Antonio, 2005. **Evolución de la incorporación de suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano y políticas de regularización de la tenencia de la tierra**, artículo elaborado para el estudio "Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano", elaborado para la SEDESOL, México, PUEC-UNAM.

Bournazou Marcou, Eftychia, 2005. **Mecanismos de incorporación y regularización de la tierra en Brasil**, artículo elaborado para el estudio "Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano", elaborado para la SEDESOL, México, PUEC-UNAM.

Olivera, Guillermo, 2001, **Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992**. EURE (Santiago), Sept. 2001, vol.27, no.81, p.61-84. ISSN 0250-7161.

Portilla Higareda, Fernando, 2004. **La regularización de la tenencia de la tierra en México: Balance actual y opciones para el futuro**, en Cuarto Seminario Internacional de suelo Urbano: Innovando los procesos de acceso al suelo urbano, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, PUEC, Lincoln Institute of Land Policy.

Ramírez Favela, Eduardo, 2005. **La incorporación de terrenos ejidales al desarrollo urbano por la vía formal**, artículo elaborado para el estudio "Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano", elaborado para la SEDESOL, México, PUEC-UNAM.

Fuentes:

Iracheta Cenecorta Alfonso, 2006, **La tenencia legal de suelo en México desde la óptica del Dr. Alfonso Iracheta**, entrevista por Manuel Mancuello, Zinacantepec, Estado de México, agosto de 2006 en ComunicacionesLAC@habitat.org

Juárez Neri, Victor Manuel, 2003, **Condiciones de la Vivienda en la Zona Metropolitana del Valle de México en el año 2000**, Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VII, núm. 146(040), 1/08/2003.

Tema VIII.- Proyectos metropolitanos de alto impacto

Planteamiento desarrollado: Las intervenciones urbanas públicas mediante proyectos de alto impacto metropolitano, elementos que se deben tomar en consideración.

Justificación

Las intervenciones públicas han constituido medios para orientar o reorientar el desarrollo urbano, mejorar las condiciones de la infraestructura, los servicios y el equipamiento urbano, ofrecer entornos atractivos para la inversión y la obra pública, entre otros. Que necesariamente deben estar inmersas en un marco de planeación. Se vuelve entonces importante el análisis de la gestión de proyectos de alto impacto, en entornos metropolitanos que requieren de soluciones comunes, en virtud de su unidad espacio funcional, toda vez que es mediante estos que las metrópolis pueden tener opciones de intervención, planificada o no, para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. El presente ensayo pretende enunciar los componentes básicos de proyectos de alto impacto metropolitano y con ello analizar de manera general el proyecto de construcción del nuevo Aeropuerto Internacional de la ZMVM en las cercanías de Texcoco, Estado de México.

Los componentes de un proyecto de alto impacto

El tejido urbano es caracterizado por una serie de actividades que se llevan a cabo en un territorio determinado, en este, se ven reflejadas la interacción de actores sociales, gubernamentales, privados e institucionales, a una mayor escala territorial, el número de los actores involucrados se

incrementa, sumándose actores como los diferentes niveles de gobierno, organizaciones, entre muchos otros. En este entorno, y dado el nivel de los proyectos de alto impacto metropolitano, es obligada por ende, la presencia de **actores diversos**, asimismo la concurrencia de **intereses distintos** que en no pocos casos se encuentran en conflicto (Kunz, 2004). Los actores presentan perfiles diversos y cuyos intereses se ven de esta forma involucrados, la gestión se vuelve compleja, esta es una característica inherente a las intervenciones urbanas públicas de impacto metropolitano. Se debe identificar a los actores, reconocerlos y reconocer sus intereses y su derecho a tenerlos. Esto es fundamental ya que en ocasiones existen algunos que no tienen nada que ver con el proyecto, asimismo se debe buscar un equilibrio de poder en el que se negocien intereses con pleno reconocimiento a derechos y obligaciones (Kunz, 2004), mecanismos de asociación y negociación flexibles en cuanto a las atribuciones de decisión y gestión entre actores públicos y privados ya que se busca atraer inversionistas y al mismo tiempo, cumplir con los objetivos de beneficio público sin perjudicar a las comunidades locales.

El marco jurídico, administrativo e institucional, de una metrópoli facilita, condiciona o impide la interacción entre los actores. Las áreas metropolitanas al ser un territorio fragmentado y plurigobernado, además de la concurrencia de varios actores gubernamentales locales y de niveles superiores, implica, la presencia de marcos jurídicos en principio distintos para la planeación y ejecución de los proyectos, esto da un grado de complicación mayor. Por otra parte, la Constitución, las leyes generales y particulares y sobre todo las relativas a la planeación y desarrollo urbano condicionan las posibilidades de ejecución del proyecto, los mecanismos de asociación entre actores y así como también los instrumentos para ese fin. En México ni si quiera se contempla la planeación como un medio para el desarrollo integral socio económico (Coulomb, 2004), aunque exista el marco para ello la planeación física no lo refleja en el territorio.

Los proyectos de alto impacto deben apoyarse para su ejecución en los denominados **instrumentos para el desarrollo urbano**. Un adecuado marco jurídico normativo del desarrollo urbano posibilita la creación y soporte de instrumentos efectivos e innovadores, asimismo la creación de instituciones para el desarrollo urbano. Por otro lado el paradigma o modelo de planeación (Kunz, 2004), condiciona el marco jurídico y el institucional. Los instrumentos como las agencias de desarrollo, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano y los ahora de moda como los polígonos de actuación⁹³, la transferencia de potencialidad, no son claros en su finalidad y operación y no tienen un objetivo global, se han convertido en meros medios para la manipulación de la normatividad del desarrollo urbano que benefician a intereses particulares, es decir que son instrumentos inoperantes, no llevan implícito el objetivo orientador del desarrollo metropolitano.

En la gestión de proyectos de alto impacto se requiere de instrumentos como la creación de agencias de desarrollo, el cual es un recurso muy utilizado a nivel mundial (Kunz, 2004), estas agencias deben contar con atribuciones y gran capacidad técnica y de gestión para impulsar el desarrollo metropolitano a través de proyectos, mediante esquemas innovadores de participación, negociación y asociación con los diversos actores, siempre buscando el interés de la metrópoli. Asimismo los proyectos de alto impacto requieren de instrumentos para la gestión del suelo que sean flexibles⁹⁴, proponiendo para la consecución de los objetivos del proyecto esquemas de agrupamiento de suelo, reparcelación, reajuste, intercambio o asociación.

Los proyectos de alto impacto dependen cada vez más de la autosuficiencia financiera, en un contexto de recursos escasos para este tipo de desarrollo, cualquier medio de financiamiento que integre mecanismos de recuperación es bienvenido. El **financiamiento** es de vital importancia, este debe minimizar los subsidios y maximizar la autonomía de las finanzas (Kunz, 2004). Mecanismos de recuperación de las plusvalías generadas por el mejoramiento y aprovechamiento de ventajas otorgadas por la ejecución de proyectos de alto impacto, la obtención de recursos por esta vía debe ser permanente y diversificada a cualquier apropiación de plusvalía.

Detección de los componentes en estudios de caso

En el "malogrado" proyecto del nuevo aeropuerto internacional de la ZMVM en Texcoco, los actores involucrados contemplaban a los habitantes de los poblados cercanos⁹⁵ a las 5,400 ha donde se construiría el aeropuerto, en su mayor parte del poblado de San Salvador Atenco, los propietarios de las tierras ejidales y comunales, los gobiernos locales de los municipios correspondientes, así como los estatales del Distrito Federal y el Estado de México, las Secretarías de Estado como la SCT, de la Reforma Agraria, de Gobernación, los desarrolladores e inversionistas (entre ellos el grupo Atlacomulco y las aerolíneas comerciales), el segmento de la población que utilizaría los servicios aeroportuarios y por otra parte aparecieron grupos de técnicos, empresarios e instituciones públicas y privadas, la Secretaría de Desarrollo Económico y el Gobierno del Estado de Hidalgo que apoyaron la segunda opción de localización en Tizayuca.

En este caso se hace patente la falta de análisis de los actores involucrados, sobre todo los locales (propietarios de ejidos, comunidades afectadas), así como de instrumentos para su participación y asociación, aunado a un desconocimiento de las relaciones de poder existentes en el entorno social. Los intereses de los actores eran diversos y diametralmente opuestos, pues los propietarios de las tierras no querían ser expropiados por el riesgo presente de que no se pagaran las indemnizaciones, además del bajo precio que se les impuso. Por otra parte el gobierno federal necesitaba el proyecto en esa ubicación como parte de las acciones comprometidas del Plan Puebla – Panamá, por citar un ejemplo.

En este caso también se destaca, que el marco jurídico prevaleciente imposibilitó la gestión eficaz de suelo, dadas las características y el aún control del estado al régimen de tenencia social de la tierra agrícola y a pesar de las reformas de 1992, se estableció entonces como único recurso la expropiación, con los resultados de resistencia ya vistos, asimismo el marco jurídico no permitió la puesta en marcha de instrumentos alternos a la expropiación, en vista de que estos no estaban previstos, así como tampoco existía la posibilidad de generación de los mismos. Por otra parte no existió actor, gobierno o institución con la suficiente capacidad técnica, de gestión y de negociación para llevar a cabo el proyecto, estas atribuciones estaban fragmentadas entre los propios actores públicos involucrados.

Conclusiones del tema VIII

Las intervenciones urbanas públicas mediante proyectos de alto impacto metropolitano son necesarias, en tanto opciones para orientar el desarrollo urbano, así como medios para ofrecer entornos propicios para la inversión y la creación de empleos, por tanto también herramientas para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Un proyecto de alto impacto metropolitano independientemente de su índole o su finalidad, debe estar inmerso, ajustarse y obedecer a un marco de planeación integral, de visión metropolitana y de carácter estratégico (Coulomb, 2004), evitando con ello la desviación de sus objetivos⁹⁶.

Necesariamente los proyectos de alto impacto metropolitano implican la presencia de actores diversos con intereses distintos y posiblemente en conflicto, se debe entonces tener mucho cuidado en detectarlos y conocer sus intereses, el marco jurídico, administrativo, institucional y técnico instrumental prevaleciente, constituye el marco de actuación y posibilidades de intervención de los proyectos de alto impacto, se debe tener especial cuidado en dimensionar en base a ello la viabilidad, posibilidades e impacto del proyecto, de no ser favorable este entorno se debe adecuar mediante reformas de diversa magnitud y dimensión que posibiliten un marco adecuado para la consecución de los objetivos de los proyectos y más allá de la imagen objetivo de la metrópoli.

Los instrumentos para la asociación y cooperación entre actores no se han desarrollado de tal forma que posibiliten este objetivo, por el contrario, los gobiernos de los distintos niveles no ven en ello una ventaja para la viabilidad del proyecto, al presentarse condiciones más equitativas de participación y negociación, sino un impedimento para la realización de los mismos proyectos, en parte por la inercia heredada de las viejas relaciones de poder (Kunz, 2004).

En el caso local, se requieren la modificación de varios ordenamientos jurídicos en todos los niveles comenzando por la Constitución, con el propósito de establecer la primacía del interés público sobre la propiedad privada y su aprovechamiento, en este sentido el mandato debe tener un carácter incluyente, que incentive u obligue a los propietarios a participar, o asociarse para la participación. En este sentido también se necesitan crear instrumentos de asociación innovadores para llevar a la práctica la participación. Ello con la mira de modificar el sistema actual de planeación, haciéndolo más estratégico y ejecutivo. Asimismo la reforma de los ordenamientos debe proporcionar sustento jurídico a agencias de desarrollo metropolitano otorgándoles atribuciones suficientes para gestión e intervención en proyectos de alto impacto metropolitano, ello en virtud de su éxito en experiencias internacionales.

La carga impositiva y de contribuciones relacionadas con la propiedad también debe ser replanteada. La ejecución de los proyectos de alto impacto genera mejoras en el entorno e induce plusvalías a las propiedades, se debe promover un sistema fiscal que permita recobrar esa plusvalía, así como también obligue a los desarrolladores a absorber los costos de las externalidades que se generan en un proyecto de ese nivel y que de otra manera se socializarían y a la larga serían insostenibles (Simioni y Arriagada, 2004).

El desarrollo metropolitano a través de la planeación y ejecución de grandes proyectos tiene sus ventajas, las derivadas de mejoramiento físico y de servicio de los satisfactores urbanos y las derivadas del involucramiento de los actores diversos, en este sentido y de llevarse a cabo en los términos planteados se tendrían por una parte la mejoría en la calidad de vida de los habitantes, así como también y en parte debido a ello, se potenciaría la atracción de la metrópoli como receptora de recursos, asimismo el tejido social se vería fortalecido en una base de participación pública más democrática. Todo ello insistimos debe ser operado en un marco de planeación distinto al actual, más ejecutivo, estratégico e incluyente.

Referencias

Kunz Bolaños, Ignacio, 2004. **Componentes de los grandes proyectos metropolitanos**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Coulomb Bosc, René, 2004. **Estrategias y acciones tendientes al reciclamiento urbano**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Simioni, Daniela y Camilo Arriagada, 2004. **Impacto de los proyectos habitacionales en el fenómeno metropolitano: El caso del área metropolitana del Gran Santiago**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Tema IX.- Financiamiento del desarrollo metropolitano

Planteamiento desarrollado: El financiamiento del desarrollo metropolitano, entre la falta y la redistribución de recursos

Justificación

Los recursos financieros para el desarrollo urbano son muy escasos, no son suficientes para la construcción de infraestructura, equipamiento urbano, vivienda, así como tampoco para la dotación y mantenimiento de los servicios públicos como el suministro de agua potable, la recolección de basura, el transporte, entre muchos otros, en la medida adecuada y correspondiente a una cada vez mayor demanda de la población. En ámbitos metropolitanos la dificultad de financiamiento es aún mayor, con una polarización espacial y social muy fuerte, así como también una fragmentación administrativa, territorial y política aparentemente insalvable. En este sentido, y desde hace ya varios años se ha buscado solucionar estos problemas de manera integral y mas equitativa, esfuerzo encomiable pero que se enfrenta a problemas estructurales, entre los que se encuentran la falta de un respaldo financiero sustentable y mecanismos e instrumentos eficaces para administrarlos de manera global. Los ámbitos metropolitanos son los espacios en que actualmente descansa la mayor

parte de la base económica del país, asimismo son las mayores generadoras de recursos (Zamorano, 2004), en este sentido se vuelve prioritario obtener recursos tanto para inversión y para el gasto social que permita la sustentabilidad de las mismas así como potencie sus ventajas. El presente trabajo pretende identificar fuentes alternas de financiamiento, así como destacar sus posibilidades, ventajas y desventajas.

La problemática actual; la falta de recursos y la recaudación diferencial

Los recursos para el financiamiento del desarrollo urbano han provenido tradicionalmente de la recaudación fiscal principalmente, dentro de ellos, los impuestos al valor inmobiliario han sido los más utilizados (Zamorano, 2004) por los gobiernos locales⁹⁷ para este fin. En entornos metropolitanos, las unidades político administrativas al ser incorporadas a un proceso de metropolización, se constituyen en un espacio físico común que hace necesario el financiamiento de proyectos y obras de alcance metropolitano que proporcionen un mejor manejo y que sean una mejor solución a problemas que los rebasan, necesidades comunes para las cuales los gobiernos locales y regionales se han visto en la necesidad de acordar y negociar dicho financiamiento, en obras y espacios muy específicos, en ocasiones con apoyo de recursos del nivel federal. No obstante, esta cooperación es coyuntural, no se encuentra institucionalizada, así como tampoco es permanente, ni abarca todos los aspectos del desarrollo metropolitano, es decir que en la mayoría de las veces se carece de recursos financieros para solventar las necesidades de una metrópoli.

Adicionalmente en entornos metropolitanos, la recaudación es diferencial de acuerdo a la base fiscal fija⁹⁸ que posea cada unidad político administrativa, la cual es producto a su vez de una distribución diferencial también de las actividades socio económicas en el territorio, es de esta forma que existen unidades que tienen bases fiscales robustas, en los que se asientan inmuebles que tienen un alto valor, zonas industriales, comerciales y/o habitacionales de ingresos altos, etc. mientras que en otras la base fiscal fija es débil, pues en ellos se asientan amplias zonas de vivienda de escasos recursos, producto principalmente de la irregularidad. Es en estas últimas unidades que la recaudación es ineficiente y los recursos son muy escasos, inclusive para las más mínimas necesidades locales. Existen también las aportaciones del presupuesto federal denominadas resarcitorias (Morales, 2004) o bien las que compensan el esfuerzo recaudatorio local, que exacerban la disparidad de recursos disponibles entre unidades pobres y ricas, dicho de otra forma donde exista una recaudación importante las transferencias de gobiernos superiores serán en esa proporción, mientras que en otras dichas transferencias serán menores debido a la base fiscal pobre y a su poca capacidad de mejora.

Propuestas para el financiamiento metropolitano

Antes que todo, se requiere obligadamente de la coordinación de todos los actores gubernamentales, los municipios, así como de los niveles superiores, no solo para la obtención de recursos destinados a resolver problemas que requieren atención de nivel metropolitano, sino para la ejecución de una planeación estratégica de la metrópoli en donde la imagen objetivo sea clara, producto del consenso y en donde se dimensionen en correspondencia a ello, las necesidades financieras para su desarrollo, sin esto claro, el conseguir recursos para el desarrollo metropolitano no tiene sentido y no puede tener visos de legitimidad y por ende viabilidad.

La creación de un sistema fiscal metropolitano para el financiamiento del desarrollo tendría beneficios claros como el unificar y compartir las bases fiscales de unidades ricas y pobres, y de esta forma destinar los recursos a obras y proyectos de beneficio metropolitano, asimismo la unificación de tarifas por cobro de servicios, todo ello en pro de la redistribución de la riqueza, sin embargo, tiene serias dificultades, ello debido a la autonomía de los gobiernos locales y la reticencia a compartir sus recursos, ya no digamos concentrar los recursos recaudatorios con objeto de redistribuirlos equitativamente en un entorno que interactúa recíprocamente y que presenta problemas comunes, es decir que los municipios ricos no necesariamente ven con buenos ojos el compartir su riqueza con otros municipios pobres. Asimismo los gobiernos regionales y federales percibirían a este esquema

como un ente fuera de su control. Adicionalmente el crear un sistema así requiere de un aparato recaudatorio y de logística no desarrollado.

La propuesta es una mezcla de fuentes de recursos que se aportarían a un fondo etiquetado para el desarrollo común (o Metropolitano), flexible en términos de la cantidad de aportaciones la cual sería diferencial y dependería de los recursos y posibilidades de los municipios y gobiernos involucrados, que implica el tamaño de la población, condiciones socioeconómicas, bases fiscales, etc. Asimismo flexible en cuanto a las unidades político administrativas o de los niveles de gobierno incluidas que dependería de los problemas a resolver o proyectos a financiar o bien de la voluntad política o de los actores involucrados o relaciones de poder presentes, y que para este fin también se podría fomentar al asociación municipal y el esfuerzo fiscal mediante aportaciones extra de recursos al fondo por parte de los niveles regional y federal.

En principio, el fondo puede recibir la aportación de una parte de la recaudación de las bases fijas y móviles de aquellas que corresponden a los municipios y de las que corresponden a niveles superiores, en un porcentaje que se establezca de común acuerdo, dependerá del consenso que se logre y de las posibilidades reales de cada municipio y/o nivel, asimismo y con objeto de tener recursos de recaudación propia, puede recibir la aportación producto de la creación de un impuesto metropolitano a actividades que se encuentren o tengan su área de influencia ubicadas en más de una demarcación, por ejemplo las cadenas de tiendas departamentales o supermercados, las escuelas privadas con varios campus, los centros de espectáculos masivos, la banca, entre otros, cuya característica común es el uso o aprovechamiento de las ventajas que genera la metrópoli, la ganancia producida por la acumulación, así como también y no menos importante, el alto impacto que genera su operación⁹⁹. Este fondo también puede recibir aportaciones de los niveles superiores de gobierno constituidas por las transferencias resarcitorias (Morales, 2004), y aquellas destinadas a gasto social y de inversión, en este sentido, la reciente creación de un fondo de recursos metropolitano es un avance, en el caso de la ZMVM¹⁰⁰.

De esta forma se crea una bolsa sustentable de recursos y a la vez un mecanismo de redistribución de la riqueza en beneficio de la calidad de vida de la población de los municipios más pobres. Adicionalmente estos recursos pueden servir como garantes en la contratación de créditos para la inversión, los cuales se constituyen como una fuente extra. Los recursos que puedan ser allegados deben ser encausados a acciones de claro beneficio metropolitano, proyectos de alto impacto, obras de infraestructura, viales, del medio ambiente, así como para la oferta de suelo con objetivo social, entre otras.

La asociación del sector público y privado para el financiamiento metropolitano constituye una de las posibles fuentes de recursos con las que se cuenta, los mecanismos para la interacción entre los sectores deben ser claros, reglamentados y con una base jurídica que le de soporte. Hasta ahora han sido pocas las legislaciones que contemplan esta opción. Por ejemplo en el DF se encuentra plasmado en la Ley de Desarrollo Urbano¹⁰¹ la posibilidad de la cooperación entre los sectores público y privado mediante un "sistema de actuación" (Ordóñez, 2004), no obstante, no cuenta con una reglamentación específica para ello, aunado a ello, esta normativa es referida al desarrollo de proyectos básicamente inmobiliarios, en el que los actores o bien aportan capital o suelo, en el caso del gobierno y por otro lado el privado aporta capital u obra pública en el mejor de los casos. Pero, insisto, no existe un mecanismo legal instrumentado que permita al sector privado aportar recursos para el financiamiento metropolitano en estricto sentido.

La propuesta también está dirigida a obtener recursos no solo del sector privado, sino de la actividad bancaria financiera y la macroeconomía pues estas actividades se desarrollan casi exclusivamente en las metrópolis. Esta opción requerirá también de la coordinación municipal y de los gobiernos superiores, ya que requiere en principio modificar los marcos jurídicos correspondientes amén de proporcionar las bases para la participación, asimismo el incentivo a la participación del sector empresarial y bancario en el desarrollo metropolitano a través de emisión de bonos.

La participación mediante la asociación público privada en la prestación de servicios públicos también puede darse en este esquema, independientemente de los recursos que se obtengan de las fuentes antes citadas, existirá siempre la posibilidad de la concesión o la asociación en empresas comerciales como parte complementaria, no obstante se requiere también mecanismos claros de participación, se requiere también de la representatividad de los actores gubernamentales coordinados. En este sentido y teniendo en cuenta que dicha representación puede actuar como empresa o bien a través de agencias desarrolladoras, la participación privada en el desarrollo metropolitano ofrece posibilidades múltiples en esquemas de desarrollo inmobiliario o de construcción de infraestructura puntual rentable, en términos de recuperación de plusvalías, cobro por aprovechamientos o francas y claras ventajas de ganancia en permuta de obra pública, como en el caso de los puentes de los poetas, en cuyo proyecto se utilizó la figura de Sistema de Actuación por Cooperación.

Conclusiones del tema IX

En el caso particular de la ZMVM existen recursos que pueden ser utilizados para el desarrollo metropolitano, provenientes de la recaudación fiscal local y aportaciones federales, el problema es que estos no son aplicados actualmente para este fin de manera general y sistemática, los municipios autónomos deciden sus propias prioridades, sin una visión de metrópoli con problemas comunes y necesidades apremiantes de coordinación ejecutiva, en este sentido es necesario concentrar y redirigir los esfuerzos y recursos disponibles, además de allegarse otros, con el propósito primero de contar con recursos para la inversión en el desarrollo metropolitano que permita de esta forma redistribuir la riqueza de manera equitativa y con ello disminuir la polarización socio económica y a la vez fomentar la aplicación de los mismos en toda la metrópoli con base en una planeación estratégica.

Existe una falta de visión metropolitana, tanto de la población como de la autoridades, esta se refleja en la omisión tanto en los instrumentos, instituciones, estructura y planeación del estado dirigida a estos espacios, por ende se requiere de la cooperación solidaria de los gobiernos locales, regionales y federal, es absolutamente necesaria para la obtención de recursos para la inversión en el desarrollo metropolitano, en este sentido el gobierno federal tiene un papel crucial en la obtención de recursos, así como también en la constitución de fondos metropolitanos (base de la presente propuesta), no solamente aportando recursos de la recaudación de su robusta base fiscal, sino incentivando la participación de los gobiernos regionales y locales para la asociación en un esquema flexible que privilegie la cooperación y castigue su ausencia.

Ejemplos de cooperación entre gobiernos locales y regionales para el financiamiento del desarrollo metropolitano, así como asociaciones público privadas para el manejo de servicios urbanos existen, pero a pesar de estos esfuerzos, en la práctica las fuentes y recursos específicos para el desarrollo metropolitano, así como sus instrumentos no existen.

Se requiere de la modificación del marco legal, administrativo y fiscal en los tres niveles de gobierno que permita por una parte dirigir recursos destinados exclusivamente para el financiamiento al desarrollo metropolitano, pero para su aplicación a distintos aspectos del mismo. Por ende se requiere también de la adquisición de atribuciones por parte del Fideicomiso del Fondo Metropolitano en el caso de la ZMVM que permita redistribuir el ingreso equitativamente en las unidades político administrativas.

Se necesitan crear instrumentos de asociación innovadores para llevar a la práctica la participación de la iniciativa privada, la banca y la macroeconomía en el desarrollo metropolitano. Ello requiere también de la modificación del sistema actual de planeación, haciéndolo más estratégico y ejecutivo.

Referencias

Morales Schechinger, Carlos, 2004. **Opciones de financiamiento**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Zamorano Ruiz, Luis, 2004. **Fiscalidad y redistribución metropolitana**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Ordóñez Cervantes, Juan Felipe, 2004. **Asociación público-privado para el financiamiento metropolitano**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Tema X.- Ordenamiento del territorio metropolitano

Planteamiento desarrollado: La planeación en México, una visión parcial

Justificación

La planeación tradicional parece no comprender, ni abarcar la problemática multidimensional y multifactorial de los ámbitos metropolitanos, ya no digamos resolverla de manera integral. Vale la pena entonces, revisar el modelo de planeación y proponer alternativas para el desarrollo urbano y metropolitano con miras a conseguir el desarrollo sustentable, equitativo, económicamente saludable, ambiental y socialmente responsable.

La problemática actual

La planeación territorial es pensada y ejecutada de manera sectorial, estrictamente vertical por cada sector, desarrollo urbano, económico, ambiental, planteando sus propias metas, objetivos, programas, proyectos y acciones a partir exclusivamente del plan nacional de desarrollo. Esto refleja una fragmentación que deja lagunas, vacíos y traslapes significativos en las acciones y la solución de problemáticas reales, sin tomar en cuenta en lo absoluto sus nexos. Esto representa al final, la falta de optimización de recursos humanos y materiales disponibles y lo que es peor aún la falta de eficacia y eficiencia del sistema, por lo que este, no ha sido capaz de prever el comportamiento y planear la atención de los problemas que genera el proceso de desarrollo urbano, ya no digamos el fenómeno de metropolización.

La planeación del desarrollo urbano no ha rebasado la frontera de la planeación física, el zoning ha sido el modelo prevaleciente por más de 60 años, el cual se enfrenta a una dinámica territorial, socio económica que lo rebasa, resulta tener una anacronía aparentemente insalvable, ya que estamos frente a una problemática de escala mayor representada por un fenómeno complejo, difícil de atacar desde puntos de vista tradicionales. Con esta desventaja se han generado instrumentos para el desarrollo urbano, pero sin que estos sean producto de una evolución de la experiencia y necesidades específicas de nuestro país sino más bien una traducción de ejemplos extranjeros (Kunz, 2004, p.8). Por otra parte, Existe la falta de continuidad de los programas y planes, dejando sujeta su aplicación o modificación a la voluntad de los funcionarios en turno y a su inexperiencia, además de enfrentarse a un fenómeno más complejo la planeación en México carece de un sistema de evaluación y seguimiento del modelo aplicado, asimismo de sanción de lo ejecutado y de los recursos invertidos, y sobre todo de la actuación de los funcionarios a cargo de su ejecución.

Por otro lado, existe hoy día un desarrollo tecnológico informático acelerado que la planeación del desarrollo urbano no ha permeado, es patente entonces la falta de herramientas de informática que permitan la atención sistematizada de los aspectos urgentes del desarrollo, así como también la comprensión detallada del fenómeno metropolitano, la actualización continua de información, la planeación de su desarrollo y su gestión así como también la evaluación y seguimiento del modelo aplicado.

La democratización de los instrumentos de planeación no ha tenido la respuesta pretendida, los ciudadanos a pesar de contar con el sustento jurídico y los espacios para la integración a esta dinámica, no se ha logrado cuajar la cultura de la participación, el como y donde se involucra a la comunidad en el proceso, es aún hoy un tema de debate. Existe una falta de información y medios eficaces y masivos por los cuales se socialice el conocimiento de los beneficios y los costos que implica la planeación para los ciudadanos, así como también, de los resultados de su aplicación y el seguimiento a sus propuestas.

Enfoque y elementos de los instrumentos de planeación metropolitana para la atención integral de la problemática

Una premisa fundamental es que el modelo de planeación obligadamente requiere del diseño de un proyecto de metrópoli, este debe incluir tres aspectos torales, el primero es la vocación de la metrópoli con base en su potencialidad regional nacional e internacional y sus características sociales, económicas, ambientales, políticas e históricas. El segundo aspecto es el modelo de crecimiento adecuado para el desarrollo de ese proyecto y el tercer aspecto es el operativo, este incluye los instrumentos necesarios para lograr el proyecto, el objetivo general y único del proyecto de metrópoli debe ser en todo momento mejorar la calidad de vida de todos y cada uno de sus habitantes así como también asegurar la reproducción de estas condiciones en lo futuro (Bonafé). El enfoque actual del modelo de planeación, físico administrativo, regulatorio e indicativo, debe ser modificado por uno estratégico e integral, los instrumentos de planeación ambiental y económica deben converger en el territorial o bien buscar mecanismos horizontales para su interacción.

En el ejercicio de definición de la vocación de la metrópoli se deben incluir aspectos sociales, económicos, culturales y políticos, sin descuidar principios de sustentabilidad ambiental y equidad social, asimismo incrementar las ventajas comparativas y competitivas metropolitanas y regionales a nivel nacional e internacional, aprovechando de mejor manera posible los activos tangibles e intangibles del ámbito metropolitano.

Asimismo y como parte de la imagen objetivo se debe plantear el modelo de crecimiento más adecuado a las características sociales, culturales y económicas de la población, cuidando siempre que el mismo permita el ahorro de energía y la no dependencia de medios de consumo o transporte únicos, en este sentido se debe encontrar la justa medida entre expansión horizontal y crecimiento vertical.

Se requiere por lo tanto, del diseño de instrumentos para en primer lugar hacer congruentes y concurrentes a los instrumentos sectoriales de planeación ambiental, económica y de desarrollo social, en un solo instrumento de planeación estratégica territorial.

Dado el nuevo enfoque estratégico de la propuesta de plan integral, se requiere del desarrollo de proyectos estratégicos con base a la vocación de la metrópoli y al modelo de crecimiento. Un instrumento que en México no se ha podido implementar con todo su gama de posibilidades es el Polígono de Actuación, este puede incluir proyectos de alto impacto habitacionales, comerciales, de servicios o de equipamiento metropolitano, cultural o recreativo que permitan territorializar los objetivos planteados para la metrópoli y encauzar su crecimiento a través de estos dos ejemplos de instrumentos para el desarrollo territorial.

Uno de los aspectos fundamentales en la aplicación del plan estratégico integral metropolitano es la cooperación horizontal de gobiernos locales y vertical de niveles de gobierno estatales y federal, para los primeros, en virtud de ser actores primordiales en la aplicación del plan propuesto, el desarrollo de instrumentos flexibles que permitan a y desde ese nivel, la participación y cooperación en la aplicación del plan, las agencias de desarrollo metropolitano en conjunto con autoridades locales pueden formar equipos de coordinación para el desarrollo de proyectos estratégicos mediante el establecimiento de convenios de coordinación.

Se requiere de instrumentos para la gestión del suelo, como los polígonos de actuación, para el financiamiento de planes y proyectos estratégicos, la utilización y captación de recursos del fondo metropolitano es para el ámbito metropolitano opción más asequible actualmente, en este sentido se requiere de reglas claras para la participación del sector privado en el financiamiento del desarrollo metropolitano, buscando siempre la responsabilidad social de la inversión y la distribución equitativa de los beneficios. Asimismo instrumentos para la intervención en la dinámica de la renta urbana, el cobro de plusvalías a parte de ser una fuente de financiamiento también puede ser utilizado para la inducción del mercado y de la renta, de igual forma la penalización a la especulación. Instrumentos que permitan no solo la participación de la ciudadanía sino de las organizaciones que representen

visiones de ciudad (Martínez), las agencias de desarrollo, los institutos de planeación metropolitana, las organizaciones no gubernamentales, entre muchas otras.

Se requiere en la propuesta de plan estratégico de desarrollo integral metropolitano (PEDIM) de acciones estratégicas prioritarias:

El reforzamiento de comunidades locales como modelo de ordenamiento y con satisfactores urbanos completos, con representación política que permita su participación en la gestión interna y externa mediante su interrelación con las decisiones y procesos de gestión metropolitana.

Parte del trabajo necesario para la democratización de la propuesta del PEDIM es la educación continua de la población así como también su información permanente. El plebiscito, el referéndum, las iniciativas populares o la consulta son algunos instrumentos para encaminar e inducir la participación. La participación ciudadana, es absolutamente necesaria en un proceso de gestión metropolitana, no solo la ciudadanía, sino todos los actores económicos y políticos, es necesario entonces, ir más allá de la mera presentación pública y comentario en reuniones expofeso, de los planes y programas y sus propuestas. Se requiere el involucramiento de la población en la generación de información local y la gestión de sus comunidades, hacerlas partícipes de un proceso político de organización y gestión interna y representación popular. Con este propósito se requiere de la capacitación de líderes u organizaciones comunitarias para su sensibilización, teniendo en cuenta en el discurso que la comunidad es el objetivo del beneficio de la implementación de los instrumentos de ordenamiento, asimismo son los que se benefician y sufren las consecuencias de estos.

Por otra parte la ciudadanía puede hacerse partícipe de la gestión metropolitana no solo a través de lo anteriormente expuesto, sino participando directamente en la gestión de proyectos de desarrollo urbano, ejemplos como el polígono de actuación 102 español (PUEC, 2002) pueden ser una guía de cómo hacerlo. En este sentido, la participación del sector privado en el desarrollo metropolitano es muy importante, casi necesaria en virtud de la escasez de recursos y de la potencialidad de su participación en este rubro.

Independientemente del modelo de crecimiento adoptado, los altos costos que representa la expansión como la vemos actualmente y la subutilización de áreas centrales, obligan a la rehabilitación y revitalización de las zonas deterioradas, acción que no representa o no está peleada con la de permitir el crecimiento ordenado, regulado, estratégico y con respeto (en lo posible) al medio ambiente de la periferia. Como parte de esta acción se requiere de la creación de un mercado regulado institucionalmente de suelo para vivienda social, asimismo de la imposición de la donación de proyectos privados de desarrollo de cuando menos el 25% del área vendible para este fin.

Reestructuración de actividades mediante el fortalecimiento de las comunidades construyendo equipamiento urbano y permitiendo diversidad de usos en núcleos que estimulen el arraigo y convivencia de los habitantes y a la vez detengan los viajes al resto de la zona metropolitana. En este sentido se puede avanzar en la modificación en la proporción del uso de ciertos modos de transporte, por ejemplo el transporte público en vez del particular, sin que esto implique su desaparición. Asimismo la reestructuración del transporte público, consolidando un modelo de crecimiento metropolitano eficiente.

Es absolutamente prioritario la racionalización en el uso del recurso agua, por lo que se requiere del reciclamiento del agua utilizada en la metrópoli, así como la captación y utilización del agua pluvial (Martínez).

Es vital que las acciones estratégicas tengan una gestión eficiente, concertada, coordinada y democrática (Martínez), para que se garantice el enfoque del plan estratégico de desarrollo integral metropolitano.

Conclusiones del tema X

Los síntomas de desgaste del modelo de planeación en México son evidentes, el sistema no es capaz de resolver de manera integral la problemática urbana, y más difícilmente tendrá las

posibilidades de hacerlo en ámbitos complejos como los metropolitanos, es evidente la omisión de estos en un sistema que no permite abarcarlos de manera adecuada, por lo tanto se requiere de una revisión urgente de los resultados de la aplicación del modelo centenario, con el propósito de reencauzar el rumbo o bien si es el caso de su permanencia dotarlo de instrumentos flexibles, innovadores y que permitan la distribución de cargas y beneficios por igual a los habitantes, así como el desarrollo integral de las metrópolis, equitativo, democrático, social, económico y ambientalmente responsable.

La problemática actual de la planeación urbana y metropolitana es una falta de visión integral del fenómeno y de su ámbito regional, los instrumentos de planeación diseñados para la regulación del desarrollo, son solo eso regularios e indicativos, no funcionan como mecanismos para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ni para la distribución equitativa de cargas y beneficios. Existe una fuerte desconexión entre sectores que de seguir así, la problemática detectada se presentará recurrentemente en el futuro y con agravamiento de la misma. Por lo tanto se requiere necesariamente del enlace horizontal entre la planeación territorial metropolitana y la planeación económica y ambiental, como una medida de corto plazo y de la unificación en un solo instrumento de ordenamiento y planeación estratégica que concentre programas, proyectos y acciones de cada sector en una sola estrategia espacial, combinándolas a nivel operativo

En el ejercicio se deben involucrar sectores políticos, sociales, ambientales y económicos para el desarrollo del instrumento de ordenamiento integral y planeación estratégica propuesto, sobre todo es primordial la participación del nivel federal en la decisión, coordinación y cooperación de los gobiernos locales, se debe incentivar su participación, así como también castigar la falta de cooperación.

Se requiere de la modificación del marco normativo institucional para que en la práctica exista el sustento jurídico que permita el desarrollo de acciones conjuntas con otras secretarías, a través de programas intersecretariales que estén precedidos por convenios de colaboración o de conformación de equipos técnicos. Asimismo la modificación del marco para la implementación de mecanismos de cooperación horizontal y vertical de los actores gubernamentales, así como la participación de aquellos relacionados a la sociedad civil y las actividades económicas.

El modelo de planeación no va a cambiar de la noche a la mañana, por ende se deben diseñar e implementar instrumentos para el desarrollo urbano y metropolitano más adecuados y de manera más eficiente al caso de la ZMVM.

Sin un proyecto de metrópoli y sin la participación de los actores sociales, privados y gubernamentales en la comprensión de la cuestión metropolitana y en su planeación estratégica, el ejercicio de la misma como se lleva actualmente mediante un modelo arcaico nos seguirá dejando el mismo escenario y perspectiva de ámbitos social y espacialmente dispares, poco eficientes y ecológicamente insustentables. Más allá de proponer un cierto modelo de planificación o de crecimiento lo que se requiere también es de la implementación de un sistema real de evaluación y seguimiento del esquema actual y con base en ello modelar la planeación adecuada al caso particular de la ZMVM.

Referencias

Kunz Bolaños, Ignacio, 2004. **Componentes de los grandes proyectos metropolitanos**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Martínez Leal de De la Macorra, Cecilia. **Los planes de ordenamiento territorial y sus contendientes**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (ed. Luis Zamorano), 2002. **Planeación y gestión territorial a través de Polígonos de Actuación**, artículo elaborado a partir del documento Manual para la Definición, Constitución y Operación de los Polígonos de Actuación Concertada, elaborado para SEDESOL, México, PUEC-UNAM.

Bonnafé, Juliette. **El debate de la expansión vs densificación**, artículo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Comentarios finales

Las metrópolis son fenómenos complejos como compleja es la cultura humana, si se entiende que ello implica todo lo hecho por el hombre, los ámbitos en donde esas expresiones alcanzan su mayor grado son los urbanos y metropolitanos, es en este panorama que el estudio de la cuestión metropolitana se vuelve necesariamente multidimensional, a la vez que requiere de la integración del conocimiento en la realidad que se estudia. El trabajo de investigación y propuesta desarrollado en el diplomado, tuvo esta característica de enfoque multidimensional, abarcando diversos aspectos de la gestión metropolitana. En primer lugar el concepto del fenómeno, ¿qué es una metrópoli?, ¿cuáles son sus límites?, tiene límites físicos o son virtuales, o dependen de la funcionalidad del entorno con respecto a la ciudad madre? ¿Es necesario delimitarla?, a estas preguntas el informante enunció que no existe una delimitación universal del fenómeno metropolitano, cada país dependiendo de su estructura político territorial, legal, económica, cultural, deberá establecer los objetivos para los cuales es necesario delimitar las zonas metropolitanas, en términos muy sencillos se pueden establecer dos corrientes la funcionalista y la jurisdiccional de la delimitación física de las metrópolis, existe un reto en términos de conjuntar ambas visiones, dadas las características no coincidentes que ambas poseen, la primera de ellas es imprecisa y depende de las relaciones existentes, estas pueden llegar incluso a ser regionales o nacionales, mientras que la segunda depende mucho de las variables enunciadas, no obstante las dos son complementarias.

La gobernabilidad en las metrópolis es un asunto primordial, en vista de dos condiciones, la primera es que es en estos ámbitos donde se asienta la mayor parte de la población del país, en segunda los recursos financieros, humanos, técnicos y culturales se encuentran concentrados en los mismos. Asimismo los efectos negativos como la disparidad económica y social también se encuentran en estos ámbitos, baste decir que es aquí donde se tiene el mayor número de población en condiciones de pobreza. Es necesario acceder a un modelo de gobierno metropolitano, sea este de coordinación intermunicipal o supramunicipal, independientemente de ello la necesidad de ordenar el suelo metropolitano y resolver los problemas con visión a este nivel, requieren de ello. En este sentido la propuesta fue la cooperación intermunicipal, flexible, sumatoria de voluntades, con el empuje y retribución de la federación, con organismos paraestatales para temas como el transporte, la vivienda, agua potable, drenaje, el medio ambiente, entre los más prioritarios.

La competitividad de la metrópolis y ciudades es un asunto muy en boga actualmente, las ciudades compiten por su posicionamiento global y la atracción de recursos, sin embargo se ha visto que dichos capitales los cuales se quiere atraer son volátiles, no propicios para la inversión de largo plazo y menos para el desarrollo metropolitano. Con esta base la propuesta fue la de incrementar las ventajas competitivas de largo plazo de las metrópolis mexicanas, sin dejar a un lado las comparativas, pero sobre todo no perder de vista que incrementar ventajas competitivas de largo plazo, como el capital humano y su capacitación, es un aferramiento que en primer lugar nos dará el mejoramiento de la calidad de vida de la población y en segundo lugar un atractivo para las inversiones útiles. La metrópolis, las regiones y las ciudades tienen la obligación de mejorar la calidad de vida de sus habitantes por tanto buscar la generación de empleo y riqueza con base en su potencialidad, no debe perderse de vista este objetivo y obligación a la vez, ya que esto nos dará ventajas competitivas de las metrópolis capitalizables siempre en beneficio de la población. Esto debe ser parte de un modelo de gestión de estos ámbitos, convirtiéndose en estrategia permanente de posicionamiento.

La disminución de la pobreza al igual que el potencial de las metrópolis para mejorar la calidad de vida de sus habitantes es un asunto que necesariamente tiene que ver con la atracción de inversiones, la propuesta en este sentido fue incrementar el potencial de los ciudadanos para alcanzar niveles socioeconómicos superiores, mediante el reforzamiento de la capacidad de los mismos para acceder a la educación, la vivienda digna, los servicios y equipamiento urbanos de calidad, la salud y empleo bien remunerado, estos se pueden ofertar en comunidades donde se

fomente la identidad, la autoayuda, comunidades autosuficientes, esto mitigará la desigualdad y en consecuencia las tensiones sociales en los ámbitos urbanos, asimismo ayudará a la ciudad a alcanzar su potencial de crecimiento, prosperidad y atracción de inversiones.

La movilidad de personas y bienes de consumo es primordial para la vida en concentraciones urbanas, el modelo de crecimiento horizontal y disperso incrementa la necesidad de modos de transporte ineficiente como el auto. El modelo de crecimiento debe ser modificado, en términos de hacer el transporte más eficiente, no basta con aumentar las unidades y las rutas, es necesario compactar la ciudad y reestructurarla en comunidades autosuficientes, que dependan del transporte para necesidades ocasionales, mientras que las básicas deben ser ofertadas en dichas comunidades, así se evitan dos consecuencias del modelo actual, el costo ambiental del crecimiento disperso, el costo de la utilización de autos. Asimismo se aprovechan ventajas del transporte colectivo como la eficiencia. Sin embargo es necesaria la modernización del mismo, haciéndolo masivo, confiable y ambiental y socialmente responsable. Adicionalmente las comunidades autosuficientes mejoran la accesibilidad a un mayor número de población de los satisfactores urbanos, evitando con ello traslados innecesarios.

La importancia del agua potable en los ámbitos urbanos es tal que definirá la viabilidad del futuro desarrollo de estos. No es congruente el argumento de que como el recurso es un bien limitado, y que por ende el crecimiento de las ciudades o más allá, las ciudades como las conocemos ahora no podrán seguir existiendo debido a la escasez del mismo, si bien existe una crisis del recurso a nivel mundial. A lo largo de la historia se ha visto y la ciudad de México es un buen ejemplo de ello, ha subsistido y aún crecido a niveles no previstos siempre consiguiendo una mayor cantidad de agua, sin embargo no está en discusión este punto, sino la estrategia de cómo hacer un uso más eficiente del agua, sin duda la eliminación del 30% o más de desperdicio del recurso por fugas es un importante avance, no obstante no es la única estrategia para lograr el uso eficiente, se debe manejar el mismo con una visión de cuencas o regiones hídricas, el problema es que la administración está segmentada y no tiene una política clara de manejo. La propuesta en este sentido es el manejo por organismos descentralizados del agua por regiones hídricas, amén de una concientización del valor del recurso a nivel metropolitano, asimismo una conciencia del ámbito y sus interrelaciones en términos de sustentabilidad ambiental.

El crecimiento de las aglomeraciones urbanas ha consumido sin restricción aparente superficie de cultivo, en su mayor parte, las condiciones estructurales de la economía han obligado a que la forma más común de incorporación de suelo para desarrollo metropolitano sea la ocupación ilegal e irregular de suelo. La población de más bajos recursos ha sido protagonista de esta dinámica al no contar con otra opción para la vivienda que esta. La dinámica establecida de crecimiento horizontal extensivo y disperso no debe seguir siendo la norma, es necesario modificar los esquemas económicos y de planeación que propician este tipo de crecimiento, la propuesta es conceptualizar a las urbes y metrópolis como reservorios de suelo apto para el reciclamiento y consumo de superficie ya habilitada y con los satisfactores urbanos, el problema es como hacer barato el suelo y de esta manera accesible a las clases más necesitadas. La redensificación, densificación, remodelación y reutilización de áreas urbanas en deterioro debe ser la política urbana que predomine. Se requiere de una oferta de suelo barato y en condiciones accesibles tanto para la mejoría de las condiciones de vida como para la movilidad social. La generación de un mercado de suelo barato para vivienda se puede lograr a través de la compra y con ello constitución de una reserva de crecimiento o reutilización de suelo, los recursos pueden salir de la recuperación de plusvalías y de una reforma profunda del sistema de recaudación predial.

La planeación actual en México se encuentra fragmentada, el crecimiento y desarrollo urbano se ha limitado a la regulación de lo físico, esta práctica ha tendido a ser más indicativa que inductiva, una forma de resarcir esta deficiencia para algunos gobiernos ha sido la realización de intervenciones urbanas mediante proyectos de alto impacto metropolitano, estos, en tanto opciones para orientar el desarrollo urbano, representan medios para ofertar entornos propicios para la inversión y la creación

de empleos, por tanto también herramientas para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Se debe tener en cuenta a los actores involucrados en la zona a desarrollar mediante este instrumento, asimismo la normatividad vigente, así como el desarrollo de mecanismos de asociación con inversionistas, población y gobierno. Las agencias de desarrollo a nivel metropolitano con atribuciones para la gestión metropolitana mediante proyectos de alto impacto, son necesarias con el propósito de que los mismos tengan ese nivel y la integralidad necesaria con visión metro.

El desarrollo metropolitano a través grandes proyectos tiene ventajas, como las derivadas de mejoramiento físico y de servicio de los satisfactores urbanos y las derivadas del involucramiento de los actores diversos, asimismo la mejoría en la calidad de vida de los habitantes y debido a ello, se potenciaría la atracción de la metrópoli como receptora de recursos. Todo ello insistimos debe ser operado en un marco de planeación distinto al actual, más ejecutivo, estratégico e incluyente.

El desarrollo metropolitano no tiene financiamiento en la mayor parte de los casos, existe para la ZMVM un fondo metropolitano, pero el volumen de recursos y su aportación están sujetos a la voluntad de tres niveles de gobierno, el Distrito Federal, El Estado de México y la Federación. Los recursos financieros necesarios para las metrópolis deben ser significativos, permanentes de manera sistemática y no sujetos a voluntades políticas o coyunturales. Se requiere financiamiento para el desarrollo metropolitano con el propósito de disminuir la polarización socio espacial, mejorar la calidad de vida de la mayor parte de la población posible, con ello se evitara las disparidades, se creará empleo y riqueza, esa es la obligación de una gestión metropolitana. Los recursos actuales con que se cuenta en las metrópolis están fragmentados, debe crearse un fondo metropolitano pero también una instancia que administre, desarrolle y gestione el desarrollo metropolitano. El gobierno federal tiene la responsabilidad de incentivar y apoyar la constitución de organismos de gestión metropolitana, la cooperación intermunicipal y la aportación de recursos federales para ello, asimismo incentivar, pero también castigar la no participación. La participación de la iniciativa privada debe verse con cierto cuidado, es necesaria la creación de instrumentos para permitir esta con fines de financiamiento metropolitano, pero con la responsabilidad social que dicha inversión necesariamente debe llevar.

Existen síntomas actuales de desgaste del modelo de planeación urbana y metropolitana en México, el mismo no es capaz de comprender el fenómeno, ya no digamos resolver la problemática, mucho más difícil en ámbitos complejos como los metropolitanos. La propuesta es la integralidad de la planeación conjuntando la planeación sectorial a la física, actualmente las atribuciones para ello están sectorizadas, diluidas y descoordinados, los instrumentos de desarrollo requieren de una reforma profunda, un ejemplo de ello es la gestión metropolitana a base de proyectos de alto impacto, estos no deben seguir surgiendo de la noche a la mañana, producto de gobernantes con visión corto plazista, coyuntural y sujeta a intereses electorales. Se requiere de un proyecto de metrópoli, para tal fin, uno con un carácter estratégico, de posicionamiento regional, nacional e internacional fundamentado en estrategias y políticas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población, como herramienta recurrente e institucional para disminuir la pobreza y segregación socio espacial. Asimismo de instituciones de coordinación intermunicipal con atribuciones para la gestión y financiamiento obtenido de los tres niveles de gobierno, de los impuestos metropolitanos y la recuperación de plusvalías. El proyecto de metrópoli, así como el desarrollo metropolitano requiere de una concepción distinta del mismo, se requiere de un modelo innovador, el reciclamiento de estructuras urbanas en deterioro para la ubicación de comunidades autosuficientes, integradas socialmente, con identidad, con participación ciudadana efectiva, con mezcla de usos de suelo y tipos de vivienda, interconectadas al resto de la metrópoli mediante transporte público, eficiente, barato y ambientalmente responsable, son una posibilidad para mejorar las condiciones actuales de vida. Estas comunidades constituyen proyectos de alto impacto donde el financiamiento privado puede tener una alta participación sin dejara a un lado la necesaria responsabilidad social de este capital. El reordenamiento de la estructura metropolitana mediante este esquema así como su crecimiento requiere de un replanteamiento serio de esta alternativa, se requiere de planeación

estratégica con esta base. La vida de la población y de la vida urbana como la conocemos depende de ello.

El estudio de la cuestión metropolitana necesita por fuerza conocer ejemplos internacionales, es un ejercicio enriquecedor el ver la experiencia en este sentido de otros países, a veces la problemática local no nos deja ver más allá, por ello se requiere ampliar los horizontes. En la gestión de las áreas metropolitanas se requiere de mecanismos e instrumentos innovadores, la inercia de la administración es un obstáculo a vencer, asimismo la continua actualización de los profesionales, docentes y autoridades encargadas del estudio, el ejercicio y la gestión de la metrópoli. Ejemplos como el trabajo desarrollado por la Dr. Eftichia Bournazou, entre otros, son ejemplares de un enfoque distinto a viejas problemáticas existentes, comunes a varios países de la región. Si bien existen casos de estudio en la mayor parte de las temáticas desarrolladas, en algunos temas se carece de ejemplos de otras latitudes.

Reflexiones sobre la dinámica de trabajo y la metodología empleada

La realización del presente trabajo, motivo del informe profesional, representa un ejercicio de actualización de una buena parte del conocimiento relativo a la cuestión metropolitana, no debiendo ser el único ni el último, pues el llevarlo a cabo de manera recurrente, asegura para los interesados pertenecientes a la comunidad que labora en el gobierno, la investigación, la docencia y en la iniciativa privada, una fuente de recursos para su quehacer, así como la posibilidad de mantener vigente y actualizado el conocimiento teórico y de pensamiento de los ámbitos urbanos y metropolitanos, en temas relativos a la dimensión del problema, la gobernabilidad, globalización, pobreza, movilidad urbana, sustentabilidad ambiental, crecimiento, proyectos metropolitanos y el ordenamiento del territorio. Asimismo ofrece una amplia gama de temas de investigación, la bibliografía y recursos en Internet y mediáticos es abundante, adicionalmente estas se encuentran ejemplificadas, en su mayor parte con casos extranjeros, esto es un plus para mejorar la visión del problema.

El presente trabajo aporta nuevos enfoques en materias como la pobreza, el suministro de agua potable, entre otros, representan una apertura a nuevo pensamiento, estrategias y políticas tendientes a la atención mejorada de la problemática, las posibilidades de aportaciones, discusión y nuevas tendencias son mayores mediante la utilización de esta base. En el caso del informante la propuesta y aportación fueron constantes a lo largo de todo el trabajo, baste para ello revisar el apartado de "Comentarios finales" del presente informe. Asimismo en los foros de discusión planteando dudas con respecto a la temática abordada y exponiendo siempre una posición en cada uno de los temas.

El ejercicio desarrollado hasta la fecha del presente informe, fue siempre el permanente análisis de la temática y propuesta de enfoques, aportes de estrategias y políticas metropolitanas y regionales, el nivel de cada discusión o planteamiento expresado en ensayo fue precisamente ese, un ejercicio de síntesis, análisis y propuesta, por lo tanto es un ejercicio y dinámica valiosos, por la técnicas de investigación y desarrollo de temáticas obligadas, así como por los recursos de investigación.

El ejercicio, ofrece además una oportunidad de tener una visión más integral de la problemática relacionada con la gestión metropolitana y urbana, sin embargo y como resultado del seguimiento del trabajo hecho a la fecha, así como también surgido de la experiencia profesional del informante, es necesario comentar que se requiere de la incorporación de temáticas como la sustentabilidad económica de la metrópolis, no solamente el financiamiento del desarrollo metropolitano, en parte el tema es tocado en el tema de competitividad económica, pero la pregunta persiste ¿que hay de la generación de actividades económicas en el territorio metropolitano?, o ¿como generar el apoyo a esta actividad desde la implementación de normatividad que induzca esto?. El establecer una vocación de las metrópolis para la competitividad debe de estar, sin duda, basado en actividades económicas locales. Como parte de la problemática de muchas ciudades, vemos la disminución de actividades secundarias y su reemplazo por actividades terciarias, si bien estas, también pueden dar un sustento económico, los resultados en la modificación del comportamiento urbano relativo a la distribución de los usos de suelo, su demanda, el mercado de tierra, y la segregación socio espacial, rebasan cualquier posibilidad de regulación.

las aglomeraciones urbanas concentran una enorme población, una cantidad muy significativa de esta se encuentra en riesgo por distintas causas, la sismicidad, las erupciones volcánicas, los tornados, huracanes, entre los mayores de origen natural y por citar los de mayor peligro y para los cuales no tenemos la suficiente preparación a pesar de que como en la Ciudad de México y en otras latitudes se hayan implementado medidas de protección civil, la eventualidad y riesgo implícitos en fenómenos como los citados y por ende la preparación para la seguridad de la población ante tales eventos siempre será insuficiente, el sistema de detección remota de movimientos telúricos instalado

en la costas de Guerrero, por citar un ejemplo, no ha tenido suficiente tiempo como para probar su eficacia, además de que en algunas ocasiones ya se han presentado fallas. La seguridad de la población ante tales desastres, y más allá la continua preparación de la ciudadanía en general para su atención, además de la implementación de más y mejores mecanismos de prevención, así como la organización civil son asuntos de incuestionable necesidad y requiere también de una visión integral de la metrópoli.

La producción, acopio y distribución de alimentos a la población metropolitana, son temas que están relacionados con otros como el transporte de carga, así como el consumo de tierras de cultivo por el crecimiento urbano y los usos agrícolas en la planeación regional, sin duda, la alimentación es un tema ligado y debe ser motivo de políticas públicas, en virtud de la relación intrínseca de la metrópoli con un territorio, su interdependencia y mutua influencia. Hemos visto la importancia de este tema, mediante intervenciones urbanas públicas, como la construcción de enormes infraestructuras para el acopio y distribución de alimentos, sin embargo estas y los equipamientos relacionados, están dados como soluciones emergentes y no planeadas, es por ello que es necesario el tratamiento de temas relacionados al consumo y distribución no solo de alimentos, sino de energéticos como los combustibles fósiles y la electricidad. Sin duda obligados en la planeación integral de las metrópolis y parte fundamental de su gestión.

Los temas que se proponen están ligados a una gestión integral del desarrollo metropolitano, su competitividad y sustentabilidad. Es necesario incluirlos en este ejercicio en virtud de que quizá no estén en la agenda de los políticos y gobernantes, no por ello menospreciables o vistos como servicios o temas con poca o ninguna relación con el quehacer de los gobiernos.

Por otra parte y comentando con relación a la dinámica de trabajo y metodología empleada, en principio es destacable lo valioso que es contar con recursos de distintos medios para la investigación sobre temas relativos al desarrollo metropolitano, asimismo es plausible la discusión entre interesados y expertos en los temas y sobre todo el enriquecimiento y retroalimentación que en ello va implícito, en vista del ejercicio realizado en los foros, sin embargo y es el caso del informante, la interacción con el director de tema, inclusive en el tratamiento de temas relativos al trabajo y las temáticas, la respuesta a comentarios hechos a los ensayos elaborados fueron siempre en un solo sentido, no existió retroalimentación, en parte suponemos que fue debido a otras cargas de trabajo del director, asimismo en los comentarios que se expusieron con respecto a dudas en el camino, la respuesta fue pobre, quizá debido a una instrucción de poca o nula ayuda al interesado, sin embargo creemos que es un punto a reforzar.

El tiempo que se dedicó al seguimiento del trabajo por parte del informante fue mayor, la compatibilidad del desarrollo del trabajo en el empleo con la elaboración del presente informe en ocasiones fue difícil lograrla, sería necesario revisar los mínimos requeridos establecidos para el presente informe en relación con el contenido mínimo, en específico el número de páginas, si bien el presente informe puede parecer largo o extenso, el tema de la cuestión metropolitana lo es, no obstante que faltó el desarrollo de algunos temas enunciados anteriormente, creemos que la integralidad que logro el trabajo es buena.

El conocer los trabajos relativos o afines al presente, creemos que es otro punto que hay que establecer en la metodología, pues este puede incrementar la retroalimentación y en el caso particular del informante hubiese representado la oportunidad de comparar trabajos y más aún la posibilidad de mejorar siempre el propio.

Como evaluación personal y final de la calidad del ejercicio involucrado, es muy buena, sobre todo teniendo en cuenta la posibilidad enorme de la investigación, la retroalimentación con expertos y con profesionales relacionados a la cuestión metropolitana de distintas latitudes y con diferentes perfiles y experiencia, esto es sin duda lo más valioso, en segundo término la actualización que involucra el ejercicio y como recomendación final, nos permitimos sugerir se instituya como recurrente en futuras ocasiones para otros egresados de la Licenciatura en Urbanismo, así como interesados en el tema,

accesible para un mayor número de personas y como parte de un procedimiento continuo para los egresados de diversas disciplinas involucradas con el desarrollo metropolitano, la gestión, la docencia, el gobierno, la administración y la construcción de las metrópolis. El tema sin duda es muy amplio para solo dejarlo como se encuentra actualmente, debe enriquecerse la visión integral y multidisciplinaria en la manera de lo posible.

Anexo

Sitios detectados en la red relacionados al tema de la cuestión metropolitana

Los sitios se dividen en 2 grandes grupos:

1. **Sitios de interés en temas urbanos**, en los cuales se podrán encontrar foros de discusión, artículos, estudios de casos, bibliografías y revistas.
2. **Sitios de interés en subtemas**, por ejemplo, el city marketing, la revitalización de áreas urbanas, etc.

Sitios de interés en temas urbanos

Asociaciones y redes en cuestiones urbanas

- Asociación de Municipios de México AC
<http://www.ammac.org.mx>
- Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis METROPOLIS
<http://www.metropolis.org/index.htm>
- Canadian Institute of Planners (CIP)
<http://www.cip-icu.ca>
- Congress for New Urbanism - Includes documented case studies of projects that reflect New Urbanist principles
<http://www.cnu.org>
- Hong Kong Institute of Planners (HKIP)
<http://www.hkip.org.hk>
- Inner City Press
<http://www.innercitypress.org>
- Planners Network
<http://www.plannersnetwork.org>
- Red de Investigación y Acción de Desarrollo Local - RIADEL
<http://www.riadel.org>
- Regional Plan Association
<http://www.rpa.org>
- Ressources for urban design information
<http://www.rudi.net/news.cfm>
- Royal Town Planning Institute (RTPI)
<http://www.rtpi.org.uk>
- The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy - A nonpartisan voice on critical urban policy issues that provides free, full-text online versions of all their reports
<http://www.brook.edu/es/urban/urban.htm>
- Unión Iberoamericana de Municipalistas
<http://www.uimunicipalistas.org>
- Red Iberoamericana de Ciudades Digitales
<http://www.iberomunicipios.org> (Contiene una guía de ciudades digitales, un manual para el desarrollo de proyectos e-gobierno, análisis de portales municipales, así como artículos, entrevistas e información en torno a legislación, fuentes de financiamiento, plataformas tecnológicas, foros, conferencias y seminarios; además de ligas muy interesantes y los detalles en torno al *Premio de Ciudades Digitales Latinoamericanas*.)

Sitios de interés en subtemas específicos

- Banco de Buenas Prácticas. Fundación Pi i Sunyer - Diputación de Barcelona (España)
<http://www.diba.es/bbp/>
- Best Practises Data Base of the UN Habitat
<http://www.sustainabledevelopment.org>
- Experiencias Latinoamericanas y Caribeñas para una Ciudad más Sostenible
<http://habitat.aq.upm.es/bpal/lista.html>
- The Best Practices Database
<http://www.bestpractices.org>

Revistas, publicaciones y bibliografías

- Basic Resources for City and Regional Planning - One of the oldest selective bibliographic guides to basic city & regional planning reference sources.
<http://www.lib.berkeley.edu/ENVl/basplan.html>
- Catálogo de publicaciones en cuestiones de sustentabilidad
<http://www.earthscan.co.uk/home.htm>
- Cyburbia. The Planning and Architecture Internet Resource Center. Features a selective directory of Internet resources relevant to planning and urbanism and information on related mailing lists and newsgroups, and hosts an active bulletin board and image hosting gallery
<http://www.cyburbia.org>
- Metropolismag.com - A national magazine on urban environments that features articles on design and planning issues, and includes a section on the latest products and design innovations
<http://www.metropolismag.com/>
- Next American City - A new national magazine that explores the transformation of America's cities and suburbs
<http://www.americancity.org/>
- Planner's Web Planning Commissioners Journal
<http://www.plannersweb.com>
- Red de Bancos de Datos en Gestión Local
<http://www.web-brazil.com/gestaolocal>

Universidades y centros de investigación

- Australian Housing and Urban Research Institute
<http://www.ahuri.edu.au/>
- Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano del Colegio de México
<http://www.colmex.mx/centros/ceddu/index.htm>
- Centro de Estudios Socioespaciales y de Políticas Públicas del Colegio Mexiquense
http://www.cmq.edu.mx/corinv_cesepp.htm
- FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<http://www.flacso.org>
- Global Urban Observatory - Features a database with urban indicators, city profiles and statistics
<http://www.unchs.org/programmes/quo/>
- Lincoln Insititute of Land Policy LILP
<http://www.lincolninst.edu/>

- UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, Proyectos del área de Estudios Urbanos y Regionales
<http://www.unam.mx/iisunam/esturba/invurba.html>
- UAM-Xochimilco. Universidad Autónoma Metropolitana - Plantel Xochimilco - Programa de Investigación Metropolitana
<http://www.xoc.uam.mx/~pim/>
- Urban Land Institute - ULI-the Urban Land Institute is a 501(c) (3) nonprofit research and education organization supported by its members
<http://www.uli.org>

Organismos internacionales

- Aspectos urbanos del Programa MOST de la UNESCO
<http://www.unesco.org/most/most2.htm>
- Banco Mundial
<http://www.worldbank.org>
- Desarrollo Urbano en el Banco Interamericano de Desarrollo BID
<http://www.iadb.org/topics/ud.cfm>
- ICLEI Organización internacional de apoyo a iniciativas ambientales
<http://www.iclei.org>
- Unión Europea
<http://www.europa.eu.int>

Gobierno federal mexicano

- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL
<http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/index.htm>
- Presentación de la COMETAH y las distintas Comisiones Metropolitanas en la ZMVM
<http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/cometah/coordinacion.htm>
- Consejo Nacional de Población CONAPO
<http://www.conapo.gob.mx>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI
<http://www.inegi.gob.mx>

Temas relacionados al manejo del agua

- Comisión Nacional del Agua
<http://www.cna.gob.mx/>
- Índice de artículos publicados sobre agua en Ecoportal.net
http://www.ecoportal.net/arti/in_agua.htm
- National Research Council et al. El suministro de agua de la Ciudad de México; Mejorando la Sustentabilidad
<http://lanic.utexas.edu/la/Mexico/water/libro.html>

Desarrollo sustentable

- Preserve and Protect. A New York-based web resource
<http://www.preserve.org>
- Programa Ambiental de las Naciones Unidas
<http://www.unep.org>
- Surface Transportation Policy Project
<http://www.transact.org>

- Trust for Public Land
<http://www.tpl.org>
- The National Center for Preservation Technology and Training
<http://www.ncptt.nps.gov>

Ejemplos de city marketing

- Alliance for Downtown New York
<http://www.downtownny.com>
- Fashion Center BID
<http://www.fashioncenter.com>
- Lincoln Square Business Improvement District
<http://www.lincolnbid.org>
- Times Square Business Improvement District
<http://www.timessquarebid.org>

Espacio público

- Metro Tech Business Improvement District. 4 Metrotech Center
<http://www.metrotechbid.org>
- Project for Public Spaces. Dedicated to preserving and exploring public spaces. Features an image database containing over a million photographs of public spaces
<http://www.pps.org>
- Prospect Park Alliance
<http://www.prospectpark.org>

Planeación

- American Planning Association - The APA is a membership organization for professional urban planners
<http://www.planning.org/>
- Barcelona, España. Página del Gobierno Local que incluye el Plan Metropolitano de Barcelona
<http://www.bcn.es>
- NYC Department of City Planning
<http://www.ci.nyc.ny.us/html/dcp/home.html>
- Urbanfutures.org - Related to the Reason Public Policy Institute, the website offers a welcome perspective on market-oriented approaches to urban planning
<http://www.urbanfutures.org/>

Preservación y revitalización de áreas urbanas

- Brooklyn Bridge Park Development Corporation
<http://www.bbpdco.org>
- Downtown Research & Development Center. Resources for downtown development and revitalization
<http://www.designtrust.org>
- Greenwich Village Society for Historic Preservation
<http://www.gvshp.org/>
- Gowanus Canal Community Development Corporation
<http://www.gowanus.org>
- Historic Districts Council
<http://www.hdc.org/>

- International Downtown Association
<http://www.ida-downtown.org>
- Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial - UNESCO
<http://www.ovpm.org/index.php?newlang=spa>

Transporte

- Bus Rapid Transit Center
http://www.metro-magazine.com/t_brt_home.cfm
- Carfree.com - Illustrates the detrimental impact of private automobiles on the built environment, with urban design examples, photographs and case studies, and offers alternative solutions
<http://www.carfree.com/>
- National Transportation Library - A virtual library for the transportation community
<http://ntl.bts.gov/index.cfm>
- NYC Department of Transportation
<http://www.ci.nyc.ny.us/html/dot/html/masstran/masstran.html>
- The Transportation Equity Act. TEA
<http://www.fhwa.dot.gov/tea21/index.htm>
- Transportation Alternatives
<http://www.transalt.org>
- United States Department of Transportation
<http://www.dot.gov>
- Victoria Transport Policy Institute
<http://www.vtpi.org>

Otros sitios de interés

<http://www.centrourbano.com/>

Se trata de un sitio especializado en construcción y vivienda, también aborda aspectos vinculados con infraestructura, proyectos, arquitectura, urbanismo, conservación y restauración. Presenta noticias publicadas en medios de comunicación sobre estos temas; cuenta además una síntesis del día y de la semana. Ofrece una base de datos con más de 7500 notas. La página forma parte del proyecto editorial del periódico El Economista (que publica el suplemento Vivienda), transmite un programa radiofónico (Nuestra Casa, tu casa, al cual se puede acceder en línea), y oferta publicaciones especializadas.

"Web-based Collaborative Engineering in Hydrosience"

<http://www.hydro-web.org/>

Esta página forma parte del proyecto AquaEurope, fomentado por la Unión Europea, en el que participan estudiantes de distintas universidades, los cuales forman equipos de trabajo, articulados vía internet, con el fin de realizar estudios de campo para analizar esquemas de manejo integral de cuencas hidrológicas. Destaca el programa HydroEurope, enfocado a un caso de estudio: el río Var al sur de Francia, donde se busca realizar una modelación de inundación para elaborar alternativas de manejo de la cuenca. El sitio en internet es auspiciado por la Universidad Técnica de Brandenburg (Brandenburgische Technische Universität-Cottbus).

<http://www.ayudaurbana.com>

Se trata de una red intermunicipal de intercambio de conocimientos técnicos para el mejoramiento de las capacidades de gestión, en temas urbanos y municipales. Contiene información acerca de: talleres temáticos regionales y locales, directorio de expertos, colecciones de conocimiento (acerca de: mejoramiento de barrios, gobierno en línea, saneamiento ambiental, finanzas municipales, prevención de desastres, transporte urbano, telecentros, entre otros), así como foros y ligas a páginas vinculadas con estos temas.

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT):

<http://www.paot.org.mx>

Esta página ofrece una amplia variedad de recursos: centro de información y documentación en línea, compilación jurídica ambiental, síntesis informativa sobre temas ambientales, enlace a sitios de interés, así como un sistema de promoción de la participación ciudadana, atención y seguimiento a denuncias vía internet.

Protocolo de Kyoto, en la página internet del Instituto Nacional de Ecología:

<http://www.ine.gob.mx/dgicurg/cclimatico/kioto/>

<http://www.aregional.com>

Este sitio en internet aporta elementos útiles en la definición de una serie de estadísticas e indicadores empleados en la gestión local, tales como federalismo fiscal, deuda pública, desarrollo regional y competitividad. Cuenta con una sección de actualidades en donde recopila información publicada en medios impresos y electrónicos sobre diversos temas vinculados a la gestión. Cabe subrayar que la página tiene secciones de acceso restringido y otras de acceso libre.

Agencia Europea de Medio Ambiente:

<http://www.eea.eu.int/main.html>

La página ofrece noticias, reportes técnicos, indicadores y monitoreos ambientales. También cuenta con una amplia variedad de información especializada en torno a temas como agua, aire, basura, transporte, cambio climático, escenarios ambientales y análisis de políticas, entre otros. Asimismo, ofrece ligas de interés, detalles en torno al quehacer de la agencia y la posibilidad de suscribirse a su servicio de noticias vía correo electrónico.

Metrópolis, y el 8° Congreso Mundial de Metrópolis, el cual se llevó a cabo en la ciudad de Berlín, Alemania, del 11 al 15 mayo del 2005.

<http://www.metropolis.org>

<http://www.metropolis2005.org/es>

Las páginas aportan detalles en cuanto a la realización del congreso y los objetivos que persigue Metrópolis como una asociación mundial de grandes ciudades y capitales. También contienen datos acerca de su historia (cuyos antecedentes se remontan a 1984), miembros, actividades y proyectos. Ambas páginas cuentan con una sección correspondiente a las comisiones de trabajo así como reportes, balances y documentos técnicos en materia de: Gobernanza Metropolitana, Pobreza Urbana y Medioambiente, Gestión de Residuos Urbanos, Gestión de la Movilidad Urbana, Indicadores Metropolitanos de Resultados y Gestión del Agua. Además, en metropolis.org es posible encontrar noticias y acervos de información sobre metrópolis.

Tercera Sesión del Foro Urbano Mundial, "Nuestro Futuro: Ciudades Sostenibles - Convirtiendo Ideas en Acción", a celebrarse del 19 al 23 de junio próximos, en Vancouver, Canadá, con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de su programa Hábitat:

<http://www.wuf3-fum3.ca>

Esta página ofrece toda la información relativa al Foro: registro, documentos base, agenda de trabajo y contactos.

Congreso Mundial de Escuelas de Planeación y Urbanismo, este año con el tema "Diversidad y Multiplicidad. Una nueva agenda para la comunidad mundial de la planeación".

<http://wpsc-06.webstudio.com.mx/>

El sitio ofrece una muy amplia variedad de recursos de información para los interesados, el cual se realizó del 11 al 16 de julio de 2006.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en la sección que contiene los resultados del II Censo de Población y Vivienda 2005:

www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/

Esta sección proporciona los resultados definitivos, una síntesis y la ficha metodológica del conteo. Sobresale que el Estado de México continúa siendo la entidad más poblada del país, con 14.0 millones de habitantes (que representan el 13.6% del total nacional), seguido del Distrito Federal con 8.7 millones (8.5%). El total de viviendas habitadas existentes en el país es de 24.7 millones, monto que supera en cerca de 2.8 millones al registrado en el Censo del año 2000.

Revista de Cabecera Municipal, se trata de una publicación bimestral especializada en la gestión local, la página presenta algunos de los contenidos de la edición impresa. La dirección es la siguiente:

<http://www.cabeceramunicipal.com/>

Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, se trata de un organismo cuyo objeto de estudio son los fenómenos geográficos, físicos y otras ciencias de la tierra, recursos naturales, actividades económicas, formas y procesos culturales y sociales que influyen en el devenir de la región y en el bienestar de su población. La dirección es la siguiente:

<http://www.amecider.org.mx/>

La página ofrece recursos de información tales como enlaces a páginas de organizaciones similares en el mundo, catálogo de publicaciones y la convocatoria al 11 Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. La construcción de mejores perspectivas de desarrollo en México desde sus regiones, el cual se llevará a cabo en Mérida, Yucatán, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Notas

¹ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra metrópoli o metrópolis (del griego méter, madre y pólis, ciudad) significa Ciudad principal, cabeza de la provincia o estado. Definición que se queda corta si se toma en cuenta las implicaciones que tiene el fenómeno, por ejemplo su crecimiento, las relaciones funcionales de interdependencia entre otras.

² **Adrián Aguilar Martínez** (2003, conclusiones) llama así al funcionamiento complejo de una metrópoli, sus relaciones de dominio y dependencia con el entorno urbano subordinado, el apunta la importancia del estudio de este comportamiento.

³ Como lo cita **Adrián Aguilar** (Aguilar, 2003 refiriéndose a Zoido Naranjo et al., 2000: 225.) metrópoli es la concentración urbana predominante con características tales como la diversidad en la oferta de tipos y número de empleos, concentración de poder político y es un lugar de abastecimiento de bienes y servicios de consumo menos frecuente.

⁴ **Aguilar**, 2003, p.2, cita la definición de la ONU, a su vez citada por Unikel, et al 1976:118. "Es la extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central y las unidades político administrativas contiguas que tienen características urbanas, tales como sitio de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación directa, socioeconómica, constante e intensa con la ciudad central y viceversa".

⁵ En este sentido, el concepto metropolización, aunque refiere a un proceso, es más adecuado para describir la influencia del núcleo central urbano y las relaciones de supremacía y dependencia que ejerce y tiene con su entorno.

⁶ **Juan Carlos Zentella** lo refiere a que se ha conceptualizado a las zonas metropolitanas a través de estas variables, sin embargo, y distintamente a lo que opina, estas variables (solo algunas de ellas) ayudan a categorizar una aglomeración urbana, o núcleo central urbano como una metrópoli, exclusivamente.

⁷ No representan límites que integren todas las relaciones funcionales, son excluyentes.

⁸ Como lo enuncia **Alfredo Rodríguez Arranz** esta problemática refleja un ámbito fragmentado que requiere de una atención a nivel superior.

⁹ **Zentella** (op cit. introducción) menciona estas ventajas como dependientes cada vez más de la forma de administrar las metrópolis.

¹⁰ De acuerdo a **Borne** (1999, p.17) El fenómeno metropolitano actualmente es caracterizado por una mayor dispersión de la población, expansión del continuo urbano y polarización social, ello crea una paradoja, mientras estas condiciones aumenten es más difícil lograr la creación de un ente de gobierno metropolitano, sin embargo es en estas condiciones más necesario

¹¹ **Zentella** op cit. en su introducción enuncia esta problemática al referirse a la importancia de la gestión y administración metropolitanas en función de la solución de esos problemas.

¹² **Moya Fonseca Antonio** (2006) **Definir los tipos de delimitación metropolitana**, Participación en el Foro ¿Tiene sentido delimitar una metrópoli?

¹³ Moya las denomina "Delimitación metropolitana funcional" y "Delimitación de zona metropolitana político administrativa" respectivamente, op cit.

¹⁴ **Zamorano Ruiz, Luis** (2006), Participación en el Foro ¿Tiene sentido delimitar una metrópoli?

¹⁵ Casi a principios del siglo XX, se inicia el manejo de la energía eléctrica para el alumbrado público mediante un esquema privado de dotación del servicio, "La compañía canadiense The Mexican Light & Power Company, Ltd. Para 1949, el presidente Alemán decreta la creación de la Comisión Federal de Electricidad como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, La Comisión compra The Mexican Light & Power Company, que en 1963 se convierte en la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. que en 1994 cambia a Luz y Fuerza del Centro, con la misma estructura, personalidad y patrimonio, fuente: www.lfc.gob.mx

¹⁶ Moya, op cit.

¹⁷ Zentella, 2005 p. 3 refiriéndose a Wood, 1958; Wood, 1964; ACIR, 1974.

¹⁸ De acuerdo a Sainz (2003), El Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, conforme a su acuerdo de creación, está integrado por los ocho Ayuntamientos de la Zona Conurbada: Guadalajara, Zapopan, Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. Diez Secretarías del Gobierno del Estado: Finanzas, Vialidad y Transporte, Promoción Económica, Turismo, Desarrollo Rural, Salud, Educación, Medio Ambiente y General de Gobierno. Otras cuatro dependencias del Gobierno del Estado: SIAPA (Sistema Intermunicipal de Agua y Alcantarillado), CEAS (Comisión Estatal de Agua y Saneamiento), COPLADE (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado. Tres invitados del Gobierno Federal: SEDESOL, CORETT y SRA. Y dos invitados permanentes: La Procuraduría de Desarrollo Urbano y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

¹⁹ Como lo refiere Aguilar (Aguilar, 2003 p. 10), sin embargo el resultado es la utilización de la delimitación jurisdiccional.

²⁰ Incluye 515 municipios de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y las 16 delegaciones del D.F.

²¹ Aguilar cita a Aguilar y Vieyra, 2003.

²² Moya, 2006, op cit.

²³ En este sentido la delimitación jurisdiccional necesariamente requiere de la coincidencia con los límites político administrativos de las unidades territoriales involucradas. Ello con base en el ejemplo de Juan Carlos Zentella (Zentella, 2005) de las delimitaciones metropolitanas en el Estado de Veracruz las cuales se sujetaron a variables relativas, pero sobre todo predominaron las físicas, situación que provocó problemas jurisdiccionales, de coordinación y de conflicto de intereses. Es que en vista de esto se plantea que la delimitación jurisdiccional requiere de la viabilidad política que representa la delimitación de con una perspectiva de inclusión de unidades completas.

²⁴ Como lo menciona Rodríguez (2003, p. 14), uno de los factores que generan la creación de entidades de gobierno metropolitano, es el agrupar municipios o entidades político administrativas en torno a problemáticas comunes

²⁵ La Comisión sobre Gobernabilidad Mundial, 1995, emitió una definición de gobernabilidad, que coincide en que es un proceso continuo, esta definición fue retomada en la Campaña de Buena Gobernabilidad Urbana, HABITAT, ONU, 2000.

²⁶ De acuerdo a Borne, op. cit., el caso de la autonomía de los gobiernos locales es común.

- ²⁷ Borja (Borja, 2003) cita el caso de la asociación de la Región de Stuttgart donde ésta puede asumir otras funciones si consigue 2/3 de los votos de sus miembros.
- ²⁸ Este enfoque también es citado por Zentella (Zentella, 2005), al referirse a la escuela de la "Elección Racional"
- ²⁹ En esto coinciden Borja y González (op. cit.), al referirse que la mayor parte de aglomeraciones urbanas tienen un esquema de asociación.
- ³⁰ Ejemplo del caso Colombiano citado por González 2004.
- ³¹ Citado por el Mtro. Juan Carlos Zentella en su intervención durante el foro ¿Coordinación Municipal o Gobierno Metropolitano?
- ³² El caso de las intercomunalidades francesas ejemplifica esto.
- ³³ Citado por la Mtra. Juliette Bonnafé, en su intervención durante el foro ¿Coordinación Municipal o Gobierno Metropolitano?
- ³⁴ Eibenschutz señala que plantear las dos opciones gobierno metropolitano y cooperación, como excluyentes no es correcto.
- ³⁵ González, op. cit. Habla de la necesidad de la voluntad política de los órdenes de gobierno para la concertación de acciones, respaldo de iniciativas de corresponsabilidad, descentralización de atribuciones, generación del soporte jurídico para la participación amplia y plural.
- ³⁶ Asher (Asher, 2001) coincide en que la gobernabilidad depende de la definición y ejecución de grandes proyectos que hagan competitiva y cohesionada una zona metropolitana.
- ³⁷ De acuerdo a Bedolla y Moya (Bedolla y Moya, 2003).
- ³⁸ Véase la iniciativa de reformas al 115 y 122 constitucionales que el Congreso Mexiquense envió al Congreso de la Unión en mayo pasado.
- ³⁹ Garza, (Garza, 2004), señala que solo 100 ciudades a nivel mundial tienen la capacidad de concentrar capitales globales.
- ⁴⁰ De 37% a 64% entre 1960 y 1998, de acuerdo con Garza, 2004.
- ⁴¹ Borja los denomina lugares nodales, refiriéndose a regiones, ciudades o lugares en particular dentro de estas.
- ⁴² Uno de los efectos en el mercado inmobiliario es que el suelo y la vivienda se encarecen.
- ⁴³ En México, como en Guadalajara y Monterrey, existen inmuebles dedicados a este fin.
- ⁴⁴ Cabrero (Cabrero et al, 2003) y Clusa (Clusa, 2004), señalan como objetivo del posicionamiento mundial el mejoramiento del nivel de riqueza y empleo, así como la calidad de vida de los habitantes.
- ⁴⁵ El Mtro. Luis Zamorano cita el ejemplo de la frontera mexicana "maquiladora" que ha perdido la ventaja de localización, en su participación en el foro ¿Ventajas competitivas o comparativas?, indicando que las maquiladoras se han trasladado a China por el costo bajo de la mano de obra.
- ⁴⁶ Citada por el Mtro. Antonio Moya en su participación en el foro ¿Ventajas competitivas o comparativas?
- ⁴⁷ Hernández (Hernández, 2004) señala como una herramienta para generar competitividad el fomento al conocimiento, sin embargo no es el único elemento que indica, ya que lo complementa con otros distintos como la calidad de los servicios y seguridad pública entre otros.
- ⁴⁸ Clusa (op. cit.), identifica al plan estratégico como un instrumento para el posicionamiento de las ciudades a nivel mundial.
- ⁴⁹ que reutilice el capital fijo y genere empleo, que revalore la identidad local, tenga como objetivo el mejoramiento en la calidad de vida y un desarrollo sustentable, con enfoque hacia el espacio urbano público, de ciudad con mezcla social y mezcla de usos, la calidad del entorno local urbano y su paisaje, con proyectos de desarrollo integral en el marco de una agenda metropolitana que sirva de base para el acuerdo y coordinación entre municipios.
- ⁵⁰ Borja (op. cit.) señala que no se ha encontrado todavía un esquema eficiente para lograr esto, se encuentra todavía en experimentación.
- ⁵¹ Borja (Borja, 2005), lo denomina urbanismo orientado a la demanda externa.
- ⁵² Borja coincide en que en bastantes casos, los planes alternativos se basaron en la revalorización de los elementos de identidad local, la defensa de la calidad de vida y en el desarrollo sustentable.
- ⁵³ En México la SEDESOL la denomina Pobreza Extrema, asimismo el Programa de la ONU para el Desarrollo, PNUD.
- ⁵⁴ En general las conceptualizaciones de la pobreza de los autores e instituciones pueden ser unificados en estos dos grandes tipos, todos coinciden en la concepción de la pobreza extrema o absoluta, con indicadores más o menos parecidos como la nutrición.
- ⁵⁵ Sánchez, 2004, cuya fuente es el PNUD, 2003, señala que de acuerdo a estimaciones del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el año 2000, los estados como el Distrito Federal (el de mayor índice), Nuevo León y Baja California que presentaron un índice mayor de desarrollo humano, asimismo fueron también los de índices más altos de urbanización. Al contrario de entidades como Chiapas, Oaxaca y Guerrero que tienen un índice menor de urbanización y que presentaron a su vez un índice más bajo de desarrollo.
- ⁵⁶ Si bien la pobreza absoluta está localizada mayoritariamente en ámbitos rurales, la dispersión de la población hace difícil su atención.
- ⁵⁷ Relacionadas con el enfoque de exclusión social.
- ⁵⁸ Relacionadas también con el enfoque de seguridad humana.
- ⁵⁹ Una experiencia buena es la del presupuesto participativo que mencionó la Mtra. Juliette Bonafé en su intervención en el foro ¿es posible erradicar la pobreza en las metrópolis?.
- ⁶⁰ El impuesto progresivo a la no ocupación de inmuebles puede apuntarse como un instrumento para lograrlo, así como el de mejoras para evitar la capitalización de beneficios por parte de inmobiliarias.
- ⁶¹ Esto coincide con la idea de accesibilidad urbana.
- ⁶² Freire y Stren (op. cit.), ayudar a los pobres tiene dos finalidades, la de mejora de vida de la ciudadanía y la de la ciudad.
- ⁶³ Castillo (Castillo, 2004), coincide en que es un sistema de vida notablemente estable y persistente y además indica que la pobreza tiene estructura, una disposición razonada, y mecanismos de defensa no convencionales como el ahorro popular, la cooperación para la producción o el consumo, etc. mientras que Lewis (Lewis, 1961) señala que existe una cultura de la pobreza, que persistirá independientemente de la mitigación de los problemas inherentes.
- ⁶⁴ Incluyente para los grupos de reducida movilidad, niños, ancianos, mujeres, personas con capacidades diferentes.

⁶⁵ Molinero (Molinero, 2004), coincide en que la falta de recursos y planeación han creado un rezago en la periferia urbana de la ZMVM, tal que los que toman las decisiones sobre rutas y vías son los fraccionadores y grupos de transportistas.

⁶⁶ Molinero (op. cit.), indica que el uso del automóvil favorece el crecimiento de los suburbios, las áreas de baja densidad con actividades dispersas.

⁶⁷ Murga (Murga, 2001), señala que en los últimos treinta años ha aumentado la movilidad motorizada de 0.2 a 1.4 vehículos por familia.

⁶⁸ De acuerdo a PROAIRE en el 2002 se calculó que alrededor del 80% de los gases contaminantes producto de la combustión son emitidos por vehículos particulares, y la situación es similar en varios países.

⁶⁹ Molinero (op. cit.) señala que entre el 60 y 80 % de la población urbana se transporta en medios colectivos

⁷⁰ En este sentido vale la pena observar el caso del desarrollo urbano de Marne la Vallée, al este de París, el cual fue planeado para que las actividades básicas se dieran en la misma a no más de una hora de las viviendas, liberando al centro de París de una carga enorme de viajes, actualmente solo las necesidades especializadas son satisfechas en esta ciudad, la cual esta conectada a los nuevos desarrollos a través de una red eficiente de trenes suburbanos que en el caso de Marne la Vallée dista a solo media hora.

⁷¹ Navarro (Navarro, 2004), indica la reducción de la brecha tecnológica y la disminución de la segmentación de la tecnología informática como asuntos a resolver para hacer efectivas las ventajas en disminución de viajes.

⁷² Antún y Hernández, 2004, citan el caso de Londres donde existe un tele peaje para vehículos que quieren entrar al centro histórico

⁷³ Solamente entre el 5 y el 10% de la población en América Latina tiene acceso a computadoras y al Internet de acuerdo a Navarro, 2004.

⁷⁴ La sustentabilidad entendida como la presencia de condiciones tecnológicas, institucionales, sociales y políticas que aseguren el suministro permanente y equitativo al recurso agua, con base en la demanda presente y futura sin degradar el medio ambiente. Es decir sin comprometer los elementos que hacen posible la disposición cíclica del recurso, de tal forma que se transmita a las generaciones futuras su disponibilidad igual o superior al que ha tenido la generación actual (Perló, 2004 cita a Pearce, 1989)

⁷⁵ Perló (op. cit.), cita varios ejemplos en América Latina, entre otros a Brasil, El Salvador, Nicaragua en los que el contraste entre zonas de captación y zonas de distribución en términos de su cobertura es mayúsculo, en México tenemos el ejemplo de la cuenca del Cutzamala y la ZMVM.

⁷⁶ En la ZMVM la extracción tiene una sobreexplotación del 100% es decir de los 40,000 litros que se extraen, sólo 20,000 se infiltran (Perló, 2004), ello también trae aparejado el hundimiento del suelo y la aparición de fisuras en las zonas de alta tensión.

⁷⁷ Fuente; CONAGUA 2000

⁷⁸ De acuerdo con el informe Water Poverty Index, elaborado por el Departamento de Economía y por el Centro para la Ecología y la Hidrología de la Universidad de Keele en el Reino Unido en el año 2002, México ocupa el lugar 74 de un total de 137 países analizados en el capítulo dedicado al uso eficiente del agua, dato que sirve para mostrar la poca eficacia del estado como administrador único.

⁷⁹ Jiménez (Jiménez, 2004) enuncia el término "Ciclo Hidrológico Urbano" como un sistema que debería ser equilibrado para hacer sustentable el uso del recurso.

⁸⁰ Perló, 2004 (op. cit.)

⁸¹ Aunque el costo de esta acción es alto y su ejecución es de largo plazo (15 años de acuerdo al SACM) es necesario reducir la cifra de desperdicio.

⁸² Actualmente se desconoce el volumen total de agua que podría utilizarse de la aportación pluvial, aunado a que el mismo se canaliza al sistema de drenaje para mezclarse con aguas servidas, sin ningún beneficio para nadie.

⁸³ Es menos costoso proteger de la contaminación los cuerpos de agua que una vez contaminadas tratar de recuperarlos.

⁸⁴ En México el presupuesto asignado por el Gobierno federal en 1999 (aprox. 780 millones de dólares) sólo alcanzaba para cubrir el 27% de las inversiones necesarias para alcanzar las metas de ampliación de los servicios (Perló cita datos de la CONAGUA, 2001)

⁸⁵ Autores como Azuela e Iracheta (op. cit.), coinciden en que la práctica de ocupación ilegal - regularización como mecanismo emergente para la incorporación de suelo urbanizable al crecimiento de las ciudades fue institucionalizada, al crearse una comisión para este fin, que permitía la regularización de lo ilegal.

⁸⁶ A principios de los setenta se expropiaron tierras ejidales para la constitución de reservas territoriales, manejadas por el INDECO (Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular). La Corett (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) creada en 1973 como comité y en 1974 como comisión, en dos décadas regularizó más de dos millones de lotes y se expropiaban en promedio 5 mil hectáreas anuales para este fin.

⁸⁷ Mediante este programa se han certificado casi el 100% de las tierras ubicadas en las periferias urbanas (Azuela, 2005).

⁸⁸ De acuerdo con Azuela (op. cit), existen suficientes indicios para pensar que entre 50 mil y cien mil ha, han sido sustraídas por acaparamiento de privados, de un mercado que aunque ilegal fue una de las pocas opciones de acceso al suelo por parte de los pobres urbanos en las últimas décadas.

⁸⁹ Iracheta Cenecorta (op. cit.) señala que: En un estudio realizado en el 2000 para el Banco Mundial se mostró que no existe oferta legal ni de lotes, ni de viviendas para familias que tengan un ingreso igual o menor a tres veces el salario mínimo que incluye al 75% de los mexicanos.

⁹⁰ Iracheta (op.cit.) señala que son tres cuartas partes de la población de México. Por ello es prioritario reconocer su presencia y su influencia en la problemática, por ende se debe incorporar oferta de suelo y vivienda formales para este sector.

⁹¹ Programas de detección de suelo vacante como el Inventario de Suelo de la SEDESOL y de gestión de reserva territorial como el Programa SULI (suelo libre) de la CORETT.

⁹² El porcentaje obligado a proporcionar al estado para la gestión de suelo para población pobre varía, por ejemplo en España es del 25% del total, mientras que en Brasil llega al 35%, en México apenas un 10% de superficie es requerida por ley para donación, sin embargo no está etiquetada para suelo con objetivos sociales, así como las condiciones en que se donan no son las más adecuadas, y adicionalmente se puede sustituir por un pago el cual se va a una bolsa común.

⁹³ Indicados en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento.

⁹⁴ La expropiación como instrumento para la gestión de suelo ha probado ser ineficaz en muchos casos y en virtud de la nueva relación de poder entre los actores.

⁹⁵ En total, trece pueblos de los municipios de Atenco, Texcoco y Chimalhuacán

⁹⁶ Baste recordar la construcción de la vía elevada sobre periférico, San Antonio y Río Becerra en el Distrito Federal (los denominados segundos pisos), proyecto de dudoso beneficio social y con una carga política obvia.

⁹⁷ Por ejemplo en el caso de la ZMVM, el marco jurídico le otorga a los municipios la atribución para recaudar estos impuestos, los cuales se utilizan para resolver los problemas del desarrollo urbano de sus territorios.

⁹⁸ De acuerdo a Carlos Morales (Morales, 2004), las bases fiscales fijas las constituyen el impuesto predial, impuesto al hospedaje y los cobros por la prestación de servicios urbanos, como las tomas domiciliarias de agua.

⁹⁹ Asimismo puede obtenerse recursos del cobro de las licencias o permisos correspondientes a nivel metropolitano.

¹⁰⁰ En el mes de febrero de este año se creó el Fondo Metropolitano para de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México, con recursos del gobierno federal, del Estado de México y el Distrito Federal, con ciertas limitaciones en cuanto a su beneficio metropolitano.

¹⁰¹ Artículos 75 y 76 del título VI, modificaciones de enero de 2004 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

¹⁰² En el caso del DF, la Ley de Desarrollo Urbano y su Reglamento requieren una revisión profunda en cuanto al concepto del polígono de actuación, como tal este no tiene la finalidad de desarrollo y su instrumentación es precaria.