



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE ARQUITECTURA  
Licenciatura en Urbanismo

EL FENÓMENO METROPOLITANO:  
ESTRATEGIAS, INSTRUMENTOS Y  
ALTERNATIVAS DE GESTIÓN

**REPORTE PROFESIONAL**  
que para obtener el título de  
**U R B A N I S T A**  
p r e s e n t a  
**JORGE GARCÍA HERNÁNDEZ**



Sinodales:

Mtro. Sergio Flores Peña  
Mtra. Virginia Lahera Ramón  
Urb. Enrique Soto Alva

México, D.F.

Marzo 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.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE ARQUITECTURA**

---

**REPORTE PROFESIONAL: “EL FENÓMENO METROPOLITANO: ESTRATEGIAS,  
INSTRUMENTOS Y ALTERNATIVAS DE GESTIÓN”**

---

*Presenta:*

**JORGE GARCÍA HERNÁNDEZ**

Marzo de 2007

## AGRADECIMIENTOS

A mi Madre:  
Por que gracias ella llegué a ser lo que soy  
y desde siempre el motivo de mis esfuerzos.

A mi padre:  
El hombre más íntegro que conozco  
y el guía de mi proceder.

A Arturo:  
Por enseñarme que nada es imposible.

A mi familia entera:  
Por haberme apoyado siempre.

A Alejandro:  
Por su compañía y apoyo en aquellos  
inolvidables días universitarios.

A mis Maestros:  
Que me formaron en todo sentido,  
especialmente el Lic. Víctor Zamudio.

A todas las personas que de una u otra manera  
me ayudaron para la realización de este trabajo.

Y de manera muy especial a mi hijo  
Jorge Isaac y a mi esposa Martha Guadalupe,  
razones e inspiración de mi vida y por enseñarme  
día a día lo que es el amor infinito.

*“Creí no tener nada, pero  
al descubrir la esperanza,  
comprendí que lo tenía todo...”*

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>FUNDAMENTACIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>REPORTE PROFESIONAL.....</b>	<b>6</b>
DELIMITACIÓN Y TERRITORIO METROPOLITANO .....	6
<i>Antecedentes.....</i>	6
<i>La metropolización de centros turísticos en México .....</i>	6
<i>A manera de conclusiones .....</i>	12
GOBERNABILIDAD METROPOLITANA.....	13
<i>Antecedentes.....</i>	13
<i>Gobernabilidad en la metrópolis.....</i>	15
<i>A manera de conclusiones .....</i>	16
ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO METROPOLITANO EN EL ESCENARIO NACIONAL.....	17
<i>Posicionamiento funcional y económico de la Zona Metropolitana de Pachuca .....</i>	17
<i>Estrategia de reposicionamiento.....</i>	19
<i>A manera de conclusiones .....</i>	21
POBREZA Y SEGREGACIÓN EN LAS METRÓPOLIS .....	22
<i>La pobreza en nuestras metrópolis.....</i>	22
<i>Algunas consideraciones sobre segregación espacial .....</i>	23
MOVILIDAD METROPOLITANA .....	25
<i>Sistema funcional de vialidad y transporte en la Zona Metropolitana de Acapulco.....</i>	25
<i>Alternativas para la movilidad colectiva en Acapulco .....</i>	28
<i>A manera de conclusiones .....</i>	29
INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS DE ORDENACIÓN URBANA CON POLÍTICAS AMBIENTALES ..	30
<i>La necesidad de analizar a la ciudad como ecosistema.....</i>	30
<i>Políticas de ordenamiento vs políticas ambientales .....</i>	32
<i>Consideraciones generales.....</i>	33
INCORPORACIÓN DE SUELO A LAS CIUDADES .....	34
<i>Políticas inhibitoras del mercado de suelo informal.....</i>	35
<i>Consideraciones generales.....</i>	36
PROYECTOS DE ALTO IMPACTO METROPOLITANO .....	38
<i>El Proyecto de Desarrollo Marfil.....</i>	38
<i>La idea de complejidad .....</i>	39
<i>Características del proyecto con impacto metropolitano.....</i>	41
FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO METROPOLITANO: LIMITACIONES Y ALCANCES DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. ....	43
<i>Perspectivas de las asociaciones publico-privadas en la prestación de servicios públicos.....</i>	43
<i>Alternativas en el modelo de concesión para la prestación de servicios urbanos.....</i>	45
ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO METROPOLITANO: DENSIFICACIÓN VS EXPANSIÓN ...	47
<i>Planificación urbano-turística en México.....</i>	47
<i>Expansión vs densificación en metrópolis turísticas.....</i>	49
<i>A manera de conclusiones .....</i>	52
<b>REFLEXIÓN FINAL.....</b>	<b>53</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>54</b>

## PRESENTACIÓN

En el presente trabajo se exponen y comentan de manera muy general algunas vertientes de análisis del fenómeno de metropolización en nuestro país, con el propósito de avanzar en el conocimiento de un proceso de desarrollo cada vez más común para muchos mexicanos habitantes de grandes aglomeraciones urbanas.

Se retoma a todo lo largo del documento como una constante la visión de gobernabilidad metropolitana, ya que si bien aparentemente existe un incremento tanto en el hecho como en la necesidad de la cooperación a escala regional, de compartir inversiones y de responsabilidad política en el entorno de una o varias metrópolis, pocos son los gobiernos que cumplen con estas funciones.

Esta condición plantea una serie de desafíos, que van desde el esclarecimiento teórico de los conceptos básicos del fenómeno metropolitano, pasando por la propuesta de una institucionalidad que asuma la administración de los distintos ejes temáticos vinculados a problemas de escala metropolitana, hasta propuestas en la estructura de presupuesto y financiamiento, de sustentabilidad ecológica y funcional, así como el tratamiento de factores de índole social y político.

Se agregan a los problemas señalados en el párrafo precedente, las dificultades que tienen actualmente los organismos responsables de la gestión pública en el territorio metropolitano para superar los factores negativos derivados de la dinámica económica y social que genera la economía de mercado. Además, la inexistencia de una institucionalidad adecuada y responsable de la administración y la gestión de las realidades metropolitanas, las que por una parte, superan las competencias y los recursos de las municipalidades que las integran, y por otra, sobrepasan la actual capacidad de respuesta sectorial de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en su atención.

También se analizan algunas condiciones intra-metrópolis como factores de desarrollo y consolidación del espacio urbano, tales como la movilidad colectiva, proyectos de alto impacto metropolitano y el combate a la pobreza urbana.

Se incluyen como parte final del presente trabajo un conjunto de consideraciones generales y la bibliografía general correspondiente.

---

## FUNDAMENTACIÓN

El origen de una zona metropolitana se encuentra en el hecho de que la ciudad original sobrepasa sus límites históricos, cubriendo los territorios adyacentes e incorporando a la aglomeración urbana los asentamientos o ciudades cercanas, y en algunos casos los sobrepasa.

Cuando la aglomeración sobrepasa los límites administrativos de la ciudad, se generan de manera automática suburbios autónomos y conurbaciones administrativamente fragmentadas. Esta fragmentación arroja repercusiones institucionales, políticas y económicas: aumenta el número de gobiernos locales como simple producto de la expansión del área urbanizada, se crean problemas de coordinación, de superposición de competencias y vacíos de atención en servicios públicos.

Una primera dificultad en el análisis del fenómeno de metropolización se encuentra en la vaguedad o la gran multitud de contenidos en el término de "área metropolitana". Además, por ser un fenómeno universal, no puede dársele un tratamiento uniforme al propio fenómeno. En general, el concepto de metrópolis "fue inventado para designar una realidad urbana que no podía ser entendida como una ciudad auto contenida y con una estructura fija".<sup>1</sup>

En el mismo sentido, amén de la disparidad en las definiciones de área metropolitana, es una constante la noción de gravitación funcional respecto a un principal centro de actividad, sin embargo este aspecto es puesto en duda por una nueva realidad que comienza a surgir de manera mundial: las conurbaciones de áreas metropolitanas en grandes regiones urbanas, con diferentes centros principales de actividad.

Aceptando la complejidad en la definición de un área o zona metropolitana, el problema de gobernabilidad de tales aglomeraciones urbanas es aún más complicado que su definición estadística o económica. Las experiencias europeas y norteamericanas en el ámbito de los gobiernos de las áreas metropolitanas nos enseñaron que la generación de gobernabilidad metropolitana ha sido difícil en su permanencia y funcionamiento, debido principalmente a cuestiones políticas y la falta de atención a los intereses de los distintos actores urbanos.

Por otra parte, el proceso de globalización de la economía mundial impulsado por los países del primer mundo, ha implicado la conformación de un mercado de escala planetaria, la cual exige una intensa competencia entre empresas, ciudades y naciones. Las urbes con mayor potencial para concentrar la acumulación global del capital son las 100 metrópolis con más de 3 millones de habitantes, que constituyen la cúspide del sistema urbano mundial.<sup>2</sup>

Es entonces que el posicionamiento de una metrópolis respecto al orden urbano mundial marcara en gran medida el destino como urbe de la propia aglomeración urbana. Las estrategias de *city marketing* son hoy en día el tema principal en la estrategia de reposicionamiento de las metrópolis.

En resumen, el fenómeno metropolitano, plantea cambios y retos trascendentales en el ámbito político, económico y cultural de las ciudades; al mismo tiempo, ofrece oportunidades para la gobernabilidad, las inversiones y el desarrollo equitativo y sustentable. Retomando este orden de ideas, el objetivo principal del presente documento fue el de profundizar en el análisis de la metrópolis abordando un conjunto de ideas acerca de su identificación, gestión, competitividad, funcionamiento, ordenamiento, expansión y desarrollo estratégico.

Se abordó como metodología de trabajo la identificación y el desarrollo de diferentes temáticas integrantes del fenómeno metropolitano con ejemplos específicos resultado de experiencias propias de actividad profesional.

---

<sup>1</sup> Retomado de: Magnusson, Warren (1996). *The search for political space: Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience*. University of Toronto Press, Toronto, Canada.

<sup>2</sup> Garza, Gustavo. *Inserción de las metrópolis en las distintas escalas*. PUEC, UNAM, 2005.

---

Se integraron en los primeros capítulos planteamientos sobre la definición del espacio metropolitano, su gobernabilidad y posicionamiento en un ámbito específico, como temas esenciales en el tratamiento del fenómeno de metropolización. Como segunda fase de la metodología general de trabajo se analizaron temas comunes de la compleja problemática metropolitana, incluyendo tratados sobre movilidad, pobreza y sustentabilidad ecológica de la aglomeración urbana. Por último, se exponen diversas tendencias generales del desarrollo de una metrópolis, abarcando así aspectos de expansión horizontal o vertical, proyectos detonadores y el propio financiamiento para el desarrollo metropolitano.

Los temas específicos abordados se enlistan a continuación:

- **Delimitación y territorio metropolitano.** El objetivo de este tema fue el de contribuir en el análisis de los diferentes criterios que permiten delimitar una zona metropolitana, ofreciendo la posibilidad de construir una delimitación clara y argumentada.
  - **Gobernabilidad metropolitana.** Durante este apartado se analizaron algunas alternativas de la estructura política, de gobierno y organizacionales para una óptima gobernabilidad metropolitana, analizando los modelos de gestión registrados en una metrópolis a manera de estudio de caso con la finalidad de alcanzar una mayor gobernabilidad, estableciendo el régimen de gobierno adoptado y las estrategias e instrumentos generados.
  - **Competitividad económica de las metrópolis.** De manera general se identificaron los criterios, las estrategias y los instrumentos para evaluar y situar a una zona metropolitana en un escenario de competencia nacional.
  - **Pobreza y segregación en las metrópolis.** Se analiza a la condición de pobreza en las metrópolis y su distribución socio-espacial a manera de segregación con el objetivo de diseñar estrategias e instrumentos que permitan la integración social de la mejor manera posible. Además, se conceptualizan y definen los impactos de la segregación socio-espacial, ofreciendo alternativas de gestión para evitar o solucionar sus efectos negativos.
  - **Movilidad metropolitana.** En este capítulo se explican las problemáticas y las soluciones ofrecidas para generar y ordenar sistemas eficientes de transporte y movilidad en una importante zona metropolitana de nuestro país. El objetivo fundamental fue el de exponer uno de los grandes debates de nuestro tiempo relacionado con la movilidad colectiva y su contraposición en la movilidad individual, este último visto como un fenómeno recurrente en el crecimiento y desarrollo de nuestras metrópolis, identificando los efectos de cada uno así como los actores y fuerzas que intervienen.
  - **Integración de políticas de ordenación urbana con políticas ambientales.** Se examinaron 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. Se persiguió el objetivo de establecer un vínculo entre calidad ambiental de la metrópoli y calidad de vida de sus habitantes, apoyándose en la valoración del conjunto de las políticas de ordenamiento del territorio y de medio ambiente.
  - **Incorporación de suelo a las ciudades.** El objetivo de esta temática fue el identificar las condiciones de incorporación de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano que, de manera irregular, se ha dado por décadas en México, así como las diferentes políticas y programas instrumentados para inhibir este fenómeno.
  - **Proyectos de alto impacto metropolitano.** Durante este capítulo se plantearon las herramientas e instrumentos para evaluar proyectos de alto impacto estratégico
-



para el desarrollo de las metrópolis. Se presentan de forma conceptual en un estudio de caso en específico, un acercamiento a los factores que intervienen para el desarrollo de proyectos metropolitanos de alto impacto.

- **Financiamiento del desarrollo metropolitano.** El objetivo de este tema fue el ofrecer instrumentos y alternativas para financiar la prestación de servicios públicos, exponiendo la posibilidad que tienen los gobiernos en las metrópolis para asociarse con el sector privado en la planeación, diseño y ejecución de proyectos para el desarrollo metropolitano, a través de esquemas de asociación entre ambas instancias.
- **Ordenamiento del territorio metropolitano: densificación vs expansión.** Por medio de esta temática se expusieron aquellos elementos que permiten profundizar acerca de la discusión entre la forma y el diseño ideal de la ciudad para hacerla sustentable, ya sea una ciudad compacta o una ciudad descentralizada.

Posteriormente, se generan una serie de consideraciones sobre el citado fenómeno de metropolización a manera de conclusiones generales sobre el presente trabajo.

---

## REPORTE PROFESIONAL

### ***DELIMITACIÓN Y TERRITORIO METROPOLITANO***

El capítulo siguiente resalta el proceso de metropolización de ciudades debido principalmente a la actividad turística; en segundo término se analizan algunas áreas metropolitanas para posteriormente concluir con algunas ideas sobre la utilidad de reconocer los límites y alcances de las propias áreas metropolitanas.

#### **Antecedentes**

La importancia actual del turismo para México lo demuestran las estadísticas que en materia económica reflejan su participación creciente a nivel nacional, tanto por la captación de divisas como por la cantidad de empleos que genera. El fuerte impulso a esta actividad es una realidad ya que está demostrado que tiene un fuerte impacto sobre el desarrollo regional, ya que entre sus funciones primordiales se encuentran las destinadas a fomentar la inversión en infraestructura económica y social. Los diversos programas que impulsan a las ciudades coloniales, los megaproyectos de sol y playa, los enclaves tradicionales de las culturas prehispánicas y más recientemente el ecoturismo, constituyen la prioridad en el sector.

Esta importante dinámica económica también ha generado una amplia dinámica urbana en los principales destinos turísticos en el país. Podemos señalar que el fenómeno de expansión urbana-turística tuvo sus orígenes en el nacimiento de la industria del turismo a partir del término de la Segunda Guerra Mundial y bajo los auspicios de los Estados Unidos, que con una economía boyante impulsaron la idea de viajar y conocer otras culturas consideradas “exóticas”, asociando de esta manera al turismo como sinónimo de libertad.<sup>3</sup>

Esta fase del turismo de la posguerra impulsó inicialmente el crecimiento de “destinos turísticos” como Puerto Vallarta, Acapulco, Veracruz y Mazatlán. Esta etapa de impulso de la actividad turística dio paso a otra fase enmarcada por el auge petrolero a nivel mundial, y que durante el sexenio de Luis Echeverría dio lugar a una política de desarrollo “hacia adentro” para impulsar el turismo social y la implementación del programa denominado “Polos de Desarrollo Turístico”, mismos que pretendían aumentar el turismo nacional hacia destinos de sol y playa y de índole cultural, principalmente localizados en Quintana Roo, Colima, Guerrero, Nayarit y Jalisco.

Es a partir de ahí, que tanto el sector público como el privado, han intentado explotar al máximo los recursos naturales, históricos y culturales con fines turísticos. Y solamente es hasta entonces que la planificación y gestión de los centros urbano-turísticos retoma el rango de prioridad, tanto a nivel local como en toda su región de influencia.

Ya en nuestros tiempos, algunas de las metrópolis costeras más importantes del país deben su categoría debido a la propia actividad turística. Constituyen efectivamente, “el enlace del país con el resto del mundo”<sup>4</sup>, inmersas en la dinámica de una actividad turística globalizada.

#### **La metropolización de centros turísticos en México**

Partiendo de la idea Angiotti (1993)<sup>5</sup>, respecto a que la metrópolis es la ciudad del siglo XX, la revolución metropolitana iniciada en el siglo pasado alcanzó ya en nuestros días a localidades

---

<sup>3</sup> Machuca R. Jesús y Ramírez M.A. (1994) “*El turismo como cultura transnacional*”, en CIUDADES num. 23, RNIU, México.

<sup>4</sup> Aguilar M. Adrián. G., “Evaluación de las delimitaciones Existentes”, UNAM, PUEC, 2006

<sup>5</sup> Angiotti, T. The Century of Metropolis, en Metropolis 2000. 1993

costeras de nuestro país, mismas que han obtenido el rango de “metrópolis”. En ese mismo orden de ideas, las ciudades analizadas en el presente apartado confirman que la metrópolis, en este caso turística, “tiene el potencial de proveer gran movilidad a los individuos más que otra forma de asentamiento humano, en tres formas: posibilidad de cambiarse de empleo sin cambiar de lugar de residencia, mayores oportunidades de cambiar de lugar de residencia y una movilidad intraurbana optimizada por las características de infraestructura vial y de transporte de la propia metrópolis.”

Siendo esta observación un ejemplo de los beneficios generados por una metrópolis, también implica un gran desafío en materia de estudio y planificación del espacio metropolizado con vocación eminentemente turística.

En nuestro país, la autoridad en materia de análisis del espacio urbano-turístico ha sido retomada por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo –FONATUR-, el cual formula Planes Maestros de Desarrollo Urbano-Turísticos de los denominados Centros Integralmente Planeados, bajo un esquema de aprovechamiento intensivo del recurso turístico. Dichos instrumentos de planificación plasman sus objetivos a través de zonificaciones específicas en tres grandes apartados: a) la zona de aprovechamiento turístico que incluye el equipamiento complementario de apoyo al sector, b) el área “urbana” de alojamiento de la población de servicio y, c) el área de reserva para el crecimiento de las actividades urbanas y principalmente, turísticas.

Sin embargo, son pocos los ejemplos existentes de análisis de la relación entre el turismo con las formas territoriales que consideren los impactos en la generación de amplios espacios urbanizados para soportar a la propia actividad turística<sup>6</sup>. El presente es un análisis personal muy somero al respecto y a manera de ejemplo, se resume el proceso de urbanización de tres grandes destinos turísticos en México<sup>7</sup> y que han alcanzado el rango de metrópolis de acuerdo a la definición que menciona Rodríguez Arranz (2006)<sup>8</sup>.

### **El destino Cancún**

El desarrollo turístico Cancún fue el primer centro urbano-turístico planeado en México a principios de los años 70's y que antecedió a los desarrollos de Ixtapa Zihuatanejo, Los Cabos, Loreto y Bahías de Huatulco. Estos Centros Integralmente Planeados impulsados por FONATUR consideraron sitios con grandes potencialidades para ser aprovechados económicamente mediante la actividad turística. Para ese entonces, el beneficio esperado se mediría en términos macroeconómicos dejando a un lado la valoración integral de la utilización racional de estos espacios. La experiencia en el tema es muy útil ya que se consolidaron grandes espacios avocados para el turismo dentro de regiones de escaso nivel de desarrollo o con un mínimo aprovechamiento de los recursos disponibles.

En esa época, el Banco Nacional de México asumió la política de turismo nacional y crea para llevar adelante a la misma al denominado Fondo de Infraestructura Turística INFRATUR (posteriormente FONATUR), el cual planificó e implementó el proyecto Cancún.

---

<sup>6</sup> Tal y como lo señala Juan Carlos Zentella en “*Ejemplos Internacionales de Gestión Metropolitana*”, PUEC, UNAM, México. 2006, “mientras que la Geografía, el Urbanismo y en menor medida la Economía, estudian el proceso de metropolización a través de una perspectiva territorial y espacial. Pocos aportes conocidos de la Ciencia Política, la Administración Pública y el Derecho”.

<sup>7</sup> En efecto, las metrópolis desempeñan una multiplicidad de funciones especializadas que las convierte en polos rectores y prestadores de servicios, fundamentales para la producción y el consumo. En el presente análisis se retoma la función turística de la ciudad como el rol principal de la propia metrópolis.

<sup>8</sup> Las áreas metropolitanas analizadas “crecieron y sobrepasaron sus límites históricos, cubriendo los territorios adyacentes, incorporando a la aglomeración urbana, y en este caso también turística, a pequeños poblados o ciudades cercanas, y en todos los casos, sobrepasándolos”.

El diseño de la ciudad-centro turístico partía de una zona federal deshabitada de 12,700 has. contando como poblado de apoyo a Puerto Morelos, ubicado a 40 Km. al sur por la costa y frente al propio Cancún al poblado de Isla Mujeres, separado por la Bahía del Meco.

La estructura urbana de Cancún se encuentra diferenciada en dos grandes zonas: la turística que se desarrolla linealmente a lo largo de la Isla Cancún y la urbana que se asienta en el territorio continental, sin frente al mar, en un esquema de “supermanzanas”. Estas dos grandes zonas se interrelacionan y son interdependientes en términos económicos, pero su desarrollo es desigual por lo que existen marcados desequilibrios y desarticulación entre las mismas.

Al paso de dos décadas desde su origen, se superaron los límites de diseño de la zona urbana, inicialmente planeada como centro de residencia para los mandos medios de los hoteles, de la burocracia y de la población de servicio, transformándose en un área conflictiva urbanísticamente hablando ya que los sistemas de servicios, vialidad y equipamiento urbano se sobresaturaron rápidamente.

La expansión acelerada de la ciudad se dio alterando los diferentes usos del suelo previstos en el Plan Maestro y desconociendo todas las limitaciones de carácter ambiental vigentes, además de iniciarse la conurbación física de la ciudad y la zona hotelera con la colonia Puerto Juárez al norte y con el poblado ejidal de Alfredo V. Bonfil hacia el sur. En todas estas áreas se propicio además, una sobre ocupación del suelo trayendo consigo la inevitable contaminación del ecosistema. En el año 2000, la Zona Metropolitana de Cancún registraba una población total de 417,820 personas de tres centros de población (Cancún, Alfredo V. Bonfil y Puerto Juárez) y de dos municipios, Benito Juárez e Isla Mujeres en su porción continental. La densidad bruta en el mismo año se calculó en 149.74 hab/ha.<sup>9</sup>

Cancún en especial, concuerda con la definición de zona metropolitana establecida por las Naciones Unidas en referencia a las unidades político-administrativas central y contiguas, la ciudad central y los sitios de residencia y de trabajo no agrícola, aunque la propia “ciudad” se encuentra desarticulada de la “zona hotelera” en términos funcionales (y que tal vez sea ese su éxito como destino turístico, el no mezclar ciudad con atractivo turístico), ya que existe una conurbación propiamente dicha de edificaciones y usos eminentemente turísticos de la isla Cancún con la denominada Riviera Maya.

Esta “conurbación turística” incluye un total de 45,000 cuartos de hotel, el aeropuerto internacional de Cancún y las localidades de Puerto Morelos, Playa del Carmen y Tulum, situación que reafirma la estrecha relación funcional de la ciudad central-predominante con la “periferia” (incluyendo a la Isla Cozumel) en este caso, turística.

En torno a la delimitación espacial de la zona metropolitana, los intentos no han sido lo suficientemente amplios y se han vistos superados (o ignorados) por el interés comercial de explotación del recurso turístico. De hecho, el Plan de Desarrollo Urbano de Cancún ignora administrativamente a la conurbación con la porción continental de isla Mujeres y con la continuidad hotelera de la Riviera Maya, incluyendo al municipio de Solidaridad.

En el Plan citado, se delimita únicamente el área urbana construida como los límites de toda la zona metropolitana, la cual se empalma al norte con lo determinado con el Plan de Desarrollo Urbano de Isla Mujeres Continental y al sur con el Plan Maestro de Desarrollo de la Riviera Maya, a cargo de la Coordinación Ejecutiva de la Riviera Maya, organismo público descentralizado del Gobierno del Estado con fines de planificación y control catastral. En síntesis,

---

<sup>9</sup> Fuente: Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo 2000-2005, Gobierno del Estado, 2000.

la gestión urbana en Cancún y su gran zona de influencia hacia la Riviera Maya, no ha implicado importancia desde el punto de vista urbano para las autoridades en la región.<sup>10</sup>

### **El destino Acapulco**

Acapulco es indudablemente el centro turístico más importante del Pacífico mexicano. Históricamente, ha sido un centro turístico de temporada en el que su ciclo económico responde a 6 semanas de vacaciones y la estación invernal para los extranjeros. Es en contraparte, el segundo destino turístico de México, después de Cancún, con mayor número de oferta hotelera: 23,000 cuartos hoteleros registrados en 2003.<sup>11</sup>

Desde principios del siglo XIX la ciudad ha registrado el choque con una gran población que esporádicamente y por un tiempo limitado y corto la habita. En aquel entonces, su población total de alrededor de 4,000 habitantes era duplicada por el arribo de un galeón, situación que en la actualidad se repite: de acuerdo a datos del censo de 2000, la población urbana en la Zona Metropolitana de Acapulco era de 722,449 habitantes, misma que en el año 2001 recibió a un total de 2,196,747 visitantes.<sup>12</sup>

Acapulco, originalmente era un asentamiento pesquero que se conformó a orillas del Pacífico sobre una gran bahía natural, limitada hacia el norte por una cadena de cerros y cruzada por numerosos arroyos que desembocan en el Océano Pacífico. En síntesis, la ciudad esta consolidada sobre un medio físico muy atrayente, pero a la vez con una topografía difícil para efectos de ocupación urbana.

Posteriormente se fueron poblando áreas hacia el norte, hacia el este y hacia el oeste en terrenos también de difícil relieve y excesivas pendientes, así como en otros con riesgo de inundaciones y deslaves, como sucede en el sector denominado Zapata-Renacimiento, que es en la actualidad la zona eminentemente habitacional de la ciudad.

La estructura urbana-turística de Acapulco se encuentra articulada por la vialidad costera Miguel Alemán, la carretera Escénica y el Boulevard de las Naciones que corren a todo lo largo de la Bahía de Acapulco, la Bahía de Puerto Marqués, los sectores Diamante y Pie de la Cuesta. Esta estructura vial, paralela al litoral, une todos los recursos turísticos explotados en el área de estudio y se constituye como el corredor turístico predominante. No obstante, este no funciona adecuadamente ya que se encuentra rebasado por mucho en su capacidad de servicio, debido en gran medida, a la alta concentración de destinos relacionados con el turismo, el comercio, los servicios, el equipamiento urbano y la administración pública, generándose grandes problemas de tráfico y largos tiempos de recorrido.

Las zonas de actividad turística, los complejos hoteleros y residenciales turísticos, las instalaciones viales, aéreas y portuarias de acceso a la zona turística confluyen también en este único corredor turístico, además de que no se encuentran funcionalmente articulados con la actividad urbana. En toda la zona metropolitana se presenta una disposición lineal sobre el litoral de la infraestructura turística instalada, con áreas diferenciadas por distrito o sector, identificadas puntualmente por el Plan Director, detallando las condiciones de valor escénico y paisajístico, de mobiliario y de las instalaciones complementarias a la actividad, de concentración de actividades y limitantes para el crecimiento.

---

<sup>10</sup> En torno a la gestión urbana de la ZM de Cancún, la aseveración de Antonio Paiva en *“Argumentos para la gestión metropolitana en Latinoamérica”* de que el problema principal de las ciudades latinoamericanas es el de legitimidad política de las formas administrativas propuestas, concuerda plenamente.

<sup>11</sup> Fuente: Plan sectorial de Desarrollo Turístico de la Zona Metropolitana de Acapulco, FONATUR, 2003.

<sup>12</sup> Fuente: SECTUR, Compendio estadístico de turismo 2001.

En la actualidad el asentamiento habitacional ha sobrepasado los límites naturales. Es así como surgen en diferentes períodos de tiempo, al norte y noroeste las zonas de Zapata – Renacimiento hasta Llano Largo (sembrado muy extenso, abigarrado e irregular); al oeste Pie de la Cuesta hacia la Laguna de Coyuca (bordes de la Laguna con asentamientos precarios) y hacia el noroeste: las Colonias Marbella y San Isidro (sembrado de menores proporciones, de baja calidad constructiva y desordenado); en sectores del Parque El Veladero se encuentran asentamientos irregulares en zonas riesgosas por pendientes excesivas al igual que asentamientos en áreas de desborde y en cauces de ríos y arroyos en diversos sectores de Acapulco.

Por ser un gran atractor de población (sobre todo por las expectativas de empleo asociado a su actividad turística), Acapulco ha recibido una cantidad de población aparte del crecimiento natural que ha sobrepasado la oferta habitacional y los terrenos aptos para usos urbanos son escasos o muy costosos, por este motivo la opción ha sido extenderse hacia áreas no aptas y de riesgo.

Lo anterior representa una debilidad como ciudad y como destino turístico, porque su solución representa un gran esfuerzo de planeación (existente), de cumplimiento de normas (existentes pero deficiente su control y cumplimiento), de disponibilidad de suelos aptos para el uso habitacional (muy escasos, sobre tierras ejidales con conflictos de tenencia y muy costosos). La problemática que acarrea esta situación genera un círculo vicioso de “precariedad-pobreza-inseguridad ciudadana-peligro para el turismo”, que se realimenta hasta coartar esta actividad definitivamente o haciéndola de menor valor.

Respecto a la delimitación de la metrópolis, la Zona Metropolitana esta delimitada espacialmente por el Plan Director Urbano de la Zona Metropolitana de Acapulco y la cual comprende específicamente el territorio comprendido por los ejes del Río Papagayo al oriente, y del Río Coyuca al poniente; al norte, tierra adentro se presenta un polígono irregular definido de oriente a poniente por los siguientes vértices: A) Del paso del Río Papagayo al norte de la localidad de Aguas Calientes, B) el cruce con la carretera federal No. 95, 2. Km. al norte de la localidad del Treinta, de éste al punto C) en la cima del Cerro de la Lima siguiendo, D) a la cima del Cerro Verde, E) de éste, al cruce del Río Coyuca al norte de la localidad de Los Galeana; al sur, se define por el límite costero comprendido entre los ríos mencionados, incluyendo la isla de La Roqueta y los Morros de la Bahía de Acapulco. El total del área metropolitana comprende 111,036.85 Has.

Esta delimitación comprende administrativamente a 2 municipios, Acapulco de Juárez y Coyuca de Benítez. A diferencia del destino Cancún, esta delimitación en específico obedece a la identificación de diferentes zonas homogéneas en las que la ciudad ejerce influencia directa, la cual incluye el sector urbano, el sector rural y el sector ecológico (bajo un ordenamiento ecológico específico). También se identifica el núcleo central (sector Anfiteatro), la periferia contigua (sectores Pie de la Cuesta-Coyuca, Valle de la Sabana y Acapulco Diamante) y un *urban field*<sup>13</sup> (sector Coyuca-Bajos del Ejido y Tres Palos-Río Papagayo).

Por lo observado personalmente, el poder central de la ciudad a cargo del Ayuntamiento de Acapulco, ejerce por completo la gestión urbana de la zona metropolitana. Por su ubicación en el estado de Guerrero y la parte en que se ubica en la costa del pacífico mexicano, Acapulco no ejerce influencia importante sobre ciudades circunvecinas como Ixtapa-Zihuatanejo y Pinotepa Nacional, las cuales tienen dinámicas propias y particulares.

---

<sup>13</sup> Friedmann J. y Millar J. (1970), *The Urban Field*, en Berry B. y Horton F. (Eds.) *Geographic Perspectives on Urban Systems*, Prentice Hall, New Jersey.

### **El destino Puerto Vallarta**

Puerto Vallarta ocupa el tercer lugar a nivel nacional en cuanto a número de cuartos de hotel, superado por Cancún y Acapulco. En el año 2002, el destino registraba un total de 12,600 cuartos en hoteles de 1 a 5 estrellas, gran turismo y categoría especial. La ciudad de Puerto Vallarta integra actualmente una zona metropolitana conformada por la conurbación física con el municipio de Cabo Corrientes en el mismo estado de Jalisco y con el municipio de Bahía de Banderas, estado de Nayarit, donde el turismo ha sido el factor desencadenante de su proceso de urbanización y de concentración demográfica. La población registrada en el año 2000 fue de 202,456 habitantes.

En la región inmediata a la zona metropolitana predomina un relieve montañoso: al oriente y sur las sierras El Tuito y El Carricillo, entre Puerto Vallarta y Cabo Corrientes; al norte con el municipio de Bahía de Banderas, Nayarit, la sierra de Vallejo. Estas condiciones topográficas condicionaron inicialmente el emplazamiento de la ciudad núcleo, donde el crecimiento urbano saturó el espacio de valle en territorio jalisciense.

A inicios de los años setenta se creó el Fideicomiso de Bahía de Banderas FIBBA, el cual impulsó fuertemente el crecimiento de la cabecera municipal. Esta se prolongó a las localidades inmediatas como El Pitillal y la urbanización se extendió al municipio costero del sur de Nayarit, Bahía de Banderas.

Inicialmente, la ciudad - centro turístico no obedeció a un plan rector para su desarrollo, caso de los Centros Integralmente Planeados de FONATUR. Sin embargo su problemática urbana es similar: conflictos en la tenencia de la tierra, desordenado proceso de urbanización, pérdida de identidad, sobreexplotación de los recursos, etc. Actualmente, la conurbación alcanza al mega desarrollo turístico de Nuevo Vallarta y las localidades nayaritas de Jarretaderas, Mezcales y Bucerías en el valle eminentemente agrícola de la Bahía de Banderas.

Por otra parte, la influencia turística de la zona metropolitana alcanza a todo el perímetro de la bahía, donde desarrollos como Costa Banderas, Flamingos Vallarta y Punta Mita constituyen referencia en el sector turístico del más alto nivel. Los usos extensivos como campos de golf, áreas habitacionales adyacentes a reservas ecológicas y parques ecoturísticos forman parte activa de la zona de influencia de la metrópolis, considerándose funcionalmente como parte de ella.

La delimitación de la zona metropolitana de Puerto Vallarta, establecida por el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población se refiere a las conurbaciones con el municipio de Cabo Corrientes y Bahía de Banderas. Esta responde a la continuidad de edificaciones y sobre todo a los usos turísticos actuales y susceptibles a desarrollar, contemplándose una fuerte política de densificación del centro urbano en general.

Por otra parte, el Plan Maestro de Desarrollo Urbano-Turístico de la Zona Metropolitana de Puerto Vallarta amplía funcionalmente los límites de la metrópolis, identificando la influencia del destino con la dinámica poblacional de servicio, sitios de concentración del empleo no agrícola y sobre todo el flujo del turismo náutico. Esta delimitación impulsada por FONATUR ha tenido obstáculos para su aceptación y operación, ya que la coordinación entre dos entidades federativas y los municipios de Cabo Corrientes, Puerto Vallarta, Bahía de Banderas, Compostela y el propio FIBBA no ha generado resultados muy alentadores.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> En referencia y en base a experiencias propias, los gobiernos organizativos de las zonas metropolitanas consideradas en el presente documento, no corresponden a modelos estáticos, al contrario al ser "realidades políticas cambiantes" no han funcionado *per se*.

### **A manera de conclusiones**

A manera de conclusión general en el tema podemos señalar que las metrópolis “turísticas” analizadas han sido delimitadas primordialmente y de manera arbitraria por la necesidad de ubicar en el espacio físico los territorios mas óptimos a explotar para la propia actividad turística, dejando a un lado la concepción de que se trata mas que nada de un sistema funcional que un conjunto de edificaciones.

Respecto a su morfología, las zonas metropolitanas turísticas contienen a la ciudad o núcleo central detonante del turismo, la zona turística propiamente dicha (regularmente la zona con mejores condiciones físicas y de dotación de servicios) y la zona urbana de apoyo que aloja a la población de servicio. También se encuentran dotadas de importantes vías y equipamientos de comunicación alimentadoras del flujo de visitantes. En este punto se difiere a lo mencionado por Adrián Aguilar<sup>15</sup>, respecto a que el centro urbano pierde importancia a medida que crece el área metropolitana, ya que desde el punto de vista turístico el núcleo detonante del turismo es el “ancla” del destino.

Las zonas metropolitanas analizadas han ejercido una gran influencia regional y estatal por los niveles de servicio que registran y como grandes generadoras de empleo. Cancún y Acapulco son dos ejemplos claros de este fenómeno, ya que ambas metrópolis sobrepasan los alcances de las propias capitales de sus entidades federativas respectivas.

Los intentos de delimitación observadas siguen también una particular dinámica en cada zona metropolitana y en especial de su entorno natural, por lo que tienen pocos puntos en común. Tanto Cancún, como primer centro turístico integralmente planeado, como Acapulco y Puerto Vallarta, insignias del turismo tradicional en México, enfrentan la problemática de gestión de una zona metropolitana y lo que este fenómeno representa para la metrópolis misma.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> En *Evaluación de las delimitaciones existentes*, ensayo preparado para el Diplomado “El Fenómeno metropolitano”, PUEC, UNAM, 2006.

<sup>16</sup> Tal y como lo señala J. Borja, “las metrópolis no admiten un tratamiento uniforme...”



## **GOBERNABILIDAD METROPOLITANA**

Durante el presente capítulo se hace referencia a las condiciones actuales de gobernabilidad en la zona metropolitana de Pachuca, Hgo., considerada parte de la megalópolis del centro del país y el centro urbano más importante de la entidad.

Se aborda en primer término las condiciones actuales sobre el funcionamiento del área conurbada de la capital del estado, retomando algunos antecedentes sobre el proceso de urbanización que ha registrado históricamente. Además, se analizarán someramente las generalidades de gobernabilidad en el área conurbada. Por último se enuncian algunas propuestas para mejorar las condiciones de gobernabilidad en referencia.

### **Antecedentes**

La ciudad de Pachuca de Soto estuvo habitada originalmente por varias civilizaciones indígenas, predominantemente la azteca, que gobernó la región desde 1438. Fueron los aztecas quienes fundaron el poblado de Patlachihucacán y se dedicaron a extraer metal de las montañas aledañas. Al respecto se sabe que en el período de la conquista, llegaron a este lugar Francisco Téllez y Gonzalo Rodríguez, quienes mandaron construir las primeras casas en los cerros de San Cristóbal y Santa Gertrudis. Entonces, la antigua Pachoacan fue bautizada como Real de Minas de Pachuca. Así, la función que le dio a Pachuca su categoría de centro urbano, fue la actividad minera.

Al iniciarse la guerra de Independencia, los españoles abandonaron las minas de Pachuca y se retiraron a la capital de la Nueva España, y los insurgentes se apoderaron de la ciudad. Ya en 1869, por decreto de Don Benito Juárez como Presidente de la República, se creó el Estado de Hidalgo, definiendo a la vez que su capital fuera Pachuca. La ciudad lleva asimismo el nombre de "de Soto", en memoria del diputado don Manuel Fernando Soto, pues gracias a sus esfuerzos fue creado y erigido el Estado de Hidalgo.

La bonanza de la minería regional durante el período revolucionario fue factor decisivo en los acontecimientos acaecidos en la ciudad en esa época. Salvo hechos aislados, los habitantes de la comarca se dedicaron a sus labores cotidianas, convirtiéndose en espectadores de los sucesos nacionales, y aunque el reflejo de la situación incidió sobre todo en los acontecimientos políticos, puede decirse que la vida pachuqueña transcurrió en relativa paz. Desde las primeras décadas del siglo XX, Pachuca disfrutó de facilidades excepcionales de transporte proporcionado por tres distintas vías férreas. Entre los destinos más recurridos estaba el de la Ciudad de México, además del servicio general para otros puntos en el estado y en el país. Además, un ferrocarril eléctrico transitaba por tortuosas vías hasta los distritos mineros más allá de la ciudad. Iniciaba así, una estrecha relación funcional entre Pachuca y la capital del país.

Es después de la revolución mexicana que se dan muchos cambios en la fisonomía de la ciudad. Las disputas políticas, los nuevos marcos jurídicos en los rubros hacendario y laboral, aunados a la baja de los precios de la plata en el mercado internacional, provocaron también transformaciones en la vida cotidiana de la ciudad. Esta etapa posrevolucionaria en la historia de Pachuca se encuentra también ligada fuertemente a la minería, en la que se identifican claramente tres períodos: el primero de 1920-1940, que podemos llamar el de estancamiento y de decadencia; el segundo de 1940-1965, entre la decadencia y el repunte, y finalmente el período entre 1965-1990 de crecimiento minero.

En los primeros años del período entre 1940 y 1965 se inscriben en una plena decadencia de la minería, acrecentada por los altos costos de la extracción, así como por la baja del precio de la plata en el mercado debido a la Segunda Guerra Mundial. Esto obligó a la empresa norteamericana dueña de la Compañía Real del Monte y Pachuca, a vender en 1947 todas sus propiedades y enseres al estado mexicano. De esta forma, toda la actividad extractiva y de

beneficio quedó en manos de la empresa gubernamental. Después del cierre y venta de las empresas mineras, se precipitó el aniquilamiento de la industria doméstica y el estancamiento del comercio ciudadano, generando un alto desempleo y fuertes corrientes migratorias. Entre 1940 y 1950, la tasa de crecimiento se mantuvo bajo el 1% anual y el crecimiento urbano fue nulo.

No fue hasta mediados de la década de los 50's que la estructura urbana experimentó los primeros cambios importantes en su fisonomía, al ser demolido el edificio de la estación del ferrocarril Hidalgo, para construir en 1957 la Plaza Juárez, que con el tiempo se convertiría en uno de los polos más importantes de la ciudad: el Centro Histórico. En lo que fueran los patios de maniobras de la estación Hidalgo, se realizó además el primer fraccionamiento habitacional de la ciudad: la colonia de El Periodista (1958) y se impulsó la plusvalía de los terrenos del fraccionamiento Revolución (1960-1970). En 1964 surgió otra zona habitacional en los terrenos que ocupara el Ferrocarril Central: La colonia Moctezuma, que revitalizó a la Flores Magón y a la Morelos, mientras que en el oriente se desarrollaron las colonias Céspedes y Doctores (1964).

En este período, el Instituto Científico Literario Autónomo de Hidalgo se convirtió, a partir de 1961, en la Universidad Autónoma del Estado. Este hecho fue una de las principales causas para cimentar el crecimiento de la ciudad en los años siguientes, gracias a la generación de profesionales en áreas como el Derecho, la Ingeniería y más tarde el Comercio y la Medicina. También fomentó una fuerte migración de los habitantes de la provincia hidalguense hacia la capital del estado en busca de oportunidades en educación superior, situación que perdura hasta nuestros días.

La característica sobresaliente de la etapa de 1965 a 1995, fue el acelerado aumento poblacional y urbano. El crecimiento entre 1970 y 1980 se debió a diversos factores, como el surgimiento de industrias no mineras, el considerable aumento del comercio, el incremento en el aparato burocrático y la elevación de la población estudiantil en los diversos planteles de educación superior, que alcanzó cifras superiores a 20 mil alumnos, esto sin contar a la población flotante que vive en Pachuca pero que trabaja en la Ciudad de México, en Ciudad Sahagún o Tulancingo. Es en este periodo que la ciudad terciarizó completamente su economía.

Independientemente de la construcción de diversos edificios en la zona centro y en los nuevos desarrollos habitacionales, el ritmo de crecimiento urbano ha sido vertiginoso, y ha ampliado considerablemente las fronteras de la ciudad, evidenciándose con la construcción de múltiples fraccionamientos. Todo esto sin tomar en cuenta diversas ampliaciones a los fraccionamientos ya existentes y de los asentamientos irregulares en las faldas de los cerros que rodean a la ciudad. Además, la construcción de equipamientos urbanos de carácter regional reforzó la posición de Pachuca como ciudad concentradora de satisfactores urbanos del más alto nivel en el estado.

Por otro lado, a mediados de la década de los 90's se inicio con un amplio programa de modernización de la estructura vial con que contaba la ciudad. La construcción de modernos bulevares se constituyo como el detonante impulsor de nuevos desarrollos habitacionales y centros de actividad comercial y de servicios.

Es en este periodo que se presenta el fenómeno de conurbación con el Municipio de Mineral de la Reforma y mas recientemente con San Agustín Tlaxiaca<sup>17</sup>. Aunque la conurbación física aun no esta consolidada, es un hecho inminente que esto se de en un plazo no mayor a 5 años con los municipios de Epazoyucan, Zempoala y Zapotlán de Juárez, fenómeno impulsado primordialmente por la influencia de la infraestructura vial de carácter regional: la autopista México-Pachuca, la autopista Pachuca-Ixmiquilpan, la carretera panorámica Pachuca-Real del Monte, la autopista Pachuca-Ciudad Sahagún y la autopista en construcción Pachuca-Tulancingo.

---

<sup>17</sup> De acuerdo a cálculos propios basados en los resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda de 2005, la zona metropolitana registra actualmente 317,856 habitantes.

### **Gobernabilidad en la metrópolis**

Como se señaló en el apartado anterior, la ciudad de Pachuca se conformo históricamente como la ciudad predominante a nivel estatal, concentradora de los máximos poderes administrativos, el equipamiento urbano de mayor nivel y como polo de operaciones de la actividad económica en Hidalgo.

En la zona metropolitana de Pachuca, se presenta una superposición de poderes, lo que genera duplicidad de funciones y ejercicio de acciones públicas en espacios diferentes a los de su competencia. En el mismo sentido, podemos afirmar que en la aglomeración urbana de Pachuca no existe ningún tipo de coordinación a nivel supramunicipal, ya que solamente se han establecido mecanismos de cooperación entre los municipios conurbados con objetivos específicos. Los principales actores tanto del sector público como del privado en materia de desarrollo urbano en el área conurbada son:

- H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto, principal tomador de decisiones y responsable directo de la gestión urbana de la metrópolis,
- Gobierno del Estado de Hidalgo, a través de la Secretaría de Obras Publicas, Comunicaciones, Transporte y Asentamientos ha realizado las principales obras de infraestructura y equipamiento urbano de la región del altiplano hidalguense, sobre todo en temas de vialidad regional. Además, es la entidad responsable de operar el Plan Estatal y el Plan Subregional de Desarrollo Urbano en que se enmarca el área conurbada, a la vez que representa a Hidalgo en la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos,
- H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, municipio que absorbe el mayor crecimiento del área conurbada, con recursos financieros y humanos muy limitados
- Instituto de Vivienda, Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos, Organismo publico autónomo, creado por el ejecutivo estatal con la encomienda principal de “ordenar, planear y controlar la expansión física de los asentamientos humanos en todo el estado”, el cual retoma entre sus funciones específicas (de manera violatoria a lo establecido por el artículo 115 Constitucional) la autorización de fraccionamientos, subdivisiones y licencias de uso del suelo en todo el estado de Hidalgo,
- Instituto Municipal de Investigación y Planeación, Organismo desconcentrado del Ayuntamiento de Pachuca, el cual se encarga de la planificación urbana y de la generación de los principales proyectos de desarrollo de la ciudad,
- Consejo Consultivo Ciudadano, importante organismo no gubernamental concentrador de cámaras empresariales y sede de actores fundamentales en la construcción de la ciudad (desarrolladores inmobiliarios principalmente),
- Delegación Estatal de la Secretaria de Desarrollo Social, instrumenta y ejecuta programas y acciones de mejoramiento urbano en la ciudad considerada metrópolis y presta asesoría en materia de planificación y renovación urbana a los municipios que así lo requieran,
- Comisión de Agua y Alcantarillado de Sistemas Intermunicipales CAASIM, este organismo desconcentrado del gobierno estatal tiene a su cargo la dotación de agua potable y el tratamiento de las aguas residuales en toda la zona metropolitana.

Esta multitud de actores representan también una gran cantidad de intereses creados en torno del área conurbada. En un primer intento de abordar los temas de interés metropolitano, el gobierno estatal dio los pasos iniciales (de manera reactiva mas que activa) en la solución de

problemas que habían alcanzado el nivel e importancia de carácter regional, tal es el caso del impulso del proyecto del aeropuerto alterno de la ciudad de México, la reubicación del relleno sanitario, las grandes obras de drenaje pluvial, la coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública y la construcción de libramientos carreteros.

Sin embargo, la tendencia observada en Hidalgo es la de una baja sensible en la participación del gobierno estatal, al retomar los municipios conurbados las principales acciones de planificación general, dotación de servicios públicos, tratamiento de la basura y el transporte.

No obstante, la tendencia señalada aun no rinde avances palpables, ya que a la fecha no se ha concretado la realización y decreto del Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Pachuca (principalmente por cuestiones políticas), el asunto de la deposición final de la basura aun no esta resuelto técnica ni ambientalmente y la dotación del agua potable en toda el área conurbada es una “bomba de tiempo” por el agotamiento inminente de las fuentes de abastecimiento.

Al respecto, también se han realizado diversas acciones de mejoramiento urbano, de infraestructura vial y de temas ecológicos, plasmados en convenios de coordinación entre los municipios integrantes de la metrópolis, sin embargo estos documentos no tienen carácter estrictamente obligatorios para el gobierno estatal y es muy frecuente que, con los cambios de administraciones locales, estos pasen a segundo termino en las agendas de los nuevos presidentes municipales.

### **A manera de conclusiones**

Pachuca seguirá consolidando su posición como centro urbano predominante a nivel estatal y estrechara aun más sus relaciones funcionales con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México que hoy alcanza al vecino municipio hidalguense de Tizayuca. Asimismo, el área conurbada enfrentara grandes retos de sustentabilidad respecto a la dotación de agua potable en toda la región del altiplano hidalguense, importantes riesgos de inundación de la ciudad central, así como problemas comunes de seguridad pública, pobreza urbana y de asentamientos irregulares.

En esta perspectiva, la consolidación de la ciudad núcleo respecto a los nuevos centros concentradores de actividad de la propia metrópolis y la adecuada administración del desarrollo urbano por parte de los municipios involucrados, supone avanzar de manera prioritaria en una gestión urbana eficaz con carácter metropolitano.

Al respecto, algunas propuestas específicas son:

- Establecer de manera clara y programáticamente, las prioridades de la agenda metropolitana,
- Construir coaliciones de coordinación entre los municipios conurbados y los principales actores locales (retomando la esencia de la experiencia inglesa de *City Pride*),
- Definir criterios conjuntos entre todos los actores involucrados para elaborar planes, programas y proyectos de carácter metropolitano,
- Crear una comisión para la gestión metropolitana sustentada por un marco jurídico adecuado, la cual estaría presidida por los presidentes municipales involucrados y un secretariado técnico de soporte permanente,
- Generar un fondo metropolitano, sujeto a la agenda establecida con suficientes recursos humanos y materiales suficientes.

Sin embargo, lo que fundamenta la gobernabilidad es el respeto al marco jurídico establecido, por lo que en la “metrópolis” hidalguense ésta condición deberá de respetarse íntegramente para garantizar su viabilidad. La situación política imperante tiene mucho que decir en este tema.

## **ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO METROPOLITANO EN EL ESCENARIO NACIONAL.**

En el presente apartado se exponen algunas ideas para el reposicionamiento de la Zona Metropolitana de Pachuca, Hgo., partiendo del aprovechamiento de su localización respecto a la Zona Metropolitana del Valle de México, el repunte de las actividades terciarias de la región en que se enmarca y la posible puesta en marcha de proyectos de impacto nacional.

Se contemplan tres secciones. La primera conceptualiza el posicionamiento funcional y económico actual de la capital del estado respecto a la región central del país, resaltando sus fortalezas y sus debilidades; la segunda analiza los instrumentos y estrategias propuestas para consolidar a la zona metropolitana en el marco nacional, y la tercera señala los resultados esperados en los niveles de bienestar de la población residente, la competitividad propia de la ciudad y en la gestión urbana de Pachuca.

### **Posicionamiento funcional y económico de la Zona Metropolitana de Pachuca**

En el marco nacional, Pachuca se ubica en la región centro del país, enmarcada por el eje Golfo Centro Pacífico<sup>18</sup> que permite la conexión internacional del sureste mexicano con Norteamérica y Europa, así como el puerto de Tampico y Tuxpan, además del enlace directo con Puebla, la ZMVM, el Bajío y Guadalajara, a través de las propias Zonas Metropolitanas de Pachuca y Tulancingo. Estas conexiones incrementan el tránsito interestatal y las actividades terciarias de comercio y servicios en los diversos centros de población integrados.

En otro nivel jerárquico se encuentran las relaciones funcionales interregionales que se establecen entre la capital de la entidad con los estados vecinos a través de vías secundarias, siendo las más importantes:

La integración regional que presenta la región Pachuca-Tizayuca con las localidades de municipios vecinos del Estado de México, como Los Reyes Acozac, Ajoloapán, Temascalapa, San Francisco Zacacalco, Hueycoxtila, Tecamac y Zumpango,

Los vínculos entre Pachuca-Tepeapulco con los municipios de Otumba, Nopaltepec, Axapusco y Texcoco del Estado de México y con el municipio de Calpulalpan y Benito Juárez en Tlaxcala.

A nivel del Sistema Urbano Nacional (SUN), la Zona Metropolitana de Pachuca forma parte de la Región de la Conurbación del Centro del País (RCCP), definida en el Programa de Ordenamiento de la ZMVM y con los Estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal. En dicho programa el municipio hidalgüense de Tizayuca forma parte ya de la Zona Metropolitana del Valle de México.

En base a lo establecido en el propio SUN, la Zona Metropolitana de Pachuca se encuentra integrada por las áreas urbanas de los municipios de Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Zempoala, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez, Mineral del Monte y Epazoyucan, aglomerando a una población residente de 375,022 habitantes en el año 2000<sup>19</sup>.

En la misma vertiente, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 establece que Pachuca presenta la siguiente jerarquía<sup>20</sup>:

---

<sup>18</sup> Fuente: Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

<sup>19</sup> Fuente: Sistema Urbano Nacional 2005. SEDESOL, 2006.

<sup>20</sup> Se definen los rangos de acuerdo a la estructura y funcionamiento del Sistema Urbano Principal de la manera siguiente: R-4: Rango 4, R-5: rango 5, R-6 Rango 6 clase Aglomeración Urbana (ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa)

- R-4 AGL, aglomeración urbana: ciudad con menos de un millón de habitantes y conurbada con otros municipios,

Se puede señalar que en el ámbito funcional, la Zona Metropolitana de Pachuca goza de excelente ubicación en un importante eje económico de carácter nacional; además, alcanza una importante jerarquía en el Sistema Urbano Nacional y una clara predominancia en el ámbito estatal.

Referente a la actividad económica en la zona metropolitana, la Población Económicamente Activa (PEA) registrada en 1999 significaba el 32.98% de la población total. De esta PEA total, el 98% se encontraba en la categoría de ocupada. Respecto a los sectores económicos, en la región se encontró que de la PEA total el 21.48% se dedica a la Industria Manufacturera, al Comercio y servicios el 53.37%, a la agricultura el 14.83% y a la construcción el 10.32% de la población antes referida. Históricamente, en la capital del estado la PEA se ha volcado hacia el sector terciario.

En cuanto a la distribución del ingreso de la propia PEA en la zona metropolitana, esta se conformó de manera diferenciada, ya que tan solo el 8.14% de la población ocupada reportó no recibir ingresos, el 20.84% percibe hasta un salario mínimo, mientras el 36.08% reporto percepciones entre uno y dos salarios mínimos, de más de dos hasta cinco salarios mínimos el 26.92% y más de 5 salarios mínimos el 8.76 de la población.<sup>21</sup>

En el mismo sentido, en 1999 el estado de Hidalgo registro un Producto Interno Bruto por habitante de \$ 9,210.00 pesos, cifra que lo colocaba en el lugar número 23 de la República Mexicana, estando a nivel regional inmediatamente por debajo de Puebla y por arriba de Tlaxcala que registró tan solo \$ 7,860.00. Esta situación coloca al Estado en una situación de rezago al estar por debajo del promedio nacional (\$14,360.00) y del resto de las entidades con que conforma esta región funcional.

Respecto al tema de equipamiento urbano de carácter metropolitano, Pachuca cuenta con infraestructura especializada en el sector comercial, de salud, educativo y de comunicaciones y transportes. Los elementos más importantes son: Hospitales regionales (3), Universidades (6) e Institutos Tecnológicos (2), Central Regional de Abastos, Central Regional de Autobuses, Aeropuerto Nacional, Museos y Bibliotecas Estatales, parques industriales (2), plazas y centros comerciales de primer nivel, estadio de carácter mundialista, los edificios sedes de la administración publica estatal y el Congreso Local<sup>22</sup>.

En cuanto a los servicios públicos, los sistemas de agua potable y alcantarillado a cargo de un organismo autónomo cubren la totalidad de la zona metropolitana, sin embargo el problema principal en Pachuca es el agotamiento de las fuentes de abastecimiento y la baja cobertura en el tratamiento de las aguas servidas. En la misma vertiente, el tratamiento de los desechos sólidos no es una situación resuelta a la fecha.

En materia de desarrollo urbano, la expansión física de la ciudad se aceleró a partir de la década de los noventa, donde la proliferación de nuevos fraccionamientos y la modernización de la infraestructura vial (intra e interurbana) catalizó el fenómeno. Esta situación reflejó la dinamización de la economía con la creación de empleos principalmente en el sector terciario y la generación de gran cantidad de *pymes*.

En esta misma temática, el sector turístico retomó el liderazgo respecto a la “venta” y promoción de la ciudad, aprovechando su estrecha relación con la ZMVM y donde los segmentos turísticos de aventura así como los grandes parques acuáticos de la región, constituyen los

---

<sup>21</sup> Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

<sup>22</sup> Fuente: Programa Estatal de Desarrollo Urbano Hidalgo, 2003. Instituto de Vivienda, Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos.

emblemas líderes. Tanto el gobierno federal, por medio del Programa de Pueblos Mágicos de la SECTUR y la intervención en planeación estratégica urbana-turística por parte de FONATUR<sup>23</sup>, como del apoyo del gobierno estatal en proyectos de rescate de espacios históricos, de renovación de la imagen urbana y el ecoturismo han consolidado el proyecto de desarrollo turístico en la región inmediata a la Zona Metropolitana de Pachuca.

Se puede resumir que en general, la zona metropolitana de Pachuca cuenta con una ubicación estratégica en el centro del país, infraestructura urbana y de comunicaciones de acuerdo al nivel en que se encuentra y una economía terciarizada avocada al sector comercial y turístico, concentradora de servicios especializados. Sin embargo, se constata que Pachuca se encuentra en desventaja respecto a los índices macroeconómicos en relación a las condiciones imperantes en los estados de México, Querétaro, Morelos y propio Distrito Federal, ya que sus situaciones históricas de especialización económica han sido diferentes. Es entonces que Pachuca ha retomado solamente un papel de soporte de una región urbana polinuclear como la ZMVM, sin un peso específico importante en el entorno urbano nacional. Además, no cuenta con una gestión urbana de carácter metropolitano, ni tampoco un programa formal de desarrollo estratégico con esa visión.

En esta misma vertiente, lo señalado por Gustavo Garza<sup>24</sup> respecto a que "...el crecimiento de las ciudades en los diferentes países del mundo depende de su base y especialización económica...." retoma especial sentido.

### **Estrategia de reposicionamiento**

Pachuca es el principal actor urbano creador de oportunidades de desarrollo económico en el estado. A la par, la calidad de vida respecto a los satisfactores "urbanos" es sensiblemente mayor a lo que se percibía hace dos décadas. Es posible entonces resaltar que existe un vínculo entre el desempeño de las áreas urbanas y el desarrollo de la economía nacional como un todo que se ha reflejado en la capital de la entidad ya en nuestros días, debido a periodos prolongados de estabilidad y crecimiento económico.<sup>25</sup>

Sin embargo, el éxito de una localidad depende de su productividad, innovatividad y la orientación de mercado de todos los sectores de la economía local<sup>26</sup>, por lo que la Zona Metropolitana de Pachuca deberá de:

- Definir de manera prioritaria y con la claridad necesaria, el rumbo de la ciudad a través de un "Programa Estratégico de Desarrollo Integral de la Zona Metropolitana" plasmando en él todas las acciones correspondientes para el sector público, social y productivo, con miras a reposicionar a Pachuca en el plano nacional. El responsable directo de impulsar el Programa sería el C. Gobernador del Estado ya que es la única autoridad que puede liderar y convocar los esfuerzos, así como el programarlos con carácter prioritario para la entidad.
- Continuar impulsando los proyectos de renovación y modernización urbanística en toda el área de influencia de la zona metropolitana, con atención preferencial en los

---

<sup>23</sup> A la fecha se están concluyendo los estudios denominados "Programa Sectorial de Desarrollo Turístico de la Zona Metropolitana de Pachuca" y el "Programa de Desarrollo Urbano-turístico del Corredor de Balnearios en el Estado de Hidalgo" por parte de FONATUR.

<sup>24</sup> En *Inserción de las Metrópolis en las distintas escalas*, ensayo preparado para el diplomado "El fenómeno metropolitano", PUEC, UNAM, 2006.

<sup>25</sup> Sin embargo, la ZM de Pachuca concentra inequitativamente servicios y equipamiento especializado respecto a la entidad, propiciada eminentemente por cuestiones políticas y económicas.

<sup>26</sup> Cita de Ricardo Hernández sobre Amin and Thirft, 2002.

sitios y monumentos de identidad histórica, de atractivo turístico e imagen urbana y de estructuración intermunicipal. Algunos de estos proyectos son: Rescate del Centro Histórico de Pachuca y Mineral de la Reforma, Regeneración urbana de las plazuelas mineras tradicionales, Aprovechamiento integral del Río de las Avenidas, Complementación del Corredor de la Montaña, Rescate turístico de las Minas Históricas, Estructura de Enlace con el Corredor de los Balnearios, Construcción del Parque Metropolitano, etc.

- Instrumentar la generación de un “Fondo Metropolitano de Financiamiento para el Desarrollo Integral de Pachuca”, con aportaciones mixtas y fines específicos, basados fundamentalmente en proyectos de beneficio general de la aglomeración urbana (fuentes de abastecimiento de agua potable, vialidad regional, desarrollo urbano, seguridad pública, normatividad ambiental, etc.). Este instrumento deberá de basarse primordialmente en el Programa Estratégico de la Metrópolis con tintes especiales de “*city marketing*”. Las aportaciones deberán surgir obligatoriamente de recursos públicos federales, estatales y municipales, así como de organizaciones civiles y mercantiles. El gobierno federal aportaría directamente por medio de los programas de Modernización de Carreteras Federales y de Terminales de Transporte (SCT), HABITAT (SEDESOL), APAZU (CNA), Desarrollo de la Infraestructura Básica (Compañía de Luz y Fuerza del Centro), Pueblos Mágicos (SECTUR), Desarrollo Urbano-Turístico por medio de CIP’s (FONATUR-BMA), Desarrollo de Minería Básica (SENER), etc.. El Gobierno Estatal a través del Fondo para la Infraestructura de los Estados FIES del Ramo 26, Programa Normal Estatal y por la generación de impuestos especializados sobre actividades terciarias. Los gobiernos municipales bajo un esquema porcentual de sus participaciones federales, sugiriéndose un 20% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33, además de aportaciones generadas por medio de impuestos especiales por mejoras en infraestructura urbana (bajo el esquema de “*Pay for Use*”). El fondo deberá de ser formalizado por un convenio especial de colaboración entre los diferentes participantes y operado por un organismo técnico-representativo integrado también por las partes involucradas, sugiriéndose que su funcionamiento se base en un esquema de fideicomiso para el desarrollo.
- Como parte fundamental de la estrategia de reposicionamiento en el ámbito nacional y en espera de recuperar los niveles de ingreso de la PEA regional y el PIB estatal, tanto el gobierno estatal como los municipales deberán continuar impulsando la puesta en marcha del proyecto del Aeropuerto Internacional Alternativo de la Ciudad de México, ubicado en la zona de influencia de la Zona Metropolitana de Pachuca (específicamente en territorio del municipio de Zapotlán de Juárez). El proyecto engloba como foco detonador a una Terminal Aeroportuaria complementaria del actual AICM con enlace directo a la Ciudad de México por medio de un tren suburbano, y como complemento, el desarrollo integrado de un parque industrial y tecnológico, amplios desarrollos habitacionales (con umbrales de crecimiento de 2 millones de habitantes para un horizonte de planeación de 20 años), equipamiento urbano especializado en materia educativa y hospitalaria, zonas comerciales e infraestructura hotelera. Este proyecto sería el evento detonador (a manera de “ancla”) para poner en marcha el “plan de venta” de la metrópolis hidalguense en el ámbito nacional e internacional.

Retomando la idea central de que las grandes ciudades compiten por prestigio internacional, vendiéndose como capitales culturales, económicas y financieras, Pachuca cuenta con un proyecto detonador de estas condiciones. Sin embargo, deberá de cumplir con las



premisas de contar con “gerentes urbanos más empresariales”, con capacidad para vender una ciudad atractiva como residencia, lugar de negocios y destino turístico. Además, cristalizar un proyecto definitivo de innovación respecto a la forma urbana por medio de la introducción de nuevos espacios para la producción de empleos, servicios y vivienda, creando simultáneamente, ventajas locacionales.

### **A manera de conclusiones**

Los resultados esperados (en un escenario optimista) debido a una exitosa campaña de “*city marketing*” para la ciudad de Pachuca, sujetos invariablemente a las condiciones globales en materia económica, son:

- Creación de empleos permanentes en el área de influencia de la propia ZM, avocados fundamentalmente hacia los diferentes segmentos terciarios.
- Captación masiva de inversiones locales y foráneas en un desarrollo-destino con posicionamiento global en el corto plazo,
- Aumento inmediato en los niveles de ingreso *per cápita* y en la participación del PIB estatal,
- Incremento sustancial en los niveles de captación de turistas hacia la región, con la derrama económica que esto implica,
- Definición de una gestión urbana de carácter metropolitano con visión de empresarismo urbano.

En síntesis, Pachuca debe de adaptarse a las nuevas tendencias mundiales con la implementación oportuna de las estrategias aquí planteadas y que le permitan reposicionarse con efectividad en el ámbito nacional e internacional.

## **POBREZA Y SEGREGACIÓN EN LAS METRÓPOLIS**

El proceso de urbanización en nuestro país, como en muchas naciones del llamado "tercer mundo", manifiesta múltiples contradicciones sociales, siendo la más importante de ellas la exclusión del bienestar social para millones de habitantes del campo y de la ciudad, inherentes a modelos de desarrollo de profunda desigualdad económica.

Se encuentra a la vista de todos que todas las contradicciones sociales, lejos de ser resueltas por la "modernización económica" del proceso de globalización neoliberal, son agudizadas. Nuestras grandes ciudades presentan, al margen de sus dimensiones demográficas, tendencias a un mayor caos social derivado de un proceso de concentración de capital y poder político; pero también, de una creciente concentración de pobreza.

En el presente capítulo se pretende sustentar que la pobreza "urbana" es el principal problema que afrontan hoy en día las metrópolis mexicanas.

### **La pobreza en nuestras metrópolis**

Históricamente en México, el crecimiento urbano tendió a ser mayor en las ciudades más grandes y a provenir, en su mayor parte, de la migración del campo a la ciudad. Actualmente, este proceso es más lento y la mayor parte de su expansión física y demográfica se genera por el aumento natural de la población establecida en las propias ciudades. No obstante, gran cantidad de la población residente vive en barrios bajos o cinturones de miseria.

Podemos señalar que las condiciones físicas y de niveles de vida de nuestras grandes ciudades varían de región en región, de metrópolis a metrópolis, de clase a clase. Sin embargo, es una constante que en todas ellas se presenten ciertas secciones opulentas mezcladas con diversas instalaciones de instituciones públicas y privadas, grandes equipamientos urbanos, amplias zonas turísticas y comerciales, desarrollos residenciales de alto nivel perfectamente acotados y desafortunadamente, los citados barrios bajos o cinturones de miseria.

En este sentido y en materia de pobreza urbana en nuestro país, podemos identificar que en las áreas metropolitanas mexicanas, las zonas habitacionales "pobres" tienen como principales indicadores:

- El más alto déficit de vivienda por clase dentro de la zona metropolitana, derivada del crecimiento poblacional y la generación de nuevas familias. Este déficit no es estático y es de difícil cuantificación debido a la constante movilidad intraurbana a la que se encuentra sujeta la población en torno a las condiciones de accesibilidad al empleo y a los satisfactores urbanos básicos.
- Altos índices de hacinamiento en predios donde coexisten varios hogares, y que a la vez generan diversas problemáticas de conducta, tales como estrés, neurosis, promiscuidad, etc., factores que además propician desintegración del tejido social,
- Bajos niveles de cobertura de infraestructura, equipamiento urbano de nivel básico y de servicios públicos urbanos, ya que estos son difíciles de obtener por la vía particular al encontrarse sujetos al poder del gobierno de la ciudad y a sus políticas de desarrollo,
- Condiciones de deterioro de la propia vivienda, sin programas públicos de apoyo directo para su rehabilitación o expansión. Esta situación genera grandes islas de zonas pauperizadas con repercusiones directas en la calidad de vida de la población residente.
- Conflictos inquilinarios permanentes y alzas arbitrarias en el alquiler de la vivienda, en un marco jurídico parcial y prácticas arbitrarias de desalojo. El déficit de vivienda propia, arriba citado, implicaría un cambio radical en las políticas de

desarrollo habitacional, ya que el mercado formal es aun incapaz de atender a la población en "pobreza de ingreso".

- Vecindades en condiciones paupérrimas ubicadas principalmente en los centros históricos y las zonas periféricas de la ciudad, imagen directa de segregación socio-espacial de nuestra era.
- Grandes cantidades de asentamientos y viviendas localizadas en zonas de riesgo, tanto naturales como artificiales, factor que si es un problema de seguridad publica elemental,
- Conflictos entre los vecinos de viviendas en condominio por la falta de una cultura participativa y de vida comunitaria. Esta situación ya se ve reflejada en las pésimas condiciones de mantenimiento de zonas habitacionales en condominio construidas en las ultimas décadas del siglo XX
- Ausencia de suelo urbano accesible económicamente y de manera legal para la clase trabajadora, a manera de reservas territoriales formales. Además, varias zonas metropolitanas carecen de cantidades suficientes de reserva territorial para afrontar el déficit actual y futuro de vivienda formal.
- Constantes fraudes de empresas inmobiliarias que ofertan viviendas de baja calidad en su construcción, generando abandono, descuido y pérdida patrimonial de la población que logra adquirir una vivienda de este tipo.
- Insalubridad y contaminación habitacional, así como viviendas mal edificadas por la vía de la autoconstrucción. Esta problemática es generalizada en los asentamientos irregulares periféricos y en zonas de riesgo.
- Irregularidad en la tenencia de la tierra, situación que inhibe un desarrollo urbano integral, la generación de certeza patrimonial y de inversión inmobiliaria foránea,
- Elevada especulación inmobiliaria. Al ser un recurso altamente vendible, la comercialización de vivienda y suelo urbano de carácter popular se encuentra ligado directamente a las condiciones de libre mercado.
- Segregación social territorial definida espacialmente, síntoma inequívoco de pobreza urbana y "...parte constitutiva de la realidad social"<sup>27</sup>.

Este conjunto de aseveraciones refuerzan la idea de que la pobreza "urbana" es el principal problema social que hoy enfrentan las grandes ciudades de nuestro país. Sin embargo, para entender los procesos de segregación social que ocurren en la ciudad, es necesario tomar en cuenta que no solo los intereses y valores de un solo sector son los que se manifiestan en la conformación de la ciudad. Es la heterogeneidad de factores (entre los cuales la pobreza juega un papel importante) los que imprimen los verdaderos significados y formas de la ciudad.

En este sentido, la diversidad social en las metrópolis aun continúa generando cinturones de miseria en la periferia de la ciudad pero a menor escala que en décadas pasadas, se encuentra fomentada principalmente por la especulación inmobiliaria y en el mercado de suelo urbano, donde los sectores más vulnerables aun no juegan un papel determinante.

### **Algunas consideraciones sobre segregación espacial**

Entendiendo que la segregación espacial significa "distanciamiento y separación de grupos de población de una comunidad" y que puede definirse en segregación *localizada* cuando un

---

<sup>27</sup> Sabatini, 2004. Aunque es un proceso histórico, en la actualidad y a juicio propio, la segregación espacial como factor de acceso diferenciado socialmente a los bienes públicos o de consumo colectivo es el mayor estigma de nuestras grandes ciudades.

sector o grupo social se halla concentrado en una zona específica de la ciudad, conformando áreas socialmente homogéneas, o *excluyente* que implica la ausencia de integración de grupos sociales en espacios comunes a varios grupos<sup>28</sup>, nuestras metrópolis manifiestan claramente este tipo de situación en diversos matices con una diferenciación avocada a las variables socioeconómicas, políticas y físicas de cada lugar, de cada región y de cada entidad federativa.

En el mismo orden de ideas y de acuerdo a lo afirmado por Sabatini, la segregación espacial ha permanecido presente en nuestras metrópolis, siendo una particularidad que nuevas zonas habitacionales de alto nivel y cerradas se localicen enmarcadas dentro de barrios o colonias populares, pero que invariablemente deben contar con una adecuada localización y accesibilidad respecto a los grandes centros de actividad y de servicios.

Esta situación de alguna manera cambia la escala de segregación social en una ciudad e integra positivamente a una zona “pobre” en el marco metropolitano. Muchos de estos ejemplos pueden observarse en la ZMVM, en Guadalajara, León o Acapulco, metrópolis donde las condiciones socioeconómicas son distintas pero presentan similitudes en este “proceso”. Incluso en ciudades medias, donde la escala de segregación es distinta, la integración de zonas pobres a una consolidación progresiva de la ciudad es un proceso presente y benévolo desde varios puntos de vista para su entorno en general, incluyendo el esquema funcional básico de la ciudad.

No obstante a lo anteriormente señalado, la gran cantidad de habitantes en condiciones de pobreza (en sus diferentes grados y enfoques definitorios pero al fin “pobres”<sup>29</sup>) significan una desventaja indiscutible en el posicionamiento regional y global de una metrópolis. También constituyen una pesada carga presupuestal para los gobiernos locales en el ataque frontal a las condiciones de pobreza imperantes en la delimitación geográfica y administrativa de la misma aglomeración urbana.

Cabe resaltar que la producción del espacio urbano realizada por parte de diferentes actores públicos y privados se ha modificado sustancialmente en los últimos años, resultado de los cambios estructurales en el plano económico, social y político. En este sentido la producción de “zonas pobres” a manera de segregación social, es un fenómeno aun escasamente estudiado<sup>30</sup>.

Sin embargo, la pobreza y sus efectos en la población son un tema prioritario para su discusión de primer nivel en nuestro país, tanto por el aumento de la población en pobreza alojada por los centros urbanos como el papel que desempeña el gobierno (en sus diferentes niveles) en relación a las políticas sociales y las nuevas vertientes de combate a la pobreza urbana.

---

<sup>28</sup> Clichevsky, Nora. “Informalidad y segregación urbana en América Latina”. Una aproximación. CEPAL, 2000.

<sup>29</sup> De acuerdo a los enfoques con carácter multidimensional sobre la pobreza citadas por Sánchez Almanza en “Nuevos enfoques en el debate sobre la pobreza urbana”, PUEC, UNAM, 2006, la exclusión social repercute aun más directamente en la conformación de la ciudad, más como proceso que como resultado. El carácter económico y la exclusión política de grupos y sectores en condiciones de pobreza urbana se constituyen como los grandes retos afrontar.

<sup>30</sup> Castillo Berthier, Héctor, 2004. Tipos de pobreza en las metrópolis y formas de inserción económica, política y social, artículo elaborado para el Diplomado “El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión”, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM. 13 pp

## **MOVILIDAD METROPOLITANA**

El propósito del presente capítulo es el de analizar alternativas de transporte público masivo como instrumento fundamental para mejorar la movilidad en un marco metropolitano.

El estudio de caso seleccionado se localiza en un corredor urbano-turístico plenamente identificado en el contexto nacional: la Av. Costera Miguel Alemán de la ciudad de Acapulco, Guerrero, considerada el eje troncal de una Zona Metropolitana inserta en el Sistema Urbano Nacional y que en el año 2005 contaba con una población de 786,830 habitantes.<sup>31</sup>

Para ello, se analizarán en primer término a las condiciones actuales de vialidad y transporte de la aglomeración urbana para dimensionar con exactitud la temática seleccionada.

Posteriormente, se expondrán algunas consideraciones basadas en propuestas específicas sobre el tema del transporte público, bajo la premisa de favorecer la movilidad colectiva sobre la individual en un contexto metropolitano.

Finalmente, se presentarán algunas aseveraciones generales al respecto a manera de conclusiones particulares.

### **Sistema funcional de vialidad y transporte en la Zona Metropolitana de Acapulco**

La estructura vial de la Zona Metropolitana de Acapulco se apoya en un sistema de enlace regional y un sistema vial "urbano". El primero se compone por carreteras federales, tanto libres como de cuota y el segundo por vialidades primarias, secundarias y locales.

Dentro del sistema de enlace regional, las carreteras federales más importantes son: la carretera N° 95 México-Chilpancingo-Acapulco, la vía de cuota México-Cuernavaca-Acapulco, la carretera N° 200 en sus tramos Acapulco-Zihuatanejo y las Cruces-Pinotepa Nacional así como los libramientos Norte de Acapulco y a Punta Diamante. A nivel regional, estas vías funcionan generalmente bien.

Sin embargo, dichas vialidades presentan una problemática importante ya en las zonas de acceso a la zona metropolitana, ya que en el tramo de la carretera federal Chilpancingo-Acapulco, específicamente en la sección del Boulevard de acceso José López Portillo, donde se establecieron adyacentemente las colonias Emiliano Zapata y El Renacimiento, y que hoy concentran a gran cantidad de la población de ingresos medios y bajos de la Zona Metropolitana, debido a la ausencia de reglamentación en los usos del suelo y de un adecuado ordenamiento vial, registran muy bajos niveles de servicio, conflictos viales permanentes y paradójicamente, saturación de transporte público.

En lo que concierne al sistema vial "urbano", este se compone de vialidades locales que vinculan las zonas urbanas de las colonias Renacimiento, Acapulco Diamante, el Acapulco tradicional conocido como Anfiteatro y Pie de la Cuesta<sup>32</sup>. Este sistema se ha adecuado a la topografía del lugar, encontrándose en algunos sectores pendientes mayores al 45%, que consecuentemente generan graves conflictos de flujo vehicular.

En este sentido, Acapulco sufre implacablemente un "explosivo crecimiento, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, de su tasa de crecimiento de motorización".<sup>33</sup>

La ciudad concentra la mayor movilidad desde las zonas habitacionales donde se asienta la población de servicio, (ubicada principalmente en la colonia Renacimiento), hacia la zona urbanoturística tradicional, ya que la población acude a la zona centro en busca de empleo, educación,

---

<sup>31</sup> Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005

<sup>32</sup> Sectorización basada en el Plan Maestro de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Acapulco, H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Gro. 2002

<sup>33</sup> Navarro Benítez, Armando. El debate de la modalidad colectiva vs movilidad individual: actores y fuerzas. PUEC-UNAM, 2006.

abasto y servicios, y es solamente ahí donde se registra la concentración de los mismos. Cabe señalar que estos movimientos de población ocasionan grandes sobrecargas en las vialidades primarias en cualquier horario.

La gran cantidad de traslados a la zona tradicional concentradora de servicios por medio de las vialidades actuales, podrían reducirse significativamente si la población residente de la Colonia Renacimiento utilizara la alternativa vial del *Maxitúnel* pero debido a los altos costos que esto representa, no es utilizado. Esta obra, proyectada en los años 80's y actualmente concesionada, ofrece un acceso directo al centro urbano predominante a través de un túnel para circulación automotriz, que penetra la Sierra del Veladero a nivel de la vía principal de acceso, ahorrando el largo trayecto de subida y bajada para salvar la cadena montañosa citada. En esa época la obra significó una importante inversión, pero actualmente no cuenta con adecuado esquema de recuperación financiera ni de beneficio funcional en general, ya que como se señaló anteriormente, abatiría en gran medida la problemática de movilidad intraurbana y de accesibilidad a la zona urbana-turística.

Como se ha mencionado la zona conocida como Anfiteatro concentra equipamiento, servicios urbanos y fuentes de trabajo, convirtiéndose en el mayor polo de atracción de población, pero su enlace con otras zonas de la ciudad resulta deficiente. Las principales vías de acceso a esta zona en sentido oriente-poniente son: la Av. Ruiz Cortines-Constituyentes-Aguiles Serdán, que va desde el Panteón de Las Cruces hasta la Costera Miguel Alemán; la Av. Cuauhtémoc desde la Av. Farallón a Aguiles Serdán, y la propia Avenida Costera Miguel Alemán desde la Base Naval de Icacos hasta la Playa de Tlacopanocha, sobre las cuales se concentra el mayor flujo vehicular tanto de automotores particulares como de transporte público y de carga; en sentido norte-sur, la circulación se vuelve aun más conflictiva ya que la única vialidad que va desde la Av. Ruiz Cortines a la Costera Miguel Alemán es la Av. Farallón, misma que desemboca en la Glorieta de la Diana. Las demás vialidades de apoyo son la Av. Solidaridad, Insurgentes, Niños Héroes y Bernal Díaz del Castillo, que vinculan la Av. Ruiz Cortines con la Av. Cuauhtémoc.

En el mismo sentido y al poniente de la ciudad, la zona de Pie de la Cuesta-Coyuca se vincula con el Anfiteatro a través de la Av. López Mateos y la Calzada Pie de la Cuesta hasta su unión con la misma Costera Miguel Alemán. Estas vialidades presentan conflictos por la gran cantidad de movimientos vehiculares y la reducida sección que registran. Actualmente se encuentra en proceso de construcción el proyecto de vialidad de cuota que vinculará funcionalmente a estas zonas, pretendiendo reducir los problemas de movilidad de esa parte de la aglomeración urbana.

En resumen, la problemática de vialidad en Acapulco registra:

- Altísima concentración de movimientos vehiculares y que confluyen en su gran mayoría sobre la única vialidad de soporte a la actividad turística de la ciudad
- Insuficiente semaforización y señalización, donde el peatón no es un elemento de atención prioritaria,
- Ausencia de bahías oficiales para ascenso y descenso de pasaje y de puentes peatonales
- Falta de continuidad en el flujo vehicular por estructura y morfología urbana, con escaso mantenimiento de las superficies de rodamiento,
- Vialidades con pendientes mayores a las permitidas según normas SCT
- Inadecuada estructura vial en accesos a zonas comerciales y terminales de transporte
- Ocupación de banquetas por comercio semi-fijo
- Insuficiencia de alcantarillado y drenaje pluvial para evitar deslaves hacia las vialidades de las zonas bajas
- Déficit de estacionamientos públicos en zonas turísticas y comerciales

- Se puede también señalar que en Acapulco los programas sectoriales de vialidad han sido normalmente extemporáneos y no han contado con los recursos necesarios para su instrumentación.<sup>34</sup>

En lo que respecta al transporte público en la Zona Metropolitana de Acapulco, este se encuentra directamente vinculado con la problemática de vialidad imperante, que como se ha mencionado registra graves conflictos debido a la cantidad de traslados que se presentan principalmente en la zona del Anfiteatro y en la Costera Miguel Alemán que contienen además, el mayor porcentaje de las fuentes de trabajo y equipamiento urbano, así como puntos de mayor interés para el turismo. En esta sola vialidad confluyen actualmente más de cinco rutas oficiales de transporte público.

Del total de viajes que se generan en la zona metropolitana el 52% son con propósitos de trabajo, que en la mayoría de los casos provienen de la zona de Renacimiento, el 20% de los viajes son por razones escolares y el 2% por otras causas, el resto se mueve a otras partes de la ciudad. Casi la totalidad de las rutas de transporte público hacen su recorrido por las vialidades primarias, lo que contribuye al incremento de los problemas de tráfico. Actualmente se encuentran registradas 31 rutas de transporte público, cuya confluencia se da principalmente hacia la zona del Anfiteatro.<sup>35</sup>

El transporte público se compone de taxis (en su mayoría), autobuses urbanos y suburbanos, microbuses, calandrias, autobuses turísticos, además del transporte de carga, los cuales en gran parte son unidades de modelos atrasados. En los últimos años, el servicio prestado a través de microbuses se ha incrementado notablemente, mismo que al no contar con una vialidad que permita una circulación adecuada, la saturación de las vías primarias se ha visto también incrementada. Esto ocurre principalmente en las Colonias populares de Emiliano Zapata y Renacimiento.

Respecto a los grupos que se encuentran a cargo de la prestación concesionada del servicio se identifican tres agrupaciones: Alianza del Transporte Urbano y Suburbano del Estado de Guerrero, A.C., Autotransportes Coordinados de Acapulco, S.A. de C.V. y el grupo independiente "Mi Patria es Primero", que en total agrupan 815 unidades de transporte.<sup>36</sup>

Estos grupos predominan en la toma de decisiones sobre las rutas, los horarios y las características propias de las unidades de transporte y representan a una gran cantidad de personas e intereses sobre el tema. Esta situación refuerza las consideraciones de Bernardo Navarro respecto a que es una obligación el considerar los lugares, características, interrelaciones y fuerza de estos agentes en la formulación de las estrategias de gestión y desarrollo del sistema de transporte metropolitano.

Por otra parte, el transporte de pasajeros foráneo cuenta con tres terminales, donde se movilizan aproximadamente entre 15,000 y 20,000 personas al día. Las vialidades de acceso por las que circulan estas unidades de transporte también son primarias.

Respecto al transporte de carácter marítimo, la ciudad cuenta con un muelle turístico y de carga ubicado también en la Costera Miguel Alemán y cuyas instalaciones están concesionadas a la empresa Administradora Portuaria Integral de Acapulco, S.A. de C.V., la cual capta el 6% de los cruceros que visitan la República Mexicana;<sup>37</sup> esta terminal genera también un congestionamiento

---

<sup>34</sup> Tal y como lo señala Ángel Molinero en "Planeación y regulación de la red vial primaria" PUEC, UNAM, 2006, Acapulco cuenta con un rezago importante en general respecto a las necesidades propias de una aglomeración urbana de tal magnitud.

<sup>35</sup> Fuente: Centro SCT Guerrero. 2003.

<sup>36</sup> Fuente: H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Dirección de transporte. 2003.

<sup>37</sup> Fuente: Plan Maestro de Desarrollo Portuario de Acapulco. API Acapulco, 2002.

vehicular importante fuera de sus instalaciones por la inadecuada integración respecto a una vialidad sobre transitada.

Sin embargo, al ser Acapulco una ciudad litoral, el transporte público marítimo no es una alternativa aun explotada.

De manera global en materia de competitividad, se percibe que la Zona Metropolitana de Acapulco presenta dos grandes debilidades estructurales: el conflicto de vialidad-transporte y la inseguridad.<sup>38</sup>

### **Alternativas para la movilidad colectiva en Acapulco**

Es una realidad que para su sistema vial y de transporte público, Acapulco necesita de instrumentos de ordenamiento espacial y funcional orientados a entregar soluciones estratégicas a largo plazo en el marco de una visión metropolitana. El objetivo fundamental es mejorar las velocidades del transporte y la calidad del servicio.

En el mismo sentido e identificando el contexto y el rol que juega Acapulco a nivel regional y nacional (ciudad turística tradicional), la necesidad de mejorar la movilidad en la zona metropolitana se deberá avocar primordialmente a: 1) optimizar los tiempos de recorrido, 2) disminuir los traslados motorizados unitarios y, 3) elevar los niveles de servicio de la estructura vial de soporte a la actividad turística.

La estrategia de acción general en consecuencia, deberá avocarse hacia un desarrollo balanceado, donde el transporte es el soporte de las actividades de toda la ciudad, englobado bajo un marco regulatorio planificado de manera incluyente, con un estricto control y coordinación gubernamental-sectorial de carácter metropolitano.

Partiendo de estos planteamientos, para la vialidad de soporte predominante de la actividad urbana-turística, la Avenida Costera Miguel Alemán, será necesario:

- Modernizar la flota vehicular de transporte público, acorde a la normatividad existente, siguiendo el espíritu de unidades de mayor capacidad, con carácter ecológico y de bajo costo por peaje. En contraparte, deberá de detenerse la expedición de licencias de circulación para taxi, ya que este sistema de transporte unitario se encuentra actualmente sobresaturado. Este planteamiento no ha sido fácil de instrumentar, pero programadamente y con un fondo metropolitano, bien podría avanzarse en su consolidación.
- Adecuar mediante ingeniería geométrica varias intersecciones de la avenida costera con vialidades primarias, resaltando la importancia de un carril exclusivo para el transporte público, la prohibición del estacionamiento en el carril extremo derecho y la construcción de bahías oficiales de ascenso y descenso. Las características físicas de la avenida lo permiten en casi todo su trayecto.
- Restringir el acceso a vehículos de carga sobre la avenida costera a horarios específicos. Siendo estos importantes elementos abastecedores de insumos para la actividad turística, se facilitaría su integración a la funcionalidad urbana retomando la experiencia de Zaragoza, España, citado por Juan Pablo Antón y Rodolfo Hernández.
- Instrumentar el sistema de transporte colectivo marítimo para las Bahías de Acapulco y Puerto Marqués, incluyendo enlaces con Pie de la Cuesta, Caleta y Acapulco Diamante, utilizando infraestructura existente como la terminal marítima (Centro histórico) y la base naval de Icacos (Acapulco Dorado), así como la creación

---

<sup>38</sup> Se plantea la idea en referencia a la similitud con lo acontecido con la ciudad de Bogota y lo citado en "Sistema Transmilenio", Bogota Colombia, 2003. [www.transmilenio.gov.co](http://www.transmilenio.gov.co)



de nuevas terminales (que bien pudieran ser multimodales) en los sectores de acceso litoral a la zona metropolitana,

- Plantear como una solución más contundente, la introducción de un sistema de transporte masivo alternativo sobre la Avenida Costera, el cual abandone las limitantes de la movilidad en dos dimensiones<sup>39</sup>. Se propone la construcción de un monorriel elevado de carácter panorámico, el cual ocuparía para su infraestructura un espacio reducido en el camellón central de la avenida, funciona de manera silenciosa, los costos de su construcción no son tan elevados y obstaculizaría de forma mínima el paisaje, constituyéndose así en un atractivo turístico mas. Este sistema se usa exitosamente en lugares como *Epcot Center* y las zonas turísticas de *Ámsterdam*. En referencia, se considera su introducción a ciudades latinoamericanas con topografía y morfología similar a las imperantes en Acapulco como La Paz y Quito.
- Poner en tela de juicio la instalación de otras modalidades de transporte público como el tren eléctrico, teleféricos y funiculares, sobre todo para las zonas de altas pendientes. Estas modalidades de transporte son especiales para la topografía del lugar.
- No desmayar en las campañas de educación vial.

Estas acciones deberán estar acorde a lo estipulado en materia de zonificación por el Plan Maestro de Desarrollo Urbano vigente, así como a una constante revisión y actualización, en miras de un desarrollo integral de la zona metropolitana, haciendo hincapié en sus potencialidades y necesidades.

### **A manera de conclusiones**

Para determinar el grado de movilidad dentro de una aglomeración urbana es indispensable identificar con gran exactitud las condiciones básicas del sistema vial y de transporte. Estas condiciones se encuentran sujetas invariablemente a las características físicas del emplazamiento y a la fisonomía urbana construida.

Es entonces que de acuerdo a las condiciones topográficas, económicas y de estructura urbana, la mejor alternativa de movilidad para Acapulco, la constituye el transporte masivo. Sin embargo, este deberá retomar también el punto de vista del aprovechamiento y uso turístico, rol principal de la ciudad y donde las experiencias internacionales son más numerosas.

El mover más gente que automóviles parece ser la única vía sustentable para el desarrollo integral de la zona metropolitana de Acapulco. Esta aseveración implica diversos esfuerzos y compromisos por parte de las autoridades tomadoras de decisiones en el marco metropolitano.

También supone ejercer acciones avocadas a enfrentar el carácter ambiental de una movilidad metropolitana en aumento, en un marco de alta fragilidad ecológica, como es el caso. Es entonces también necesario instrumentar, de manera paralela, medidas de mitigación y control de los impactos negativos de una movilidad creciente en un marco de aprovechamiento turístico.

---

<sup>39</sup> retomando la esencia de la propuesta de *movilidad en la ciudad del futuro* planteada por Mikel Murga, (2001).

## **INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS DE ORDENACIÓN URBANA CON POLÍTICAS AMBIENTALES**

Las condiciones económicas adversas para un país generan también condiciones urbanas y ambientales adversas. Ciertamente, dichas condiciones se hacen aun más evidentes en las zonas metropolitanas llamadas del tercer mundo, donde la posibilidad de implementar proyectos de sustentabilidad o para salvaguardar la biodiversidad de la región en que se enmarca, se tropieza cada vez mas frecuentemente con la escasez en todos sentidos: de recursos financieros, de personal capacitado, de tecnologías apropiadas, de creatividad, de canales adecuados para viabilizar los apoyos, etc.

Este panorama nos lleva a replantear la manera en que estamos construyendo nuestro hábitat, ya que cuando intentamos crear o generar una ciudad “sustentable” estamos *a priori* ante una contradicción en el planteamiento mismo, ya que esta demostrado que en nuestro planeta no hay nada más agresivo hacia la naturaleza que la construcción de ciudades, las cuales siempre se han constituido como las mayores depredadoras del entorno natural. Además de que las ciudades acaban con el medio ambiente natural, también constituyen un riesgo para quienes las habitamos, ya que hemos sido incapaces de evitar asentamientos en barrancas, en zonas inundables, debajo de vías de comunicación e infraestructuras de servicios o contiguas a usos potencialmente peligrosos, donde los recurrentes desastres naturales nos recuerdan implacablemente nuestros errores.

¿Que debemos proponer entonces? ¿La separación de la ciudad de su entorno natural? ¿La reconstitución de nuestro sistema de ciudades en términos de un equilibrio territorial menos agresivo hacia la naturaleza y más equitativo con sus habitantes? ¿Hacer más rurales nuestras urbes? ¿Plantear políticas de desarrollo más “ecológicas”?

Desafortunadamente el fondo del debate sobre la sustentabilidad de nuestras ciudades nos remite al planteamiento inicial de este capitulo, las condiciones económicas adversas. Mucho de lo que se ha propuesto al respecto ha quedado en mero discurso, ya que las políticas de combate a la pobreza no atacan los problemas de fondo, simplemente ponen en marcha programas asistenciales. Pero además, no se ha logrado crear un concepto de desarrollo que incluya al hombre como parte integral de la naturaleza. Podemos observar que en la practica lo que debiera de formar una unidad, aparece como dos conceptos diferentes y opuestos que no logran encontrar puntos de convergencia e interacción saludables para ambas. En este sentido, la sumisión de unos grupos sociales a otros y de unos países a otros, vuelve también irrealizable la intención de crear ambientes armónicos en todos los sentidos.

Entonces, ¿cómo revertir estas situaciones cada vez más contradictorias? La respuesta a esta interrogante nos permitiría crear ambientes más saludables para la población y salvaguardar a la naturaleza de la cual formamos parte. Esto implica intrínsecamente cambiar la forma en que percibimos nuestro mundo y nuestras relaciones con él y entre nosotros mismos, considerándonos como una de tantas especies que habitan el planeta.

### **La necesidad de analizar a la ciudad como ecosistema**

El explosivo proceso de urbanización de nuestros tiempos ha tenido efectos significativos (incluso a nivel global) sobre la naturaleza y la calidad de vida urbana, al grado de afectar la estabilidad ecológica, política y social de nuestras ciudades. La evolución y el desarrollo que han registrado nuestras ciudades han producido sistemas artificiales, inestables y con una alta vulnerabilidad, que se mantienen con enormes demandas de diversos materiales y energéticos que con frecuencia son transportados desde distancias cada vez mas lejanas. Este marcado desequilibrio entre el consumo de recursos y la producción de alimentos y satisfactores básicos

para la población urbana, así como la elevada tasa de generación de productos de desecho son indicadores irrefutables del daño ambiental perpetrado.

Este panorama ha generado una preocupación creciente por el adecuado manejo de los recursos de los sistemas urbanos. Esto se hizo más evidente a partir de la primera sesión celebrada por el Consejo Coordinador Institucional del Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO, efectuada en 1971. Posteriormente, con el apoyo del Programa Ambiental de las Naciones Unidas UNEP y en cooperación con la Asociación Internacional para la Ecología, la UNESCO celebró en París durante 1975, una serie de reuniones con diversos especialistas en asentamientos humanos para plantear una estrategia global para llevar a cabo estudios ecológicos integrales en sistemas urbanos, que sirvieran de base para la toma de decisiones sobre su manejo y planeación a futuro.

De ahí surgió el enfoque de análisis que considera a las ciudades como sistemas ecológicos, rebasando la consideración simplista de la ciudad como mera combinación de lugar físico y población.

El reconocimiento de que los sistemas urbanos están formados básicamente por el hombre y su medio ambiente, nos hace comprender de manera básica que a las diferentes interacciones entre estos dos elementos es necesario considerarlas como sistemas ecológicos integrales; sin embargo, ésta es una concepción que aún no se ha aceptado universalmente. Podría decirse desde este punto de vista, que la ciudad es una creación completamente artificial, producto de la tecnología y la cultura prevaleciente en la época, y como tal, los modelos derivados de las ciencias naturales no son aplicables para su análisis. De esta consideración aun vigente, surgen gran parte de los problemas de percepción, planeación e instrumentación de políticas urbanas en nuestros días.

En este mismo sentido, ignorando el papel del hombre respecto al medio natural con que interactúa, desde el siglo pasado los ecologistas se enfocaron en una primera visión al estudio de los sistemas naturales (los no afectados por el ser humano) y urbanos por separado. Este concepto de análisis aun prevalece en nuestra metodología para la elaboración de planes de desarrollo urbano, la cual separa el análisis del medio natural del “artificial” sin esquemas claros que los interrelacionen<sup>40</sup>. En este mismo sentido, el enfoque ecológico integral para el análisis de los sistemas urbanos, es una concepción relativamente nueva en México, el cual reconoce a las ciudades como ecosistemas orgánicos con funciones y estructuras definidas.

Al respecto, dicho análisis ecológico integral de los sistemas urbanos considera que las ciudades, al igual que otros sistemas, presentan una estructura y función resultado de factores bióticos (todos los elementos vivos) y abióticos (clima, suelo, infraestructura urbana, edificaciones, etc.)<sup>41</sup>, así como de la transformación y el reciclaje de energía y materiales diversos.

De esta manera, los ecosistemas urbanos se consideran “abiertos” y dependen casi en su totalidad de los ecosistemas que los rodean y con los que mantienen flujos e interacciones de insumos. La nula productividad biológica de las ciudades estrecha aun más la dependencia con las áreas rurales productoras de alimentos y recursos hídricos. Esta condicionante aumenta en consecuencia directa el grado de fragilidad, inestabilidad y dependencia de un ecosistema “urbano” desde el punto de vista ambiental, socioeconómico y de poder político.

---

<sup>40</sup> Tal aseveración toma forma al analizar la *Metodología para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano*, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, SEDESOL, 2004.

<sup>41</sup> Cabe referenciar lo señalado por Manuel Perló en “Problemas y perspectivas de la sustentabilidad del agua en áreas urbanas de América Latina”, PUEC, UNAM, 2006, respecto a que “el agua es, junto al clima y la atmósfera, elementos que vinculan a todo el planeta y al conjunto de los seres vivos”

Es importante señalar que en varios países de Europa se han podido elaborar marcos conceptuales y metodológicos para el análisis y la planeación de los sistemas urbanos<sup>42</sup>. Sin embargo, en nuestro país esta vertiente presenta problemas en su conceptualización y en la validez misma de este tipo de análisis. Es por eso que es urgente recuperar la brecha de desfase respecto a los países europeos sobre el tema de generación de políticas de integración urbana con el medio natural.

### **Políticas de ordenamiento vs políticas ambientales**

A inicios del siglo XXI, la conservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente en los sistemas urbanos han llegado a constituir un tema fundamental para la generación de políticas integrales de planeación y gestión urbana, principalmente en los países en vías de desarrollo, ya que el propio proceso de urbanización registrado en los últimos tiempos solo ha puesto en peligro la supervivencia de las generaciones futuras. El uso y el aprovechamiento de los recursos naturales por las diferentes sociedades humanas a lo largo de la historia han seguido patrones agresivos y lineales que representan grandes consumos de energía y una enorme producción de desechos.

Estas actividades y procesos han desconocido las políticas oficiales de preservación y de desarrollo “sustentable” que satisfagan las necesidades actuales sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propios requerimientos. En el desarrollo, evolución y funcionamiento de los sistemas urbanos de las metrópolis mexicanas, ésta concepción ha pasado prácticamente desapercibida. Podemos observar que en grandes aglomeraciones urbanas de México<sup>43</sup> el interés comercial ha estado muy por encima sobre el interés ambiental, y lo que suena aun peor, no se han vislumbrado medidas contundentes de mitigación de los grandes impactos ambientales generados.<sup>44</sup>

Al respecto y a manera de ejemplo, de acuerdo a lo aseverado por Girardet (1996)<sup>45</sup>, para cuantificar el grado de autosuficiencia y el metabolismo de los sistemas urbanos, es necesario considerar un concepto de *huella ecológica*, la que se define como la superficie de territorio necesario para suministrar al propio sistema urbano de alimentos y absorber su producción de dióxido de carbono. De acuerdo a este concepto, la huella ecológica de la ciudad de Londres abarca 125 veces el tamaño de su área urbanizada, lo que supone una superficie total de 20 millones de hectáreas de huella. Podemos imaginar, aún careciendo de datos comparables, que la huella ecológica de la ZMVM es bastante más grande.

Además, en un análisis somero de las metrópolis mexicanas (tanto fronterizas, industriales, turísticas o administrativas), si bien existen programas de ahorro de recursos energéticos e hidrológicos, de manejo y gestión de áreas verdes y de conservación de la biodiversidad, las acciones y propuestas emprendidas se perciben como aisladas, efímeras y frecuentemente sujetas a situaciones de carácter político-administrativo, además de carecer de fondos económicos lo suficientemente amplios para afrontar una problemática de tal magnitud.

---

<sup>42</sup> Al respecto véase: Sukopp, H. “*Urban ecosystems*”, Inst. Chiba, Alemania, 1992. Giacomini, V. “*Rome considered as an ecological system*”. Nature and resources, UNESCO. 1891. Pares, M.G. y J. Terradas, “*Descubrir el medi urba*”. 2. Ecología d’una ciutat: Barcelona. Centre del medi urba, UNESCO. 1985

<sup>43</sup> Principalmente en las metrópolis industriales como Tampico-Ciudad Madero-Altamira, Tula-Tepeji, Coatzacoalcos y la propia ZMVM.

<sup>44</sup> Al respecto véase “*Evaluación ambiental urbana*” de Rojas C., Rosa Imelda, en Ciudades 38, RNIU, Puebla, México, 1998.

<sup>45</sup> Retomado de “Metabolism of the cities” en: *The City: So human an Ecosystem*. Nature and Resources, Paris, UNESCO, 1996.

Respecto al ordenamiento urbano, ya se señaló que la metodología oficial de planificación urbana omite un esquema claro de integración del medio natural con el "artificial". Por otra parte, los ordenamientos ecológicos de regiones consideradas de alta fragilidad ecológica, se han elaborado por lo regular después de que la presión urbana sobre suelo comercialmente atractivo ya ha empezado a consolidarse<sup>46</sup>.

Además, el marco de gobernabilidad metropolitana en nuestro país es una de las mayores barreras para la ordenación ambiental, al carecer de mecanismos realmente funcionales de coordinación y cooperación gubernamental, estando sujetos a las condiciones políticas imperantes.

Tampoco se ha vislumbrado como política de solución integradora a la posible participación del sector privado en el manejo y preservación del medio natural, con el único fin de procurar una mayor eficiencia en las programas de control y en la continuidad de proyectos y programas, generando así un escenario mas optimista en la sustentabilidad de nuestras ciudades.

El reconocer estas condiciones, sobrepasando el discurso político y las buenas intenciones de planificación, debe de comprender la urgente necesidad de dirigir el crecimiento de las futuras expansiones urbanas a través de una planeación intersectorial efectiva, con enfoques interdisciplinarios que abarquen diferentes niveles en la toma de decisiones dentro de un marco ecológico integral.

### **Consideraciones generales**

A manera de resumen podemos enunciar que:

Las condiciones económicas adversas generan también condiciones ambientales adversas maximizadas en los asentamientos humanos de mayor escala.

El análisis del medio natural en nuestros días no contempla al hombre como parte integrante de un ecosistema.

Las experiencias internacionales ya retoman la esencia de un análisis integral del medio urbano como ecosistema abierto con estructura y funciones propias. En México no sucede así.

En nuestro país las experiencias concretas de sustentabilidad urbana son mínimas y muy localizadas, donde el papel de un gobierno metropolitano es fundamental.<sup>47</sup>

Por ultimo, en materia de integración de políticas de ordenamiento con políticas ambientales, será necesario reconocer la relación ciudad-entorno natural como un sistema que potencialmente puede llegar a incrementar la producción y diversidad biológica de las ciudades. Asimismo, también es necesario fomentar aun más la educación ambiental, dirigida a la cooperación y la solidaridad entre los habitantes de las metrópolis, con el objeto de tener espacios urbanos menos agresivos y más humanizados.

---

<sup>46</sup> Ejemplo de lo citado puede verificarse en el desarrollo de las zonas metropolitanas de Cancún-Riviera Maya y Puerto Vallarta-Bahía de Banderas.

<sup>47</sup> Provencio, Enrique. "Ordenación del territorio y medio ambiente en la ZMVM". PUEC. UNAM. 2006

## **INCORPORACIÓN DE SUELO A LAS CIUDADES**

La regularización de la tenencia de la tierra de ejidos y áreas comunales para su incorporación a usos urbanos, producto de una política nacional para legalizar este tipo de terrenos es hasta nuestros días una tarea no concluida. Pero ante todo, la urgencia de reglamentar y ordenar este proceso, enmarcado bajo una intensa presión socioeconómica y el desbordamiento de una expansión urbana incontrolada en los últimos años, ha pasado factura en la conformación de nuestras ciudades.

Las políticas y estrategias de regularización del “sector social”<sup>48</sup> en materia de propiedad territorial, llevadas a cabo después de las reformas constitucionales de 1992 y la propia formalización de reservas territoriales a partir de este proceso, son dos factores que han estado fuertemente relacionados con el crecimiento de las ciudades hasta la actualidad, ya que son fácilmente identificables los rumbos y los resultados que han propiciado las condiciones de oferta formal e informal de suelo para usos urbanos. Así, podemos identificar *a priori* de un análisis exhaustivo, a aquellos asentamientos irregulares emplazados en terrenos ejidales de la periferia de la ciudad (fuera de lo planteado por los planes y programas de desarrollo urbano y que tarde o temprano son “legalizados” para formar parte desde ese momento del centro de población) y a los desarrollos inmobiliarios de nivel medio y alto en reservas territoriales públicas y privadas.

Es aquí donde surge la idea central del presente apartado, ¿Cómo revertir el viciado proceso de regularización o incorporación de suelo ejidal para usos urbanos que fomenta su ocupación incontrolada en completa discordancia al proceso de planificación de las ciudades de nuestro país?

En primera instancia debemos de reconocer que la política nacional de regularización de la tierra social fue producto de una gran necesidad más que de una acción paliativa a las condiciones en que se encontraban este tipo de tierras y sus poseedores. Además de otorgar una seguridad “de facto” a la venta del ejido<sup>49</sup>, se respondió a un proceso antes “inexistente” a una realidad inobjetable.

También se debe reconocer que al contar con certeza jurídica en la tenencia de este tipo de tierras, se potencializan las oportunidades de inversión formal en el ramo inmobiliario y productivo. Claro ejemplo de ello son las inmobiliarias ejidales bajo el esquema de sociedad mercantil, mismas que han impulsado grandes proyectos de desarrollo de diferentes giros, tipos y alcances.<sup>50</sup>

Además, las tierras “regularizadas” son desde ese momento objeto de una planificación urbana incluyente y definida con una claridad antes muy discutible. Es hasta entonces que se abrió la posibilidad de constituir reservas territoriales formales con mayor certeza y definición sobre terrenos ejidales y que antes era mucho más difícil de definir e identificar.

No obstante, tampoco se puede ocultar que la política de regularización no benefició en términos prácticos a la gran mayoría de ejidatarios, ya que solo se formalizó un proceso de compraventa antes no reconocido jurídicamente y si propició aun más el mercado oculto para ocupar la tierra con asentamientos humanos “irregulares”, lo que nos refirió invariablemente al proceso de regularización forzada. También se fomentó la generación de monopolios privados

---

<sup>48</sup> Azuela de la Cueva, Antonio. “Evolución de la incorporación de suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano y políticas de regularización de la tenencia de la tierra”. PUEC, UNAM, 2006.

<sup>49</sup> Ídem.

<sup>50</sup> De acuerdo a información obtenida en proyectos personales, la inmobiliaria ejidal que mayor plusvalor y generación de recursos económicos obtuvo bajo ese esquema a nivel nacional (hasta el año 2003), fue el ejido de Jarretaderas, Nayarit, poseedores originales de lo que hoy se conoce como Nuevo Vallarta. Otra inmobiliaria ejidal que cabe en esta categoría es la conformada bajo el proyecto de la “Zona Plateada”, el desarrollo inmobiliario más importante en el estado de Hidalgo de los últimos 20 años.

sujetos a las leyes de mercado, donde los más pobres también resultaron los más desprotegidos para acceder al suelo “formal”.

En este punto es importante identificar aquellas políticas que deban instrumentarse para evitar la ocupación irregular de suelo, fomentada por la promesa siempre cumplida de su regularización.

### **Políticas inhibitoras del mercado de suelo informal.**

En este sentido se deben orientar los esfuerzos en estrategias generales que contrarresten la atractiva oferta de ocupación de tierras periféricas de manera ilegal para usos urbanos, por medio principalmente de:

- Articular funcionalmente y de manera más eficaz a los diferentes sectores de la ciudad, enfocándose hacia la disponibilidad controlada de servicios públicos básicos y de transporte masivo, maximizando así la infraestructura instalada. Se persigue con esta estrategia una prestación más eficiente de dichos servicios para desestimar progresivamente la proliferación de asentamientos irregulares que se adhieren a zonas con presencia de servicios básicos y transporte publico.
- Inducir el crecimiento urbano de manera programática hacia las zonas mas aptas y con menor grado de vulnerabilidad, respetando estrictamente lo estipulado por los ordenamientos ecológicos y urbanos vigentes, mismos que deben de ser públicos y ampliamente difundidos, permeando hasta la ultima autoridad local para que sean los propios habitantes los mas estrictos vigilantes del cumplimiento de tales ordenamientos. Además, los municipios deben también de apagarse al derecho de preferencia que establece la Ley Agraria y la Ley General de Asentamientos Humanos ya que este factor abre la posibilidad legal a los municipios y a los estados de adquirir terrenos ejidales que se encuentren dentro de los límites de la reserva territorial urbana.<sup>51</sup>
- Instrumentar acciones de redensificación progresiva de las ciudades, principalmente en los centros históricos, ofreciendo alternativas de vivienda social. Las posibilidades de generar incentivos fiscales y de oportunidades de inversión deberán de ser impulsadas lo suficiente para contrarrestar los altos valores de ocupación y usufructo por uso del suelo comercial y de servicios. Además, explotar de manera prioritaria la ocupación de segundos pisos de los inmuebles para usos estrictamente habitacionales, abriendo posibilidades de inversión en vivienda social bajo los rubros de rehabilitación y adecuamiento del tipo de edificaciones que así lo permitan. Esta posición no deberá de contrapuntarse a lo perseguido con acciones de impulso a la *gentrificación* de los centros históricos de nuestras ciudades, sino que deberá ser el complemento de una política general de aprovechamiento intensivo de aquellas zonas dotadas de todos los satisfactores urbanos.
- Generar una oferta suficiente de suelo formal (sea mediante adquisición, asociación con propietarios, el bajo costo, etc.), donde se abra la posibilidad de “privatizar socialmente” la dotación de tales espacios. Este planteamiento persigue el objetivo de ofrecer mas eficientemente suelo para la vivienda para los estratos de la población de menores ingresos, ofreciendo con oportunidad y calidad areas dotadas de servicios públicos básicos y una urbanización adecuada con cargo directo a los desarrolladores privados, evitando a toda costa que estas tareas recaigan

---

<sup>51</sup> Jiménez H., Edith. “Políticas públicas y reservas territoriales en Aguascalientes” en CIUDADES 44, RNIU, Puebla, México, 1999.

finalmente en los gobiernos municipales y estatales. Esta propuesta deberá de estar enmarcada obligatoriamente bajo la incorporación obligada de aquellas las areas para la expansión urbana bajo el esquema de reservas territoriales orientadoras del desarrollo urbano, de acuerdo a los planes y programas de desarrollo urbano.

- Crear un sistema de información permanente sobre el mercado del suelo, que incluya información básica sobre las tierras susceptibles a ser urbanizadas, localización y usos del suelo permitidos por los planes de desarrollo urbano, servicios y equipamiento urbano existentes, costos aproximados, etc.; este sistema se convertiría entonces en una herramienta para el análisis del espacio territorial, de las tendencias de urbanización, las prospectivas de crecimiento, análisis del mercado inmobiliario y finalmente, una herramienta básica para la planeación y la toma de decisiones.

Adicionalmente, estas políticas deben de contar con diversos mecanismos de control para evitar que diversos factores, principalmente de carácter económico, impidan su instrumentación y ejecución. El factor de control predominante al respecto, lo constituye el estricto respeto a los usos del suelo vigentes, ya que la aseveración de Ramírez Favela de “garantizar el equilibrio espacial y la funcionalidad en beneficio de la sustentabilidad y la calidad de vida de los habitantes, así como rentabilidad de los desarrollo inmobiliarios” tiene su factibilidad en el grado de cumplimiento a lo señalado por los planes de desarrollo urbano. Además, la coordinación entre las autoridades que administradoras del desarrollo urbano debe de ser lo suficientemente eficaz para garantizar que: a) la ocupación irregular del suelo para usos urbanos no llegue al grado de consolidación suficiente para evitar “políticamente” su reubicación, b) la esperada regularización sea evitada, tanto administrativa como notarialmente, a expensas de la factibilidad del uso del suelo emitida por la municipalidad, y c) garantizar la participación en el proceso de incorporación de todos los actores públicos, privados y sociales, transparentando dicho proceso mediante una “contraloría social” para su vigilancia y cumplimiento.<sup>52</sup>

También se deben de contemplar todas aquellas sanciones que inhiban el conflicto entre el libre mercado del suelo y los ordenamientos urbanos. Esto nos refiere a la estricta aplicación de lo señalado en materia de sanciones por las leyes de asentamientos urbanos, fraccionamientos y obras públicas, así como en los bandos de policía y buen gobierno de los ayuntamientos, además de lo señalado por las leyes y ordenamientos de carácter ecológico a la par de las leyes agrarias.<sup>53</sup>

### **Consideraciones generales**

Resulta claro que a la par de evitar la proliferación de asentamientos irregulares se estarían deteniendo también las inadecuadas condiciones de vida de la población residente. Además, se podrían impedir riesgos urbanos y naturales que conllevan a serias catástrofes humanas y que con periodicidad se presentan en zonas urbanas con este tipo de historia.

---

<sup>52</sup> Como ejemplo válido de una contraloría social efectiva podemos señalar las experiencias de aplicación de éstas en los Ramos 20 y 33 en los programas federales y municipales de infraestructura básica, mejoramiento urbano y vivienda.

<sup>53</sup> Tal y como lo señala Ramírez Favela en “La incorporación de terrenos ejidales al desarrollo urbano por la vía formal” PUEC, UNAM, 2006, la contraposición y mezcla de ordenamientos urbanos, agrarios y ecológicos sobre las áreas ejidales susceptibles a su incorporación a usos urbanos, requiere de eliminar las limitaciones actuales que presentan actualmente dichos ordenamientos.



Es por eso que resulta urgente poner en operación distintos mecanismos de control y prevención de asentamientos irregulares más que optar por una regularización obligada, tales como:

- ejercer los derechos de preferencia arriba mencionadas, por parte de las autoridades municipales para adquirir predios en reserva urbana;
- la negociación de derechos de desarrollo para proteger áreas agrícolas y de preservación ecológica;
- la asociación por causa de interés público, donde el gobierno impulsa acciones de desarrollo urbano en colaboración de los ejidatarios.<sup>54</sup>

Pero lo verdaderamente significativo sería el de generar un programa (por llamarlo de algún modo) permanente y capaz de evitar las acciones puntuales y de corta duración para hacer frente a la problemática mencionada.

---

<sup>54</sup> Ideas retomadas de: Fausto B., Adriana, "De las reservas territoriales a la gestión del suelo urbano" en CIUDADES 44, RNIU, Puebla, México, 1999.

## **PROYECTOS DE ALTO IMPACTO METROPOLITANO**

Durante el siguiente capítulo se resume una experiencia personal llevada a cabo durante el año 2004 sobre un proyecto con un alto nivel de impacto urbano, de vocación habitacional, turística y de servicios, ubicado en la zona de influencia de una importante zona metropolitana del bajo mexicano.

El capítulo se presenta en tres apartados. El primero ubica al estudio de caso en el contexto regional y metropolitano; el segundo analiza al proyecto partiendo de la idea central de *complejidad* y el tercero concluye con la identificación de las características en específico que reunió un proyecto de este tipo.

### **El Proyecto de Desarrollo Marfil.**

El Desarrollo Marfil se localiza en la ciudad de Guanajuato, catalogada como patrimonio histórico de la humanidad por la UNESCO, enmarcada en la zona centro-poniente del país. La región de influencia del desarrollo planteado incluía como ciudad predominante a la Zona Metropolitana de León-Silao, así como a las ciudades de Irapuato, Salamanca, San Miguel de Allende y Celaya.<sup>55</sup>

El proyecto Marfil se circunscribe a un predio propiedad del Fideicomiso Promotor del Desarrollo Integral de Marfil –FIPRODIMA-, ubicado en la periferia de la ciudad con una superficie total de 255 Hectáreas. La zona en que se encuentra inmerso cuenta con una posición estratégica a nivel regional, registrando una excelente comunicación con ciudades y áreas metropolitanas del país. El tiempo de recorrido por carretera desde las zonas metropolitanas del Valle de México y Guadalajara es actualmente de menos de 4 horas. Además, las autopistas que comunican a Guanajuato con las ciudades de Querétaro, San Luis Potosí, Morelia, Aguascalientes y Zacatecas, permiten el acceso en menos de 2 horas, lo que constituye una gran oportunidad de mercado turístico e inmobiliario.

En aquellos días se preveía que las relaciones funcionales entre la ciudad de Guanajuato con la Zona Metropolitana de León-Silao se verían fortalecidas en el mediano plazo, y aun más directamente con Irapuato, Salamanca y Celaya, conformándose paulatinamente una gran aglomeración urbana-industrial a manera de megalópolis, en la que los servicios de cada ciudad se complementarían con los de las restantes. Estas ligas funcionales también permitirían ampliar el mercado para los productos inmobiliarios planteados por el proyecto Marfil. Además, la relación entre las ciudades de Guanajuato y San Miguel de Allende (de vocación eminentemente turística) se esperaba que se incrementara significativamente, complementando los servicios turísticos de ambas, permitiendo a la vez el fortalecimiento del sector turismo y el mercado inmobiliario de alcance internacional en Guanajuato.

A partir de un amplio diagnóstico regional y local, donde las tendencias demográficas decrecientes registradas en la ciudad de Guanajuato, la afluencia de un turismo con baja derrama económica, una actividad inmobiliaria paralizada, la escasa diversificación de atractivos turísticos, aunados a un desaprovechamiento importante de los recursos naturales, históricos y humanos presentes en Guanajuato, obligaron a la intervención directa del Fondo Nacional para el Fomento

---

<sup>55</sup> De acuerdo al Sistema Urbano Nacional (SEDESOL, 2005) la Zona Metropolitana de León-Silao registraba en el año 2000 a 1,269,179 habitantes y los centros urbanos de la zona de influencia del proyecto Marfil a 932,047 habitantes, lo que significaba una población total de 2,201,226 personas como población de proyecto.

del Turismo –FONATUR- a solicitud del gobierno del estado para la implementación del Proyecto de Desarrollo Marfil<sup>56</sup>, bajo los siguientes objetivos fundamentales:

- Generar empleos, desarrollo económico y captación fiscal en el ámbito local
- Diversificar los atractivos turísticos de la ciudad de Guanajuato para reposicionarla en el contexto turístico nacional e internacional
- Ofrecer amenidades culturales, recreativas y comerciales de primer nivel en la zona
- Mejorar el paisaje suburbano, y
- Lograr una rentabilidad financiera atractiva para atraer inversión privada

El proyecto de desarrollo urbano, golfístico, comercial y turístico de Marfil finalmente propuesto, constituye actualmente una oportunidad singular para la ciudad y la región en que se enmarca, incluyendo la predominancia de la Zona Metropolitana de León. Se puede asegurar que su potencial turístico y recreativo puede ser aprovechado plenamente con el Plan Maestro planteado. En el mismo sentido, Marfil puede dinamizar a la ciudad de Guanajuato, generando una afluencia turística y residencial con elevada capacidad de gasto, que derrame beneficios a todos los sectores públicos y privados.

El campo de golf constituye un elemento fundamental para otorgarle la plusvalía esperada para todo el desarrollo (a manera de *ancla*), en particular a los lotes residenciales colindantes de baja densidad propuestos. La topografía del predio le confiere al *golf course* un atractivo singular que lo diferencia de los mejores campos de golf en el país.<sup>57</sup>

En lo que respecta al desarrollo inmobiliario propuesto, este finalmente resultó equilibrado y diversificado, asegurando un uso del suelo ordenado que contribuya a mejorar el paisaje urbano de una ciudad con carácter histórico de nivel mundial como Guanajuato, evitando simultáneamente la expansión urbana desordenada en la zona.

### **La idea de complejidad<sup>58</sup>**

Partiendo de que la idea de complejidad es central para la definición de grandes proyectos, en el Desarrollo Marfil la concurrencia de intereses de los múltiples actores sociales públicos y privados fue fundamental desde su concepción hasta su desarrollo.

En primera instancia, para fines de planificación y análisis urbano-turístico, se reconocieron a las principales *élites* (públicas y privadas) involucradas en la instrumentación del Plan Maestro, en donde el FIPRODIMA conjugaba una figura pública con integrantes provenientes del sector privado. Este primer acercamiento a la gestión del proyecto aseguraba por una parte una visión de desarrollo “empresarial” pero con fuentes de financiamiento provenientes en su mayor parte del sector público.

Inicialmente el predio fue adquirido (durante el año de 1998) con recursos del gobierno del estado a través de una negociación directa del entonces gobernador de la entidad con los propietarios originales del terreno. Esta situación supuso condiciones preferenciales para dichos propietarios y para los colindantes inmediatos, aún antes del conocimiento de las características

---

<sup>56</sup> El nombre oficial del proyecto fue el de “*Plan Maestro de Desarrollo del Proyecto Marfil en el Estado de Guanajuato*”, financiado directamente por FONATUR en apoyo al FIPRODIMA. Por razones de confidencialidad y derechos de autor, no me es posible divulgar información en específico, tanto escrita como gráfica.

<sup>57</sup> La competencia directa analizada en el tema fueron los campos de golf “Tres Marías” de Morelia, “Club Campestre, La Hacienda y El Molino” de León, “El Campanario” de Querétaro, “Santa Margarita” de Irapuato y “Las Camelinas” de San Miguel de Allende.

<sup>58</sup> Kunz Bolaños, Ignacio. “Componentes de los grandes proyectos metropolitanos”. PUEC, UNAM. 2006

específicas del desarrollo en proyecto. Desde ahí se conformó un primer grupo social interesado en aprovechar los beneficios del desarrollo, con ventajas preferenciales para los poseedores de la información de primera mano, en este caso, el gobierno del estado.

Por otra parte, el Ayuntamiento de la ciudad al enterarse de la operación de compra-venta del predio, previno en el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Guanajuato aquellas adecuaciones pertinentes para dar cabida “legal” al proyecto esperando grandes beneficios vía catastro y áreas de donación, en donde la norma original autorizaba solamente usos del suelo para la preservación forestal y el aprovechamiento agropecuario de baja escala. Desde entonces, el Ayuntamiento se constituyó como un actor fundamental en la autorización local del proyecto, influencia que se ha visto incrementada ante la periodicidad de los cambios del ejecutivo municipal, cabildo y personal administrativo, con los tintes políticos que esta situación implica.

Otro grupo importante el cual mantiene una presencia de facto en el desarrollo del proyecto es el sector empresarial en el ramo de la hotelería. La ciudad de Guanajuato registraba en el año de 2004 la mayor afluencia de turistas *per cápita* en el estado, sin embargo, la infraestructura hotelera instalada se concentraba mayoritariamente en las categorías de 3 y 4 estrellas, por lo que la presencia de hoteles de 5 estrellas, gran turismo y categoría especial es aún prácticamente inexistente. La oportunidad de emplazar hoteles de esta categoría en el desarrollo Marfil, que compitan directamente con los ubicados en la Zona Metropolitana de León y San Miguel de Allende, se avizora como una ocasión difícil de perder por parte de los inversionistas en el sector.

Otro grupo o actor con influencia directa en el desarrollo del proyecto es el sector inmobiliario. El mercado de vivienda residencial terminada en el Estado de Guanajuato registraba una ligera reactivación en los últimos años. De acuerdo a los análisis de mercado efectuados, los rangos de precios totales de productos inmobiliarios terminados, los precios por m<sup>2</sup> de terrenos para usos urbanos y los niveles de ventas en la ciudad de Guanajuato son sensiblemente menores a los registrados en la Zona Metropolitana de León y San Miguel de Allende. Esta es una oportunidad latente y que el sector inmobiliario se encuentra seriamente interesado de participar del proyecto Marfil.

Al reconocerse los objetivos del proyecto y las implicaciones en que los diversos actores citados se han visto involucrados, se lograron reconocer de primera instancia los diversos posicionamientos asumidos por los actores enunciados. Efectivamente y de acuerdo a lo señalado por Kunz, algunos actores circunscribían su círculo de acción dentro del marco jurídico existente, pero por otro lado, otros actores realizaban acciones de autopromoción “colgándose” del proyecto anunciado<sup>59</sup>, por lo que dicho marco quedó claramente superado para resolver los conflictos de intereses generados, principalmente entre el sector público y el sector social.

Ante esa situación, se resumió que fue poco valorada la participación inicial del sector social en el proyecto. Es un hecho que desde su concepción el proyecto y el predio en sí, dejaba fuera al pueblo tradicional de Marfil, con sus monumentos y recursos naturales con carácter histórico y patrimonial.

El equilibrio de poder entre el sector privado, el público y el social se avizoraba descompensado en demasía. Fue por ello que el FIPRODIMA fue concebido inicialmente como el esquema de asociación-negociación que resolviera formalmente las diferencias y los intereses de estos grupos de poder.

---

<sup>59</sup> Esta situación aumento de manera considerable la presión urbana por parte de las colonias y asentamientos colindantes. Las amenazas de invasión irregular aun son inminentes.

En lo que se refiere al soporte jurídico del proyecto, el panorama para instrumentarlo se percibió incompleto y corto en sus alcances.<sup>60</sup> En resumen se percibió que el gobierno del estado no contaba con un instrumento jurídico predominante que impulsara la generación y consolidación de grandes proyectos. Lo mismo sucede con el proyecto de construcción del Puerto Interior del Bajío (recinto fiscal aeroportuario) y el tren interurbano Celaya-Guanajuato-León. La continuidad de estos grandes proyectos, incluidos Marfil, se encuentra a merced de las decisiones del gobernador de la entidad en turno.

En este aspecto, retoma especial sentido el que se requiera de un marco regulatorio moderno, flexible pero con una visión integral, pero también de enfrentar directamente a los “saltos” de administraciones que cambian, en la mayoría de los casos, los rumbos e iniciativas ya emprendidas por los tomadores de decisiones previos.

Además, el sistema de distribución de cargas y beneficios generados por el proyecto no contaba con una valuación concreta de lo aportado, tanto por el gobierno del estado como de los sectores que financiaban al FIPRODIMA. En relación a los beneficios esperados, no resultaban claro los objetivos finales de la recuperación económica de la inversión, además de que la compensación (tanto económica como social) a los poseedores originales del predio tampoco estuvo considerada de manera oficial.

Resumiendo, el proyecto Marfil se consideró económicamente viable y urbanísticamente benéfico para la ciudad de Guanajuato, fuertemente supeditada a la influencia de una gran zona metropolitana inmediata. A la vez, el juego de intereses condicionó la conformación de un *complejo* producto final, que si bien representa grandes beneficios, también presenta grandes interrogantes.

### **Características del proyecto con impacto metropolitano.**

La apuesta primaria del proyecto de desarrollo Marfil fue la revalorización de una ciudad de carácter patrimonial de escala mundial, aprovechando un importante mercado turístico, comercial e inmobiliario presente en la región, puntualizada en una zona metropolitana predominante.

Su posicionamiento respecto a la región abre un nuevo sector no explotado aún en el bajío mexicano. Marfil reunirá en un solo predio las oportunidades de inversión y la exposición del desarrollo urbano contemporáneo con pocas experiencias similares realizadas en México hasta nuestros días. De ahí surge su alcance más allá de su entorno metropolitano.

Por otra parte, su inserción en la estructura urbana de la ciudad siguió un espíritu de contextualización de las edificaciones históricas y la morfología predominante, tratando a esa parte periférica de la ciudad donde se ubica Marfil al mismo nivel que el centro urbano tradicional. En la articulación del proyecto a la estructura urbana actual se busco primordialmente:

- Aprovechar escénicamente las oportunidades que ofrecía la topografía del predio, generando vistas panorámicas en el acceso principal a la ciudad tradicional,
- Insertar de manera indirecta (por medio de túneles y pasos a desnivel) las vialidades primarias del proyecto con la vía principal de acceso a la ciudad, retomando la “romántica” esencia de funcionamiento vial de la propia ciudad.
- Generar las obras de cabecera de infraestructura hidráulica, sanitaria, energética y de comunicaciones exclusivas para el desarrollo, con la premisa de no ocasionar una carga adicional para el sector público en la dotación de dichos servicios.
- Inducir el crecimiento programado del desarrollo “desde adentro”, estableciendo etapas consecutivas desde el centro del predio hacia las zonas colindantes ya

---

<sup>60</sup> Aunque la propuesta de desarrollo del Plan Maestro respetó en todo momento lo estipulado por la Ley Estatal de Fraccionamientos y el Plan de Desarrollo Urbano, ningún otro instrumento jurídico estuvo presente durante la concepción integral del proyecto.

desarrolladas y con presencia de amenazas (principalmente de imagen urbana y asentamientos irregulares) en áreas no consolidadas de la colonia Marfil.

Por otra parte y como sustento de un proyecto de desarrollo autofinanciable, se seleccionaron mediante diversos estudios de mercado a aquellos sectores con oportunidad de negocio, desde el sector turístico, habitacional, de servicios hospitalarios y comerciales. El resultado fue una mezcla de diferentes usos en una zona atractiva para la inversión en general, conformándose un desarrollo que bien pudiera denominarse complejo por los argumentos sociales, económicos y de gestión anteriormente citada.

En el mismo sentido, las diferentes propuestas técnicas y de ingeniería para solucionar los obstáculos topográficos que el predio ofrecía, se tornaron a la vez como un atractivo adicional a la propuesta final de diseño urbano. El poder contar con un campo de golf con *signature Jack Niclaus* y categoría PGA, una serie de lagos artificiales, una zona hotelera de categoría especial, un hospital de especialidades y áreas residenciales de muy baja densidad en terrenos con las características topográficas imperantes en la ciudad de Guanajuato, posicionará al proyecto de desarrollo Marfil en un rango único en el país. Así como Barcelona “dio la cara al Mar”<sup>61</sup>, el proyecto Marfil en Guanajuato da la cara a la montaña.

Respecto al financiamiento del desarrollo Marfil, de acuerdo con las estimaciones financieras del proyecto y los flujos de efectivo proyectados para cada año del horizonte de planeación, la recuperación de los recursos invertidos por capital se recuperaría en 6 años a partir del primer año de inversión<sup>62</sup>. Esta situación supone que financieramente el proyecto es viable, por lo que las oportunidades de inversión son aun mayores.

Actualmente el esquema de financiamiento propuesto ha sido retomado por la SECTUR, el gobierno del estado de Guanajuato, inversionistas privados por medio del FIPRODIMA y el propio FONATUR. Esta condición contribuye indudablemente a la idea de complejidad del proyecto.

---

<sup>61</sup> Casas I, Masjoan, Xavier, 2001. “Las apuestas estratégicas de la planificación de Barcelona: Juegos Olímpicos 1992 y Forum Universal de las Culturas 2004”, España, Gerencia de Urbanismo de Sevilla, Ayuntamiento de Barcelona, en: [www.plandesevilla.org](http://www.plandesevilla.org)

<sup>62</sup> Los resultados de la corrida financiera, así como de los estados financieros y las razones financieras proyectadas en el horizonte de planeación fueron validadas por los expertos financieros de FONATUR BMO.

## **FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO METROPOLITANO: LIMITACIONES Y ALCANCES DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

La posibilidad que tienen actualmente los gobiernos de las diversas metrópolis de nuestro país para asociarse con el sector privado en la planeación, diseño y ejecución de proyectos para el desarrollo de las grandes aglomeraciones urbanas, a través de diferentes esquemas de asociación entre ambas instancias, presentan diferentes perspectivas tanto en sus alcances como en sus limitaciones.

El presente apartado pretende identificar de manera muy somera tales condiciones.

### **Perspectivas de las asociaciones publico-privadas en la prestación de servicios públicos**

La rápida concentración de millones de personas en las áreas urbanas en México ejerce una gran presión en los gobiernos, tanto federales, estatales y locales, a la hora de satisfacer las necesidades urbanas básicas de sus habitantes. Es evidente que la infraestructura de los gobiernos metropolitanos para el abastecimiento y tratamiento del agua potable, de servicios sanitarios y de aseo urbano no tiene ni la capacidad, ni la flexibilidad para servir a una gran cantidad de población en constante crecimiento. Además, estos gobiernos tienen recursos financieros muy limitados, los cuales se tornan insuficientes para cubrir siquiera las demandas actuales. Más aún, cuando finalmente consiguen los recursos, la calidad del servicio que prestan, a menudo es baja y su cobertura deja fuera a varios sectores de la población residente.

En su obligación de encontrar la solución a dicha problemática, los gobiernos han acudido a los impuestos y a la asistencia oficial del desarrollo, como vías para obtener el financiamiento necesario, sin embargo, no han logrado cubrir las expectativas obligadas. Se necesitan con urgencia nuevos enfoques que aborden estos problemas y que propicien la colaboración entre el sector público y el privado.

Partiendo de la idea presentada por Juan Felipe Ordóñez<sup>63</sup> respecto a que una asociación publico-privada es aquel “acuerdo o convenio que establecen los agentes para participar conjuntamente en un proyecto con funciones y responsabilidades específicas”<sup>64</sup>, las cuales se avocan básicamente a la prestación de diversos bienes y servicios públicos en específico pero situadas en un marco histórico de insuficiencia de recursos financieros, podemos señalar que estas asociaciones representan la mayor (o tal vez la única) oportunidad de financiamiento en el intento de abatir los enormes rezagos que en materia de satisfactores urbanos registran hoy en día nuestras metrópolis.

En diversas ciudades de toda Latinoamérica y el mundo, el sector privado ha demostrado su habilidad para mejorar la prestación de los servicios públicos<sup>65</sup>. A través de las asociaciones publico-privadas, las ventajas del sector privado en materia de innovación tecnológica, de acceso a muy diversos recursos y la eficiencia gerencial se combinan con la responsabilidad social, la conciencia ambiental y el conocimiento local del sector público, en un esfuerzo por resolver los

---

<sup>63</sup> En: “Asociación público-privado para el financiamiento metropolitano”, ensayo preparado para el Diplomado *El Fenómeno Metropolitano*, PUEC, UNAM, 2006,

<sup>64</sup> En “Asociación público-privado para el financiamiento metropolitano”, artículo elaborado para el Diplomado *“El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión”*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, 2004.

<sup>65</sup> Los ejemplos se presentan de manera muy detallada en: Documentos y resultados del Taller “Cooperación público-privada en la gestión de la infraestructura urbana”. Compilación y edición Libio Villar Reátegui. Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES), Lima, Perú. 1998.

problemas urbanos. En esas experiencias, la participación del sector privado de ningún modo elimina las responsabilidades propias del sector público, más aún lo compromete como ente regulador en función de los intereses de sus habitantes. Los gobiernos mantienen la responsabilidad de asegurar por medio de un marco regulatorio adecuado la prestación de servicios con calidad sin afectar la economía del “polo pobre” de la metrópolis.

Sin embargo, en México todavía no existe un marco regulatorio lo suficientemente atractivo, desde el punto de vista jurídico, normativo y administrativo, capaz de impulsar las condiciones de dichas inversiones asociativas. Dicho esto bajo la premisa de rentabilidad de un negocio publico-privado cualquiera que sea su giro.

Ante las dificultades para contar con modelos formales de financiamiento de proyectos y prestación de servicios, donde los recursos suelen ser sumamente limitados para la magnitud de las necesidades ya descritas, además del conocimiento de que las instancias metropolitanas carecen de autonomía y de una capacidad recaudatoria eficaz, resulta por demás prioritario generar una estrategia integral para la consolidación de esquemas de asociación publico-privadas de manera formal y con el sustento jurídico o suficientemente estable para asegurar dichas inversiones.

Un gran avance al respecto es la creación de la Comisión Especial de Desarrollo y Estudios Metropolitanos de la H. Cámara de Diputados, que tiene como misión fundamental crear el marco jurídico de operación para las metrópolis de México, además de promover un Fondo de financiamiento específico para obras y servicios públicos en dichas aglomeraciones urbanas. Es ahí donde deben de surgir todas las ideas y proyectos que formalicen de manera amplia y estable a las asociaciones publico-privadas en la prestación de servicios públicos, ya que la participación del Estado en esquemas de asociación solamente se encuentra permitida donde los ordenamientos jurídicos vigentes así lo contemplan.

Otro importante avance, desde el punto de vista operativo-administrativo, lo constituye la puesta en marcha desde el año 2003 del programa HÁBITAT-SEDESOL, el cual contempla una vertiente de actuación denominada “Atención a Zonas Metropolitanas”, con el propósito fundamental de ordenar y orientar los procesos de planeación, regulación y fomento del desarrollo equilibrado y sustentable de dichas áreas urbanas, obligando a una visión integral de sus propias dinámicas espaciales. Este programa incluye la instauración de un agente promotor de asociaciones publico-privadas para el financiamiento de estudios, proyectos y obras para la prestación de servicios de beneficio colectivo, denominada Agencia de Desarrollo HÁBITAT, la cual desde su origen incluye la participación de los sectores publico, privado y social. Una Agencia de Desarrollo Hábitat funciona bajo un esquema de asociación civil con la finalidad de asegurar su operatividad social.<sup>66</sup>

Sin embargo, en general se percibe que en México todavía no existe un marco regulatorio lo suficientemente apto para afrontar las oportunidades que ofrecen los diversos esquemas asociativos que han sido experimentados con éxito en diferentes partes del mundo y en nuestro propio país. Además, las opciones de financiamiento son ahora más difíciles de conseguir para metrópolis profundamente seccionadas o polarizadas hacia extremos tan opuestos como la

---

<sup>66</sup> Personalmente soy integrante de una Agencia pero dentro de la vertiente del Programa Hábitat denominada “Vertiente General”. Para mayor información se puede consultar la pagina [www.habitat.gob.mx](http://www.habitat.gob.mx) y <http://dgduweb.sedesol.gob.mx/redagencias/>



opulencia y la pobreza extrema, y donde los recursos se movilizan mas aceleradamente bajo la dinámica de una economía globalizada.<sup>67</sup>

### **Alternativas en el modelo de concesión para la prestación de servicios urbanos**

Como ya se señalo anteriormente, la existencia de un marco regulatorio claro, definido y estable es un requisito importante para el éxito de cualquier modelo de asociación entre el sector publico y el sector privado. Esto también depende en gran medida de la voluntad política de los “tomadores de decisiones” y de la no interferencia partidaria. En todo caso, el *acuerdo* o *convenio* entre las partes tiene que ser bastante preciso, de tal manera que permita ser utilizado en parte como marco regulatorio, tal y como lo señala Juan Felipe Ordóñez.

Al respecto, al ser la concesión un esquema asociativo frecuentemente utilizado en nuestro país, a continuación se presentan algunas aseveraciones al respecto a fin de contribuir en su consolidación:

- El proyecto de concesión debe de estar fundamentado invariablemente en un intenso proceso de planificación y concertación con todos los actores involucrados. Esta situación significa además que la decisión final de otorgar la concesión estará soportada bajo responsabilidades compartidas desde la concepción misma del proyecto.
- El proyecto también debe de incluir apartados preferenciales para la población asentada en los *polos pobres* de la metrópoli, rescatando el espíritu de redistribución de la riqueza perseguida por la intervención publica en materia de desarrollo urbano.
- La contratación de la concesión debe de estar a cargo de un gobierno multi-jurisdiccional, siguiendo una política de descentralización de aquellas empresas públicas de alcance metropolitano que permitan un manejo corporativo de los diferentes gobiernos locales.
- El contrato de concesión debe ser lo suficientemente amplio en el tiempo para permitir realizar aquellas modificaciones necesarias y la redefinición de metas de acuerdo a las condiciones imperantes en cada etapa del proyecto.
- El proyecto de concesión deberá de contar con una efectiva campaña de marketing a fin de posicionar socialmente los alcances del mismo. Se busca evitar a toda costa una mala percepción de los habitantes de la metrópoli hacia la privatización de un servicio, repercutiendo directamente en la viabilidad del mismo.<sup>68</sup>

No se puede negar que concesionar cualquier servicio público es una manera efectiva de conseguir en el corto plazo, el financiamiento privado necesario para construir nuevas

---

<sup>67</sup> Si bien es cierto lo señalado al respecto por Carlos Morales en “Opciones de financiamiento metropolitano” PUEC, UNAM, 2006, la prestación de satisfactores urbanos es percibida por la población residente más como un derecho que como un servicio por el que hay que pagar. En general, la población espera que sus gobiernos respondan contundentemente a sus reclamos sin percibir que el financiamiento solamente constituye el medio fundamental para materializar sus demandas.

<sup>68</sup> La participación del sector privado en la prestación de servicios urbanos se encuentra sujeto a las condiciones de mercado o de participación compartida con el sector público, percibiéndose de manera general como “privatización del servicio”. Esta formula debe de contemplarse en un sentido amplio, ya que tal proceso “libera” al gobierno en el proceso de respuesta ante las iniciativas y demandas de la sociedad, además de que le permite desechar grandes aparatos administrativos ineficaces y en la mayoría de las veces corrompidos.

instalaciones e infraestructuras, así como la renovación de las existentes y que a largo plazo sea cubierto con el pago de tarifas.

Otra ventaja es que en una concesión no necesariamente tiene que intervenir el sector público, esto también permite decisiones autónomas por parte de la empresa concesionaria, de acuerdo a lo establecido en el contrato.

En resumen, el concepto de concesión debe englobar una nueva relación entre los gobiernos, los sectores empresariales y los grupos sociales en la contratación de servicios urbanos, bajo la premisa de lograr una paulatina autonomía financiera de los gobiernos metropolitanos. Esta condición les permitirá a dichos gobiernos concertar con la comunidad organizada los planes y programas que den respuesta a los retos que impone el desarrollo urbano de nuestros días.

## **ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO METROPOLITANO: DENSIFICACIÓN VS EXPANSIÓN**

Es indudable que un proceso de desarrollo urbano no planificado produce resultados perjudiciales para los habitantes de la ciudad, así como para el entorno natural en que se ésta se ubica. Siendo necesaria una expansión urbana planificada, resulta también obligado plantear qué modelo de crecimiento es el más adecuado para cada ciudad en específico, dependiendo además de su posicionamiento en un planeta cada vez mas globalizado como sucede en nuestros días.

Así, en el presente capitulo se pone en tela de juicio al debate *expansión vs densificación* urbana desde el punto de vista del rol o vocación de una ciudad, retomando experiencias personales sobre modelos de desarrollo urbano en dos importantes zonas metropolitanas eminentemente turísticas de nuestro país, plasmadas en diferentes instrumentos de ordenamiento territorial.

El capitulo se presenta en tres segmentos. El primero conceptualiza el proceso de planificación urbano-turístico de las zonas metropolitanas retomadas a manera de ejemplo; el segundo identifica las fortalezas y debilidades de cada uno de los modelos de crecimiento urbano-turístico analizados y el tercero concluye con la necesidad de definir de manera estratégica cualquiera de los modelos puestos sobre la mesa.

### **Planificación urbano-turística en México<sup>69</sup>**

Tal y como se señaló durante el Modulo I, la autoridad en materia de análisis y planificación del espacio urbano-turístico en México ha sido retomada por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), el cual formula Planes Maestros de Desarrollo Urbano-Turísticos para los denominados *Centros Integralmente Planeados*, bajo un esquema de aprovechamiento intensivo del recurso turístico, siendo el mas exitoso y conocido de ellos el destino Cancún.

También lleva a cabo Programas de Desarrollo Urbano-Turísticos principalmente en zonas donde ya existen asentamientos humanos que condicionan el aprovechamiento turístico, tal y como sucede en San Miguel de Allende, la Riviera Maya o San Blas. Además, realiza Programas Sectoriales de Desarrollo Turístico en destinos donde son necesarias acciones emergentes de reconversión e impulso de todas las actividades relacionadas con el propio sector turístico, siendo el destino Acapulco el ejemplo más significativo de su intervención al respecto.

El proceso de planificación realizado por FONATUR<sup>70</sup> se vio inmerso inicialmente en el proceso de institucionalización de las políticas públicas para el desarrollo regional, citada por Cecilia Martínez como la tercera etapa del proceso histórico de la planeación urbana en México. Es hasta entonces que efectivamente el Estado, en este caso por medio de FONATUR, interviene institucionalmente en el proceso de planeación del desarrollo urbano-turístico.

A partir de entonces, el proceso de planificación urbana-turística ha buscado posicionar a los principales destinos de nuestro país en el mercado internacional. Tanto a nivel federal, como estatal y municipal, los esfuerzos por potencializar este importante sector económico reflejan una presencia predominante en los planes o programas de desarrollo urbano.

En cuanto a los instrumentos actuales de planificación urbano-turística, estos siguen básicamente la metodología delimitada por la SEDESOL para conducir las políticas de desarrollo

---

<sup>69</sup> A manera de contextualizar la importancia que genera la actividad turística para la expansión de ciudades en nuestro país, durante el periodo 1995 a 2000 el centro de población que registró la mayor tasa de crecimiento en México fue Playa del Carmen, Quintana Roo, con un índice de 19.8% promedio anual, según datos del INEGI.

<sup>70</sup> El Desarrollo Cancún, el primer Centro Integralmente Planeado, fue implementado en 1976 por el Fondo de Infraestructura Turística INFRATUR, posteriormente FONATUR.

urbano a nivel nacional, por lo que invariablemente cuentan con los siguientes apartados aunque con ligeras variantes en sus puntos de análisis<sup>71</sup>:

- I. *Diagnóstico-Pronóstico*: en esta parte se pretende identificar, contextualizar y vincular al espacio urbano con el recurso turístico. Son factores básicos para su análisis tanto la ubicación en el contexto regional del destino turístico como el dimensionamiento de su mercado potencial. El esquema de relaciones funcionales entre el recurso turístico con la “ciudad” es analizada bajo la premisa de favorecer la escenografía urbana, el sistema de transporte público para la población de servicio y la dotación de infraestructuras y equipamientos de soporte a la propia actividad turística.
- II. *Objetivos y Metas*: el planteamiento básico se torna hacia la generación de una imagen-objetivo conceptual para todo el destino. Es entonces que entran en juego las premisas<sup>72</sup> de *sustentabilidad* urbana-turística (donde se busca el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de uso turístico) y de *noción de espacio* (en este caso el recurso turístico no es ilimitado y en la mayoría de los casos es escaso). Es en este apartado donde se opta por el modelo de crecimiento del destino-ciudad, ya sea por expansión o por redensificación.
- III. *Normatividad*: en el nivel normativo la planeación urbana-turística busca fundamentalmente encontrar oportunidades para maximizar el aprovechamiento del recurso turístico. Sin embargo, los Ordenamientos Ecológicos y de Conservación del Patrimonio Histórico limitan esta posibilidad. Además, se busca en la medida de lo posible una concordancia con los ordenamientos urbanísticos vigentes y aplicables.
- IV. *Políticas y estrategias*: en este tema se plasman los medios para concretar la imagen-objetivo planteada. Un factor importante lo constituye la consecución de un adecuado posicionamiento en el mercado turístico nacional e internacional, ya sea por la construcción de grandes proyectos emblemáticos o por el grado de diversificación que pueda alcanzar el propio destino. Otro factor muy importante a desarrollar es el análisis económico-financiero del destino o de las intervenciones programadas, ya que de esto depende la factibilidad desde el punto de vista de recuperación y rentabilidad de la inversión cuantificada.
- V. *Programación*: durante el planteamiento de este apartado retoman especial importancia todas aquellas acciones avocadas a la comercialización del destino. La programación financiera de obras y acciones de aprovechamiento turístico, infraestructura urbana y de transporte público son las prioridades. Respecto a la corresponsabilidad sectorial, esta se programa en base a las conclusiones que arrojen los talleres de planeación estratégica y las *sesiones de grupos foco* con todos los grupos y actores involucrados.
- VI. *Instrumentación y evaluación*: en este sector los indicadores de rentabilidad del destino determinan su viabilidad respecto a los diferentes horizontes de planeación contemplados. En consecuencia, los esquemas de evaluación se enfocan básicamente en tal sentido.

Abundando sobre la dinámica urbana-turística de cada destino-ciudad, es necesario resaltar que ésta se encuentra fuertemente sujeta a las condiciones que el propio mercado turístico

---

<sup>71</sup> Retomando el orden de ideas de Cecilia Martínez Leal en: “*Los Planes de Ordenamiento Territorial y sus contendientes*”. PUEC, UNAM, 2006.

<sup>72</sup> Citadas por Juliette Bonnafé en “*El debate expansión vs densificación*”. PUEC, UNAM. 2006.

determine. Es bien sabido que gran variedad factores externos se encuentran implícitos en la planificación y el desarrollo de cada destino en particular. A manera de ejemplo, los trágicos eventos del 11 de septiembre en *Manhattan* modificaron en gran medida las perspectivas de desarrollo de todos los destinos turísticos de alcance internacional de nuestro país. Grandes proyectos de desarrollo urbano-turístico fueron suspendidos hasta que los niveles de mercado global retomaron nuevos bríos.<sup>73</sup>

### **Expansión vs densificación en metrópolis turísticas**

Se ha observado que cada metrópolis turística ha reaccionado de manera particular ante el acelerado crecimiento poblacional generado fundamentalmente por el atractivo del factor turismo. No obstante, algunas coincidencias (sobre todo económicas) condicionan invariablemente el modelo de desarrollo a seguir, siendo las principales las siguientes:

a) El esquema de desarrollo se encuentra enteramente supeditado al mercado de suelo, el cual casi siempre esta perfectamente acotado en razón del grado de aprovechamiento turístico, y que siendo particularmente para estratos de alto nivel adquisitivo, no solamente expulsa habitantes de los centros históricos y de las zonas de atractivo turístico, sino que segrega espacialmente de sobremanera a la población de servicio. Los casos más significativos al respecto los constituyen los esquemas de supermanzanas en Cancún o el sector Renacimiento de Acapulco.

b) La periferia de la metrópolis como recurso para una expansión horizontal tiene preferencia sobre usos extensivos de aprovechamiento turístico secundario y registra también muy altos valores del suelo. Esta situación condiciona a que los poseedores de la tierra, ya sean núcleos ejidales o pequeños propietarios, ingresen a la dinámica de especulación inmobiliaria con mayor peso específico, con las consecuencias que esto representa para la gestión urbano-turística del destino.

Como ya se señaló, estas condiciones observadas se supeditan a un solo factor, el grado de aprovechamiento turístico y residencial. Además, se planifica y se programan de manera prioritaria todas aquellas infraestructuras y equipamientos de soporte para la actividad turística.<sup>74</sup>

### **Densificación urbano-turística**

El modelo de densificación urbano-turística persigue fundamentalmente el poder maximizar el aprovechamiento del suelo para fines terciarios (especializándose en el sector turismo) en una mezcla con usos habitacionales, de servicios y equipamiento urbano colectivo.

Esta tendencia se observa en zonas metropolitanas donde se hicieron más evidentes las necesidades de reciclaje urbano a manera de “rehacer la ciudad sobre la ciudad” o “rehacer el destino turístico sobre el destino turístico” ante un pujante desarrollo de la actividad, en primer termino a nivel local y posteriormente a nivel internacional.

El caso más significativo en México acerca de un modelo de desarrollo de densificación (tanto horizontal como verticalmente) de una metrópolis eminentemente turística lo constituye la ciudad de Acapulco, Gro.<sup>75</sup>, donde se ha observado que:

---

<sup>73</sup> Entre los casos más notorios se encuentran: el Desarrollo Punta Litibú en Nayarit, la expansión residencial-turística de Acapulco Diamante y el CIP Costa Maya.

<sup>74</sup> Las principales infraestructuras se refieren a la disponibilidad de agua potable y energía eléctrica así como el tratamiento de las aguas servidas, y más recientemente las infraestructuras de soporte de las tecnologías de la información. El equipamiento primario de apoyo al sector turístico lo constituyen los hoteles, restaurantes, instalaciones deportivas, agencias de viajes, discotecas, así como las terminales de transporte especializado.

- Se han realizado acciones de reconversión de terrenos con usos no terciarios (principalmente para actividades agropecuarias) o baldíos intraurbanos para usos turísticos y residenciales de temporada, tal es el caso del club de golf Acapulco y la Marina Acapulco. La última propuesta oficial es reutilizar turísticamente la base naval de la armada de México ubicada en la playa Icacos (específicamente en el sector del denominado Dorado de la Bahía de Acapulco).
- También se han utilizado añejas construcciones para albergar instalaciones hoteleras, restaurantes, cafeterías, centros nocturnos y estacionamientos, generando nuevos valores y rentas acorde a sus nuevas actividades.

La normatividad urbanística vigente permite mayores índices de ocupación y utilización del suelo, donde la franja costera es la más densificada con valores de hasta 180 cuartos hoteleros por hectárea<sup>76</sup> y 25 niveles de altura. Es en los nuevos sectores urbano-turísticos la densidad turística permitida disminuye drásticamente hasta 15 cuartos por hectárea.

En lo que respecta a las densidades residenciales y para usos urbanos, las políticas de desarrollo autorizan densidades brutas de hasta 400 habitantes por hectárea. Los programas de *redensificación* progresiva se han centrado en el sector denominado Anfiteatro (incluyendo su densificación vertical), zona urbano-turística predominante en el destino y donde el recurso turístico es amplio, pero no ilimitado, ya que las condiciones naturales y topográficas así lo condicionan.

El modelo de densificación experimentado en Acapulco ha sobresaturado de oferta turística al destino, por lo que el mismo mercado ha propiciado que la mayoría de los visitantes sea de un bajo nivel de compra y de demanda de servicios. El resultado: el destino no registra una gran derrama *per capita* de cada uno de sus visitantes. FONATUR ha encaminado todos sus esfuerzos para revertir progresivamente esta situación.

Además, los sistemas de transporte público no funcionan adecuadamente debido a la inadecuada estructura y morfología urbana que el puerto registra. Lo que si ha funcionado es que las redes de agua potable, de alcantarillado sanitario y de energía eléctrica han sido utilizadas al máximo, siendo este factor “más una necesidad que una moda”.

A la par de estas condiciones, se ha impulsado un desarrollo periférico de densidad media para usos urbanos y baja para usos turísticos. En realidad, Acapulco históricamente se ha transformado para adaptarse a las condiciones que el mercado le marca.

## Expansión urbano-turística

---

<sup>75</sup> En el año 2000, la población de la Zona Metropolitana de Acapulco-Coyuca de Benítez era de 722,449 habitantes (INEGI) y registraba 23,000 cuartos hoteleros (FONATUR).

<sup>76</sup> En México no existe una reglamentación uniforme para catalogar la densidad turística. Mientras que en Acapulco se considera a un cuarto hotelero como la unidad de medida estándar, en Nuevo Vallarta opera la Unidad Turística Básica (UTB) la cual comprende 20.25 m<sup>2</sup> de área de habitación o residencia y donde un cuarto hotelero representa 1.5 UTB, una *junior suite* 2.0 UTB y una *master suite* 3.0 UTB. Además, mientras que en la Riviera Maya se considera una densidad bruta sobre el terreno del desarrollo, en el proyecto de la Escalera Náutica del Mar de Cortes se considera la densidad neta sobre el predio en desarrollo. En suma, la densidad medible es *relativa* a la metodología empleada.

Al contrario de una densificación horizontal o vertical, la expansión urbano-turística promueve el crecimiento horizontal, la baja densidad y la dispersión tanto de ocupación como de usos del suelo. Este modelo de desarrollo se encuentra promovido fehacientemente en los Centros Integralmente Planeados (CIPs) de FONATUR, siendo Cancún el destino turístico más importante de México.<sup>77</sup>

Cancún desde su implementación conceptual fue planificado para ocupar una gran extensión deshabitada del sureste del país, por lo que de origen se concibió para una ocupación extensiva del territorio. Sin embargo, dicha ocupación separaba funcionalmente al sector turístico del “urbano”, donde las densidades habitacionales originales planteaban 150 habitantes por hectárea. En contraparte, la densidad turística original consideraba umbrales máximos de hasta 50 cuartos hoteleros por hectárea bruta de terreno en desarrollo. En la actualidad estas densidades han aumentado sin alcanzar aun los altos índices registrados en Acapulco.

No obstante el patrón de urbanización horizontal de baja densidad registrado en la zona metropolitana de Cancún, el mercado del suelo en la región hace cada vez más difícil introducir esquemas de redensificación para maximizar la infraestructura urbana ya construida. Adicionalmente, el diseño conceptual del centro turístico-ciudad basado en amplias avenidas, parques lineales, zonas lagunares y escurrimientos dificultan aun mas la intención de aumentar las densidades actuales.

Además, el destino fue concebido para atraer aquellos segmentos de turistas con alto poder adquisitivo y de derrama económica en el propio centro turístico. Es una constante que a menor densidad hotelera, la exclusividad aumenta así como el precio que hay que pagar por ella. Adicionalmente a lo planteado, los nuevos esquemas de hoteles-centros turísticos con todo incluido (hospedaje, alimentación, actividades deportivas y de esparcimiento, *business center*, etc.) inhiben completamente el gasto hacia los giros comerciales locales, así como la construcción de nuevas edificaciones para tal fin.

De manera general, la visión individual del visitante de zonas turísticas de baja densidad significa exclusividad, confort y privacidad, traducándose en una mayor derrama económica para el destino.

Funcionalmente, la zona metropolitana cuenta con un núcleo central urbano y un corredor urbano-turístico en los que confluye toda la actividad comercial y de servicios (en mayor medida turísticos) del destino. Sin embargo, no se cuenta con un gobierno de carácter metropolitano que pueda orientar los esfuerzos de gestión urbana y gobernabilidad. Existen graves conflictos entre el Estado y los municipios conurbados (Isla Mujeres, Benito Juárez y Solidaridad) respecto a un pujante mercado de suelo para el desarrollo de la actividad turística y de generación de vivienda para alojar a la población de servicio.

En lo que se refiere a la labor de construcción del centro urbano-turístico, la participación inicial del Estado a través de FONATUR fue fundamental, aunque en la expansión horizontal de la metrópolis hacia la Riviera Maya la participación de los inversionistas detonó el reciente desarrollo urbano-turístico, incluyendo los centros de población y los municipios conurbados funcionalmente (Playa del Carmen y Tulum en el municipio de Solidaridad así como Puerto Juárez en Isla Mujeres Continental). La inversión pública en la expansión de la metrópolis no tiene comparación con lo invertido por el sector privado, por lo que en cierto momento la viabilidad de la ciudad como estructurador del desarrollo regional ha estado en riesgo.

---

<sup>77</sup> En el año 2000 y según datos de INEGI, la Zona Metropolitana de Cancún registraba una población total de 417,820 personas de tres centros de población (Cancún, Alfredo V. Bonfil y Puerto Juárez) y de dos municipios, Benito Juárez e Isla Mujeres en su porción continental. La metrópolis turística Cancún-Riviera Maya registró en el año 2003 un total de 45,000 cuartos de hotel, el aeropuerto internacional de Cancún y las localidades de Puerto Morelos, Playa del Carmen y Tulum.

Referente a la calidad de vida en la zona metropolitana, esta se percibe relativamente más alta que en destinos con mayor grado de densificación debido a variables de un transporte eficaz, buena accesibilidad a los servicios y al equipamiento urbano colectivo. En el mismo sentido, Cancún es una de las ciudades turísticas más caras para vivir en todo México.<sup>78</sup>

En síntesis, el modelo de expansión de la zona metropolitana de Cancún presenta las siguientes políticas de desarrollo:

- Ocupar extensivamente amplias zonas deshabitadas, liberando de presión urbana al centro funcional,
- Impulsar las bajas densidades habitacionales y turísticas con el afán de favorecer la imagen del destino turístico,
- Favorecer la inversión privada en la expansión de la metrópolis, creando centros de actividad en la periferia<sup>79</sup>

En un sentido general respecto al modelo de desarrollo elegido, en Cancún se ha perseguido un esquema de expansión condicionado a la imagen corporativa de un negocio de grandes proporciones. Esto no significa que no haya habido intentos de redensificar ciertas zonas de la urbe, pero el interés comercial siempre se ha impuesto para conservar el posicionamiento del destino en el mercado turístico mundial.

### **A manera de conclusiones**

Como se ha señalado, tanto el modelo densificador como el expansionista presentan ventajas y desventajas, por lo que no se ha podido adoptar alguno en su totalidad y de manera estricta.

Esto nos hace concluir que el sentido de elegir determinado modelo de crecimiento para una ciudad eminentemente turística se debe orientar solo de manera estratégica hacia la implementación de políticas y acciones para elevar el nivel de vida de sus habitantes, mejorar sus relaciones funcionales y garantizar su sustentabilidad como destino turístico.

Una variable eficaz que ha fomentado el desarrollo de diversos destinos turísticos ha sido la visión siempre presente de oportunidad de negocios que ofrece el aprovechamiento de los recursos disponibles (naturales o contruidos), en este caso para usos turísticos. Sin embargo, es una realidad que no existen las condiciones para determinar modelos únicos de crecimiento urbano-turístico, mucho menos cuando estas se encuentran bajo las leyes del mercado. Además, deben de retomarse experiencias valiosas de casos similares registrados en todo el mundo para poder lograr consensos e incrementar las posibilidades de éxito de un modelo de desarrollo a elegir.

---

<sup>78</sup> Según datos de SECTUR y FONATUR en comparación de destinos comparables como Los Cabos, Huatulco, y Puerto Peñasco.

<sup>79</sup> Cuenta de ello son los nuevos desarrollos habitacionales en Cancún y Playa del Carmen así como el Desarrollo Playa Mujeres en la parte continental del municipio de Isla Mujeres.



## REFLEXIÓN FINAL

El análisis y la búsqueda de soluciones a los grandes problemas metropolitanos así como el aprovechamiento de sus ventajas dependen cada vez más de la manera en que las mismas son gestionadas y administradas. Más allá de la conformación física de la propia urbe, el fenómeno de metropolización ha obligado a que las entidades encargadas de su gestión emprendan grandes reformas en sus sistemas de administración territorial, no solo como el medio para reconocer al fenómeno metropolitano en tanto objeto de regulación y de aplicación de políticas publicas, sino también como un medio para otorgar legitimidad política y eficiencia administrativa a un complejo proceso que involucra necesariamente a actores económicos, políticos y sociales.

Como una constante del fenómeno metropolitano podemos señalar que la multiplicidad de estructuras administrativas constituye una desventaja para el desarrollo de las propias metrópolis (incluyendo las metrópolis turísticas), ya que esta situación implica una falta de organización entre gobiernos locales e instituciones publicas encargadas de los servicios públicos, cuyas acciones se tornan fragmentadas, se duplican o se superponen con costos financieros excesivos, suponiendo un elevado gasto de recursos públicos.

En este mismo sentido, resulta necesario constituir las estructuras de gestión metropolitanas lo suficientemente fuertes y que abarquen toda el área funcional de la ciudad, con el propósito fundamental de asegurar la eficacia en la atención integral de la población residente. Esta condición retoma especial relevancia en materia de transporte público, recolección de basura, el abastecimiento y tratamiento del agua así como la ubicación de los grandes equipamientos urbanos.

En nuestro país es necesario establecer los mecanismos técnicos y jurídicos para poder consolidar las aseveraciones planteadas a lo largo del presente documento en un marco regional y metropolitano (con las implicaciones que la relación región-ciudad supone). En especial se puede señalar que el tema de la sustentabilidad ambiental, la movilidad metropolitana, el financiamiento del desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio necesitan un tratamiento de esta índole.

Además, el tema de la inserción de nuestras metrópolis en un marco de globalización nos urge el poder aprovechar las ventajas competitivas de cada una de ellas con la finalidad de reposicionarlas, atraer inversiones relacionadas especialmente con el sector mas moderno de la economía, como lo reflejan los nuevos espacios de terciarización: actividades financieras de punta, telecomunicaciones, investigación científica, el propio sector turístico, entre otros. Generar los espacios de intervención para el desarrollo de proyectos de alto impacto metropolitano es otra premisa por la que hay que seguir trabajando.

En un panorama en el que se vislumbra que la concentración de la población nacional continuara orientándose hacia las grandes ciudades, la actuación sobre el fenómeno metropolitano deberá de ser evidentemente un acto de osadía y de gran visión aprovechando la oportunidad de redefinir las funciones y atribuciones metropolitanas, así como para establecer los órganos y mecanismos de gobierno responsables de la gestión futura en la materia.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

- Angotti T., 1993. The century of metropolis, en *Metrópolis 2000, Planning, Poverty and Politics*, New York, Routledge, cap. I, 24 pp.
- Serra, Josep, Montserrat Otero y Ernest Ruiz, 2004. Grandes aglomeraciones metropolitanas europeas, en Adrián Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades, dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, Instituto de Geografía, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Miguel Angel Porrúa, p. 95-118.
- De Alba Murrieta, Felipe, 2004. Geopolítica metropolitana del Valle de México: ¿Crisis o reconfiguración institucional?, en Ligia González de Alba (comp.), *Desafío Metropolitano*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, cap. 3, p. 121-157.
- Paiva, Antonio, 1999. Argumentos para la gestión metropolitana en Latinoamérica, en *Ciudades 42*, abril-junio, RNIU, Puebla, México, p. 12-18.
- Pontificia Universidad Católica de Chile y Gobierno de Chile, 2002. Aspectos relativos a la gestión metropolitana en Chile y, Las definiciones existentes en Chile, en *Proyecto definición de un modelo de gobierno, administración y financiamiento para las áreas metropolitanas*, Santiago de Chile, caps. 2 y 3, p. 16-23.
- 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](http://www.riadel.cl/cataDetalle.asp?PID=399)
- Sainz David, Claudio, 2003. Ejemplos de casos de regiones metropolitanas, artículo elaborado para el 2º Diplomado a distancia. "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión", México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, 10 pp.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001. Why does metropolitan governance matter?, en *Cities for Citizens: improving metropolitan governance*, Francia, OECD, Part I, cap. 1, p. 23-37.
- Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo, 2001. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, en *Serie Medio ambiente y desarrollo 34*, Santiago de Chile, CEPAL - ECLAC, caps. 1-3, p. 7-34.
- Autoridad del Transporte Metropolitano, 2002. La autoridad del transporte metropolitano de Barcelona, España, ATM, en: [www.atm-transmet.es](http://www.atm-transmet.es)
- Balbo Marcello, 2003. Ciudad y descentralización: la gestión urbana descentralizada, en Balbo Marcello, Jordán Ricardo y Simioni Daniela (comps.), *La ciudad inclusiva*, Cuadernos de la CEPAL 88, Santiago de Chile, Naciones Unidas, p. 59-80.
- Bedolla, Francisco y Antonio Moya, 2003. Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México, en *Actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, 1era. Etapa, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- Gilbert, Richard y Don Stevenson, 2001. Study 2. Governance and economic development: the regions of Toronto, Vancouver and Montreal, en *Cities for Citizens: improving metropolitan governance*, Francia, OECD, Part II, p. 199-240.
- Borja, Jordi, 2005. Revolución y contrarrevolución en la ciudad global o las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades, España, 12 pp.
- Pacto Industrial de la región metropolitana de Barcelona, 1997, en *Revista Electrónica "La factoría"*, España, núm. 2, en: [www.lafactoriaweb.com](http://www.lafactoriaweb.com)

- Egan, Ted, 2000. Toronto Competes: An assessment of Toronto's global competitiveness, ICF Consulting, Toronto, Canadá, 72 pp.
- Zamorano Ruiz, Luis, 2003. Reposicionamiento de ciudades europeas: Glasgow, Bilbao, Zaragoza y Atenas, artículo elaborado para el 2° Diplomado "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión", México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, 12 pp.
- Cabrero, Enrique, Isela Orihuela y Alicia Ziccardi, 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, en: [www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/docs/Ciudades%20competitivas-%20EC.pdf](http://www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/docs/Ciudades%20competitivas-%20EC.pdf)
- Griffiths, Ron, 1999. Parking Sameness: Place Marketing and the New Urban Entrepreneurialism, en Nick Oatley, (comp.), Cities, economic competition and urban policy, Gran Bretaña, SAGE Publications, cap. 3, p. 41-56.
- Plaza Cerezo, Sergio. 2000. La capitalidad de la economía global, España, Universidad Complutense de Madrid, en: <http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/00-04/0004.htm>
- Arriagada, Camilo, 2000. Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, en Serie Medio ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL, núm. 27, caps. 1, 2 y 3, p. 1-36.
- Berry, Albert, 2003. Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo, en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 79, p. 101-115.
- Castillo Berthier, Héctor, 2004. Tipos de pobreza en las metrópolis y formas de inserción económica, política y social, artículo elaborado para el 2° Diplomado "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión", México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM. 13 pp.
- 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.
- Kaztman, Rubén, 2001. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 75, p. 171-189.
- Becerril-Padua, Martín, 2000. Policentrismo en las ciudades latinoamericanas. El caso de Santiago de Chile, ponencia preparada para el XXII Latin American Studies Association Congress, Miami, USA, 24 pp.
- Smolka, Martim, 2003. Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra, en Land Lines, Cambridge, Massachussets, Lincoln Institute of Land Policy, Enero de 2003, en: [www.lincolninst.edu/pubs/dl/825\\_Informalidad%2001-03.doc](http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/825_Informalidad%2001-03.doc)
- Murga, Mikel, 2001. La movilidad en la ciudad del futuro, España, LEBER Planificación e Ingeniería SA, 6 pp.
- O'Toole, Randal, 1999. Diez mitos sobre el transporte público, en Estudio de Política, USA, Thoreau Institute, núm. 245, 31 pp.
- Sistema Transmilenio, SA, 2000. Corredores inteligentes de transporte público, Colombia, 20 pp.
- Daganzo, Carlos F., Jorge Laval y Juan Carlos Muñoz, 2001. Ten strategies for freeway congestion mitigation with advanced technologies, USA, University of California, Berkeley, Institute of Transportation Studies, 22 pp.
- 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.

- 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 2º Diplomado "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión", México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, 16 pp.
- Rodríguez Elizarrarás, Gustavo, 2004. Intervenciones locales y metropolitanas, artículo elaborado para el 2º Diplomado "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión", México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, 15 pp.
- Fundación Friedrich Ebert Stiftung, G. D. F., 2004. La complejidad urbana y ambiental de la ciudad de México, en Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México, México, cap. 1, p. 9-21.
- Ayuntamiento de Recife, Brasil, 1998. Proyecto de recogida selectiva y reciclaje de residuos sólidos, Recife, Brasil, traducido por Gloria Gómez Muñoz, Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas, Brasil, en: [habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp042.html](http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp042.html)
- Castillo Berthier, Héctor, 2000. Basura, en La ciudad de México al final del milenio, México, El Colegio de México, GDF, p. 434-440.
- Puig Ventosa, Ignasi, 2002. Incentivos económicos para avanzar hacia la reducción y el reciclaje de residuos urbanos, en Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, España, ENT Medio Ambiente y Gestión, núm. 48, p. 22-32.
- Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable, 2001. Conceptos de referencia, en Índice de sustentabilidad ambiental. Sustentabilidad ambiental comparada en las entidades federativas de México, México, cap. 1, p. 13-29.
- Martínez Flores, Leonardo, 2003. Medio natural en la Zona Metropolitana del Valle de México, artículo elaborado para el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 1era. Etapa, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, 17 pp.
- Quadri de la Torre, Gabriel, 1995. Políticas ambientales para una ciudad sustentable, en Revista Comercio Exterior, México, Bancomext, vol. 45, núm 10, p. 756-765.
- Cruz, María Soledad, 2005. Regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal, 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, 14 pp.
- Bournazou Marcou, Eftychia, 2005. Incorporación de suelo al desarrollo urbano y regularización en la ciudad de Aguascalientes, 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, 9 pp.
- 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, p. 78-85.
- Casas i Masjoan, Xavier, 2001. Las apuestas estratégicas de la planificación de Barcelona: Juegos Olímpicos 1992 y Forum Universal de las Culturas 2004, España, Gerencia de Urbanismo de Sevilla, Ayuntamiento de Barcelona, en: [www.plandesevilla.org](http://www.plandesevilla.org)
- Garrocho, Carlos y José Antonio Álvarez, 1995. Efectos del nuevo aeropuerto internacional en la estructura metropolitana de Toluca, en Revista Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 45, núm. 10, p. 786-796.

- Lessard, Marie y Annick Germain, 1996. La integración del centro histórico al desarrollo de la ciudad, en Modelos de análisis y de planificación urbana, Estudios sobre la evolución y tendencias de la ciudad de Puebla, México, BUAP, GIM, Plaza y Valdés editores, cap. 7, p. 139-149.
- Reeves, Wayne, 1995. Revitalización de las calles mayores de la Metro Toronto: el proyecto piloto Long Branch Mainstreet en Toronto (Canadá), traducido por Carlos Verdaguer, experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996, Canadá, 9 pp.
- Rojas, Eduardo, 1998. Revitalización urbana, en La ciudad en el siglo XXI, experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina, USA, BID, p. 73-78.
- Ezquiaga Domínguez, José María, 1994. El proyecto del alojamiento: criterios de diseño, España, UPC/Escuela Técnica Superior de Arquitectura del Valles, en: [www.etsav.upc.es](http://www.etsav.upc.es)
- Ministerio de la Vivienda y de la Planificación de la Ciudad de Chile, 1996. Programa de Densificación Predial de Chile, iniciativa del Gobierno Central, traducido por Gloria Gómez Muñoz, experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996, Santiago Chile, 5 pp.
- Zanetta, Cecilia, 2004. Mexico's Housing Policies, en The Influence of the World Bank on National Housing and Urban Policies, Inglaterra, Ashgate Economic Geography Series, cap. 4, p. 69-97
- Arriagada, Camilo y Daniela Simioni, 2000. Acceso al suelo, impuestos locales y financiamiento del desarrollo urbano: el caso de Santiago de Chile, Cambridge, MA, USA, Lincoln Institute Research, en: [www.lincolnints.edu](http://www.lincolnints.edu)
- Smolka, Martin y David Amborski, 2000. Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación interamericana, Cambridge MA, USA, Lincoln Institute of Land Policy, 39 pp.
- Valenzuela, Mauricio, 1999. Programa Repoblamiento de Santiago de Chile, 1990-1998. Gestión urbana local: nuevas formas de asociación sector público-privado, Santiago de Chile, Red de Desarrollo Local, en: [www.redel.cl](http://www.redel.cl)
- Litman, Todd, 2003. Reinventing transportation, Canada, Victoria Transport Policy Institute, en: [www.vtppi.org](http://www.vtppi.org)
- Precedo, Andrés, 1996. La metropolización, en Ciudades y Desarrollo Urbano, España, Editorial Síntesis, cap. 13, p. 227-241.
- Thomas, Louise y Will Cousins, 1996. The compact city: a successful, desirable and achievable urban form?, en The Sustainable City, London, Rourledge, p. 53-63.
- Read, Roger, 2003. ¿Qué tipo de gobernanza para las Áreas Metropolitanas de Europa?, en METREX - Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas, reunión Stuttgart Meeting of the METREX Network, 8 pp.
- Ayuntamiento de Barcelona, 2005. El Proyecto 22@ Barcelona, España, en: [www.bcn.es/22@bcn/pdf/22@\\_estado\\_ejecucion.pdf](http://www.bcn.es/22@bcn/pdf/22@_estado_ejecucion.pdf)
- “El Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el año 2000”, Gobierno del Distrito Federal, Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2000.
- Programa Estatal de Desarrollo Urbano. Gobierno del Estado de Hidalgo, Instituto de Vivienda, Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos, 2003.
- INEGI, Resultados definitivos del II Censo General de Población y Vivienda 2005, versión electrónica 2006.
- INEGI, Monografía del municipio de Pachuca de Soto, edición 2004.
- “El Estado de Hidalgo”, Gobierno del Estado, Secretaria de Turismo. Ediciones Nueva Guía S.A. de C.V. 2002

## SITIOS VISITADOS

- 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>
- Unión Iberoamericana de Municipalistas  
<http://www.uimunicipalistas.org>
- Red Iberoamericana de Ciudades Digitales  
<http://www.iberomunicipios.org>