



**Comisión de Desarrollo
Metropolitano**

C. Diputada Carolina Viggiano

**Comisión de Desarrollo
Urbano**

C. Senadora Yeidckol Polevnsky

**MESA INTER-PARLAMENTARIA PARA LA REFORMA
METROPOLITANA**

Conceptualización y problemática del fenómeno metropolitano

**Alfonso Iracheta Cenecorta, coordinador técnico
Ma. Angélica Luna Parra, coordinadora técnica
Víctor Ramírez Navarro, asesor jurídico**

Torreón, Coahuila a 4 de octubre de 2010

ÍNDICE

1. Conceptualización del fenómeno metropolitano	2
1.1. Introducción.....	2
1.2. ¿Qué es una metrópoli?	2
1.3. Delimitaciones territoriales	11
1.3.1. Metrópoli o zona metropolitana	12
1.3.2. Región metropolitana o megalópolis	14
1.4. Las limitaciones de la coordinación metropolitana	15
BIBLIOGRAFÍA	22

1. Conceptualización del fenómeno metropolitano¹

1.1. Introducción

Es hasta el cierre del siglo XX cuando aparecen iniciativas relevantes para retomar la atención a las metrópolis mexicanas desde el Estado. Son producto, en primer lugar, de las evidencias mundiales sobre la creciente importancia del fenómeno y el papel de las metrópolis en el desarrollo nacional; en segundo lugar, son resultado de la madurez intelectual que se alcanza en este fenómeno y de algunas experiencias importantes de planeación en metrópolis mexicanas y especialmente en las de otras latitudes y; finalmente, derivan del nivel crítico que tienen los problemas de la urbanización mexicana, después de casi tres décadas de planeación territorial de bajo perfil y mínima atención gubernamental a esta cuestión.

Hoy, el fenómeno urbano y particularmente el regional-metropolitano, han alcanzado un nivel de importancia tal, que podríamos ubicarlos como estratégicos para la seguridad y el desarrollo nacional. Si México no se sitúa en un camino que reconozca la importancia de las aglomeraciones urbano-metropolitanas, actualiza su legislación y define una política integrada, de largo plazo y participativa; los riesgos de caída de los indicadores de desarrollo económico, habitabilidad urbana y gobernabilidad, serán cada vez mayores.

Esto nos plantea la urgencia de emprender la REFORMA URBANA del país, que tiene entre sus componentes principales al fenómeno metropolitano, que cada día es más claramente percibido por los actores sociales, y no sólo como una construcción intelectual con interés para los académicos.

1.2. ¿Qué es una metrópoli?

A partir de la segunda mitad del siglo XX se acelera el proceso de urbanización y aparecen las metrópolis, caracterizadas por un centro urbano que se expande y fusiona con otros de menor tamaño ocupando diversas jurisdicciones político-administrativas. El fenómeno no se detiene y diversas metrópolis mexicanas entran en procesos de expansión regional como tránsito hacia regiones metropolitanas, que se caracterizan porque las metrópolis se integran con otras, conformando inmensas aglomeraciones poli-céntricas, como es el caso de la 'megalópolis del centro de México'.

¹ Este texto se tomó de Iracheta Alfonso (2009): **Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas**, editado por Miguel Ángel Porrúa y El Colegio Mexiquense. Para los propósitos de la Mesa Inter-parlamentaria se sintetizó y se le hicieron numerosas adiciones, adaptaciones y supresiones.

El valor y fundamento de estos conglomerados metropolitanos es la sinergia y la complementariedad. Los flujos internos entre las ciudades que conforman la metrópoli, las posibilidades de especialización productiva, las oportunidades de empleo, estudio y recreación para la población se amplían, cuando ciudades independientes se reconocen como parte de una red y por medio de las infraestructuras de comunicaciones y transportes multiplican los flujos entre ellas. Cuando la gente de las comunidades y ciudades se reconoce como parte de la metrópoli, permite un proyecto más sustentable, eficiente y viable, fundamentado en las perspectivas de desarrollo de cada ciudad, pero como parte del todo metropolitano.

En este contexto, la idea de posicionar a cada metrópoli en el mapa internacional es fundamental, porque hace evidente la percepción de sus gobiernos y actores sociales, sobre el valor que tienen estas derivado de la hiper-concentración de inversiones, poder y comercio, lo que facilita el diseño, la gestión y la ejecución de un proyecto de largo plazo. Este posicionamiento, a su vez tiene capacidad de hacer lo propio en espacios regionales y en las redes de ciudades nacionales e internacionales.

Si se hiciera un símil con las regiones mexicanas, probablemente la región Centro-País (que incluye la megalópolis del centro de México), la región Centro-Occidente (con núcleo en Guadalajara que incluye el corredor urbanizado del Bajío, desde Querétaro hasta Guadalajara) o el corredor Monterrey-Texas, por nombrar las más claras, podrían considerarse regiones urbanas y/o redes de ciudades en proceso de conformación, y como tales, deberían definir un proyecto de largo plazo que las posicione en el concierto nacional y en algunos temas y sectores a nivel internacional.

Mapa 1: Las grandes regiones urbanas de México: Casos relevantes



Fuente: Elaborado en el Programa de Estudios Urbanos y Ambientales, El Colegio Mexiquense A.C., 2007.

“El tema metropolitano, desde lo conceptual y desde lo práctico, no ha sido resuelto en el mundo porque predomina su carácter casuístico... lo metropolitano es un destino fatal en prácticamente todas las naciones, ya que la realidad mundial nos está llevando a la concentración poblacional y económica en grandes aglomeraciones que han evolucionado desde espacios mono-céntricos con alto grado de centralismo a estructuras regionales poli-céntricas y multi-variadas, en las que persisten las dificultades de delimitación territorial y de coordinación entre sus partes. Las metrópolis tienen muchas opciones de organización, ya que ésta se fundamenta en una cantidad apreciable de características locales que tienen que ver con su economía, sociedad, geografía, organización espacial y ambiente”²

Al mismo tiempo, las metrópolis tienen muchas dificultades de conceptualización, porque en estricto sentido son territorios urbanizados que constituyen unidades socio-espaciales que se encuentran fragmentados por las divisiones político-administrativas (estatales y/o municipales), provocando des-economías por las limitaciones de actuación y movilidad de los actores metropolitanos. Cada uno de ellos tiene espacios de actuación diferentes:

² Iracheta, 2003; 215

- El gobierno está circunscrito a jurisdicciones político-administrativas (entidades federativas y/o municipios) que son fragmentos de la metrópoli y que reducen sensiblemente las posibilidades de políticas integradas.
- El sector privado tiene canales más flexibles para hacer circular el capital y para emprender negocios en la metrópoli independientemente de la fragmentación político-administrativa, aunque las condiciones distan mucho de ser óptimas debido a las diferencias de política, normatividad y fiscalidad entre las demarcaciones político-administrativas.
- El sector social es el que tiene las mayores posibilidades de circular y actuar dentro de la metrópoli con menores barreras. Individuos, familias y organizaciones se establecen y actúan en cualquier demarcación de la metrópoli con menos limitaciones que otros actores. El ciudadano puede percibir la metrópoli como un gran continuo urbano sin distinguir las fronteras político-administrativas. Por ello, su movilidad es mucho más efectiva, al grado que lo que para una familia es un cambio de domicilio –de un municipio o estado a otro dentro de la metrópoli– para el gobierno receptor representa un fenómeno de migración con consecuencias en la dotación de servicios y equipamientos.

De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, las zonas metropolitanas son “todas aquellas redes de ciudades donde los procesos de metropolización involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o a ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes.”³

En otro documento más desarrollado y reflexivo sobre este fenómeno, elaborado por SEDESOL, CONAPO e INEGI, se propone la siguiente definición de zona metropolitana: “...el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.”⁴ En esta definición, se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas. Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas a

³ SEDESOL, 2001: 62

⁴ SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2004: 17

“todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquéllos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América”.⁵

Se puede entender que los procesos diferenciados de metropolización, referidos en los textos oficiales, corresponden al carácter peculiar y único de cada metrópoli, lo que obliga a orientar los esfuerzos públicos al ordenamiento y gestión sobre el fenómeno concreto. En este sentido, el énfasis para legislar y planificar las metrópolis, debe estar en la función que ejerce en su espacio regional y en su interior; es decir, entre sus partes o elementos (municipios en lo general) y en las relaciones que se dan entre ellas, ya que de éstas depende la capacidad de producir más bienes y servicios, de “hacer ciudad” y, por lo tanto, ofrecer mejores condiciones de habitabilidad a sus pobladores y de crear condiciones de gobernabilidad y gobernanza⁶.

El tamaño de la población sin duda es representativo, ya que una característica de las metrópolis, tradicionalmente asumida, es la gran masa de población asentada “...el término zona metropolitana se...utiliza la mayoría de las veces para referirse a una ciudad ‘grande’ cuyos límites rebasan a los de la unidad política-administrativa que originalmente la contenía.”⁷ Esto debe entenderse de forma proporcional al espacio regional o nacional en el que se ubica. Así, pueden existir metrópolis con población menor a un millón de habitantes que cumplen funciones de centro regional y se han conformado por la conurbación de varias jurisdicciones político-administrativas, lo que exige una organización para su gobierno, planificación y administración específicas.

De acuerdo con SEDESOL,⁸ las metrópolis tienen diversos componentes: la concentración demográfica, la diversidad y/o especialización económica-funcional y la expansión física sobre ámbitos que involucran dos o más unidades político-administrativas (municipios, entidades federativas o incluso fronteras internacionales). Igualmente, funcionan como centros de actividad económica y de servicios a nivel regional. Sin embargo, cada metrópoli y cada región metropolitana, son casos únicos.

⁵ *Ibid.*

⁶ Se asume la gobernabilidad como la capacidad del aparato público y la sociedad para establecer, operar y hacer cumplir “el estado de derecho” (conjunto de reglas, escritas e implícitas –culturales– que permiten la convivencia y el desarrollo). Por su parte, la gobernanza se entiende como el proceso de irrupción social en la cosa pública; es decir, la construcción de nuevas capacidades que hacen de las organizaciones de la sociedad actores que se involucran en los procesos antes delegados exclusivamente al gobierno: La gobernanza debe incluir a la gobernabilidad, pero ésta última no explica a la primera. Hoy la ciudad y la región son los espacios más importantes de la gobernanza; en ellas se crean las condiciones del desarrollo y las reglas de la comunidad.

⁷ SEDESOL, CONAPO e INEGI, *Op Cit*: 9

⁸ SEDESOL, *Op Cit*: 9

En la actualidad, una metrópoli podría caracterizarse por los siguientes elementos o atributos⁹:

- Es un centro que ejerce preeminencia económica en una región e incluso un país, por las múltiples funciones que desempeña, pudiendo asumir éstas a nivel internacional como producto de la globalización de la economía. Casi siempre coincide con una concentración elevada de población, pero son las funciones y no solo el tamaño de la población las que forman parte del concepto. Así, por ejemplo, ciudades como México (18.4)¹⁰, São Paulo (18.8) o Shanghai (13.1) son muy pobladas, pero menos importantes en términos globales que ciudades con menor población como Madrid (4.07), Londres (7.64) o París (9.67).
- La metrópoli ocupa frecuentemente parte del territorio de varias circunscripciones político-administrativas (entidades federativas y municipios), lo que obliga a que exista coordinación entre sus gobiernos para atender las materias que les son comunes, aunque existen algunos casos en los que la magnitud de población y actividad económica que se asumen para una metrópoli, se concentran en una sola jurisdicción político-administrativa¹¹.
- Las funciones más importantes que ejercen las zonas metropolitanas son: la oferta de diversos tipos de empleo a la región de influencia; la presencia de servicios superiores como cultura, finanzas, educación superior, entre otros; la oferta de muy variadas mercancías; la concentración del poder de decisión sobre su zona de influencia; la concentración de información e investigación científica que brinda a su hinterland, y la capacidad para desarrollar y difundir conocimiento y tecnología.
- El crecimiento de muchas de estas zonas se ha producido por fenómenos de conurbación entre la ciudad central y centros secundarios y terciarios cuyo crecimiento, separado del núcleo metropolitano, fue posible por la modernización y expansión acelerada de los sistemas de transporte.
- Internamente, en el área urbana de la metrópoli hay una serie de características particulares que complican enormemente la organización y creación de servicios urbanos, destacando la desigualdad en el acceso a los beneficios de la

⁹ Iracheta, 2003: 216

¹⁰ Las cifras entre paréntesis están en millones de habitantes proyectadas a 2005, según el United Nations Centre for Human Settlements, 2001, con excepción de México cuya fuente ya fue referida.

¹¹ Es el caso de grandes ciudades como Juárez, Tijuana o Chihuahua, por anotar solo algunas.

urbanización por los grupos sociales, la localización inadecuada de las funciones urbanas, la irregularidad / informalidad / ilegalidad en los asentamientos humanos, los sistemas de transporte fracturados y el deterioro creciente del ambiente.

- Dado que estas zonas se forman por migración y conurbación, también se caracterizan por el choque entre las culturas regionales de origen de muchos pobladores, con la cultura urbana y sus diversas subculturas, propias de la metrópoli.
- En lo funcional, las metrópolis rebasan los umbrales convencionales para la solución de problemas de abastecimiento de bienes y servicios, transportación, disposición de desechos, etcétera, requiriendo de tecnologías cada vez más complejas y acordes con la escala de los problemas y con la diversidad de condiciones y sistemas político-administrativos de sus partes.
- Finalmente, por la inmensa demanda de bienes y servicios que tienen, afectan los procesos productivos de vastas regiones y presionan los recursos naturales. Por ello, las metrópolis deben analizarse no solo por lo que producen, sino por lo que demandan del resto del territorio.

Con base en las conceptualizaciones anteriores¹² se podría establecer lo siguiente:

1. Las zonas metropolitanas son unidades socio-espaciales y no conjuntos independientes de áreas urbanizadas y de jurisdicciones político-administrativas. El reconocimiento que su población hace de la “gran ciudad” y la complejidad e intensidad de flujos e intercambios entre sus funciones económicas y sociales así lo confirman.
2. En los procesos de planeación, administración y gobierno, se debe considerar a la metrópoli como una “totalidad” conformada por múltiples elementos (cada uno puede ser

¹² La Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, en coordinación con la SEDESOL, propusieron los siguientes elementos característicos para identificar procesos metropolitanos en México:...(la metrópoli)...incluye al menos una aglomeración urbana y más de una ciudad o localidad urbana o centro de población generalmente conurbados, concentran un importante número de habitantes, en relación con la población urbana estatal o regional. Presenta una dinámica socioeconómica, urbana y política significativa. Incorpora elementos de infraestructura productiva y de equipamiento para la prestación de servicios de salud, educación, cultura, recreación, comercio, abasto y comunicación de influencia estatal, regional o nacional. Representa una unidad geográfico-económica donde se produce, intercambia y consume bienes y servicios; está conformada por una alta concentración de actividades secundarias y terciarias, que significan una importante aportación al Producto Interno Bruto (PIB) estatal, regional o nacional; predomina la población económicamente activa no agrícola. El conjunto de localidades urbanas que la conforman, presentan integración funcional. Es decir, existe una estrecha interrelación entre las localidades del conjunto metropolitano en sus elementos estructuradores básicos (economía, usos de suelo, infraestructura, equipamiento, servicios, etc.) permitiendo su funcionamiento como una estructura urbana metropolitana integral o tendencial. Por su magnitud, se integra por núcleos sociales diversos, manteniendo aún características individuales de identidad propia. Presentan características generales compartidas por los diversos núcleos poblacionales en términos de educación, cultura, tradición, historia y sentido de pertenencia al conglomerado.

visto igualmente como una totalidad) interrelacionados entre sí con diferentes grados de intensidad; estos elementos son:

- Territoriales: áreas urbanizadas (barrios, colonias, pueblos) y no urbanizadas. Usos del suelo y funciones urbanas que se materializan en el territorio: habitación, vialidades, industria, etcétera. Cada “pedazo” de territorio tiene características geográfico-ambientales, requerimientos de suelo particulares, relaciones con los otros, todo lo cual exige de una planificación de su localización que sea específica y detallada.
- Jurisdiccionales: entidades federativas y municipios. Cada una tiene normas y atribuciones para gobernar y administrar su “pedazo de metrópoli”, lo que ocurre generalmente, sin considerar ni lo que hace el resto de jurisdicciones, ni lo que requiere el resto de la comunidad externa a su territorio, a pesar de las disposiciones constitucionales relativas a la concurrencia y coordinación intergubernamental.
- Sociales: grupos y sectores de la comunidad. Cada grupo social, cada sector de la comunidad (público, privado, social) se comporta de manera peculiar y tiene necesidades e intereses específicos que se manifiestan en toda la metrópoli y no sólo en su lugar de adscripción, asentamiento o residencia.
- Sectoriales: Cada sector (de la economía: comercio, industria, transporte, inmobiliario, etcétera; del desarrollo social: educación, salud, recreación; administración pública, seguridad, etcétera), tiene requerimientos de localización, necesidades físico-espaciales y formas de relación con el resto, que deben estar sujetas a las condiciones generales de localización y funcionamiento de los demás equipamientos y funciones urbanas.
- De flujos: las infraestructuras (de agua, energía, telefonía, telecomunicaciones, transportes, entre otras), son elementos que permiten las relaciones físicas entre ellos y con las funciones de la metrópoli; su condición de localización y capacidad de funcionamiento es determinante para el todo metropolitano.

3. Es necesario considerar, desde una perspectiva conceptual, que existen ‘leyes de funcionamiento’ de cada metrópoli (en el mismo sentido que hablamos de ‘leyes de la naturaleza’), entendidas como las fuerzas y relaciones sociales concretas que determinan hacia dónde, para quién, con qué recursos y cuándo se expande y desarrolla cada una.

Es decir, son las leyes que dominan el 'modelo de desarrollo, de acumulación económica y de relación con la naturaleza' y que están determinadas históricamente. En lo espacial, estas fuerzas no distinguen fronteras político-administrativas y se desarrollan a pesar de estas fronteras impuestas artificialmente. La tendencia debiera ser, en consecuencia, a la dilución de estas o cuando menos la reducción de la "fricción" que provocan a los actores sociales que producen y habitan en cada una de sus partes o jurisdicciones político-administrativas.

4. Se distinguen por varios aspectos esenciales:

- Su extensión territorial, que comprende dos o más unidades político-administrativas de un mismo estado (intra-estatal), de dos o más entidades (inter-estatal) o de dos países (binacional), en las que se localiza un nodo de población predominante que funciona como centro y pivote de expansión territorial conurbando a centros urbanos de menor jerarquía, existiendo casos de grandes ciudades que se localizan enteramente dentro de una sola jurisdicción.
- Concentran poder y ejercen influencia económica, política y demográfica estatal, regional o nacional.
- Presentan fenómenos diferenciados de conurbación física.
- Establecen relaciones directas, cotidianas, intensas y recíprocas de sus componentes (trabajo, educación, salud, vivienda, transporte, etc.) de manera interdependiente.

5. La metrópoli representa un grado avanzado y complejo de urbanización que difiere del resto de las localidades urbanas. Destaca la magnitud de habitantes que concentra como indicador directamente proporcional al nivel de demanda (de empleo, servicios, equipamientos, viviendas, suelo, etcétera) y oferta de bienes y servicios internos y para su región de influencia.

6. La metrópoli expresa la oportunidad de avanzar más rápidamente en el desarrollo social y económico, al contar con elementos para la generación de externalidades positivas derivadas de la propia concentración y las capacidades que genera, lo que depende directamente de la capacidad de su sociedad para definir y ejecutar un proyecto integrado en el largo plazo. La realidad actual es que la metrópoli genera externalidades positivas y negativas; el problema es cómo incrementar las primeras y reducir las segundas.

7. A su vez, la metrópoli representa un grave riesgo para la gobernabilidad y la sustentabilidad socioeconómica y ambiental, cuando se deja su estructuración y crecimiento libremente a las fuerzas del mercado y la sociedad, es decir, cuando no existe coordinación entre las autoridades de sus diferentes jurisdicciones político-administrativas.

8. Como “totalidad” que es parte de otra mayor (la región, el país), conformada por elementos interrelacionados que a su vez son totalidades (barrios, colonias, municipios), aparecen dos ámbitos para su gobierno y administración: el local –la metrópoli hacia adentro– y el regional –la metrópoli hacia afuera–. En el primero es el municipio la unidad político-administrativa responsable y en el segundo la entidad federativa. Sin embargo, en ambos casos, tenemos la suma de percepciones y acciones, pero no tenemos a la metrópoli integrada.

9. El círculo virtuoso del desarrollo metropolitano y regional que debe ser explorado en México corresponde con la necesidad de una gobernanza integradora, que aglutina la acción de los actores sociales sobre todo el territorio de la metrópoli que considera las diversas percepciones socio-espaciales: la de cada actor según su posición, la físico-geográfica-ambiental, la “oficial” o gubernamental, que se construye a partir de un proyecto incluyente y de largo plazo en el que el “objeto de atención” es el fenómeno “socio-espacial” llamado zona metropolitana o región metropolitana, esta última como delimitación amplia que incorpora el espacio urbano-metropolitano-regional.

1.3. Delimitaciones territoriales

Cuando se habla de zonas metropolitanas, en realidad las referencias corresponden a fenómenos físico-territoriales muy diferentes que requieren acciones gubernamentales también diferenciadas. El fenómeno central a considerar es la tendencia clara hacia la concentración de personas y actividades económicas y sociales, por una parte, en ciudades con dinámicas que llevan a generar núcleos de gran atracción y, por la otra, en conjuntos de ciudades que se relacionan con diversos grados de dependencia. Cada uno requiere de una delimitación y un tratamiento específico, desde la política de desarrollo y las estrategias de planeación territorial.

En lo concreto, la metrópoli afecta y es afectada de manera distinta en cada jurisdicción político-administrativa que la conforma. Es diferente el papel y necesidades que tiene un municipio en el área consolidada de la metrópoli, al de aquél que se encuentra en la

periferia y que sin haberse urbanizado totalmente, tiene relaciones funcionales con el resto del conglomerado. Gobernar y administrar el conjunto metropolitano y definir funciones y atribuciones para cada caso, es necesario, bajo el principio que no puede tratarse igual a quienes son desiguales.

En razón de lo anterior, son dos las delimitaciones que debieran ser consideradas desde la legislación y desde la planeación territorial: *La metrópoli o zona metropolitana* y *la megalópolis o región metropolitana*.

1.3.1. Metrópoli o zona metropolitana

Tomando como base los conceptos arriba expuestos, la metrópoli o zona metropolitana, constituye una extensión territorial que incluye a la ciudad central y al área urbana continua que se ha creado por procesos de expansión de dicha ciudad central o por conurbación. Incluye a los territorios de las unidades político-administrativas que las contienen (municipios, delegaciones), las cuales por razones obvias, poseen características urbanas y mantienen una relación intensa y constante entre sí, destacando la relación entre la ciudad central y los espacios urbanizados en su entorno, los cuales dependen de la primera para una parte de las funciones urbanas principales (servicios de alta tecnología, espacios para el empleo, la cultura o la recreación, entre otros).

En otras palabras, la zona metropolitana se construye considerando los límites de las unidades políticas o administrativas donde se ubica (municipios, delegaciones, etcétera). En consecuencia y de manera muy sintética, los criterios adoptados para su reconocimiento son:¹³

- Su carácter urbano (en contraste con el rural).
- Su expansión sobre diversas unidades político-administrativas.
- La interconexión centro-periferia que en cada caso asume distintos grados y niveles.

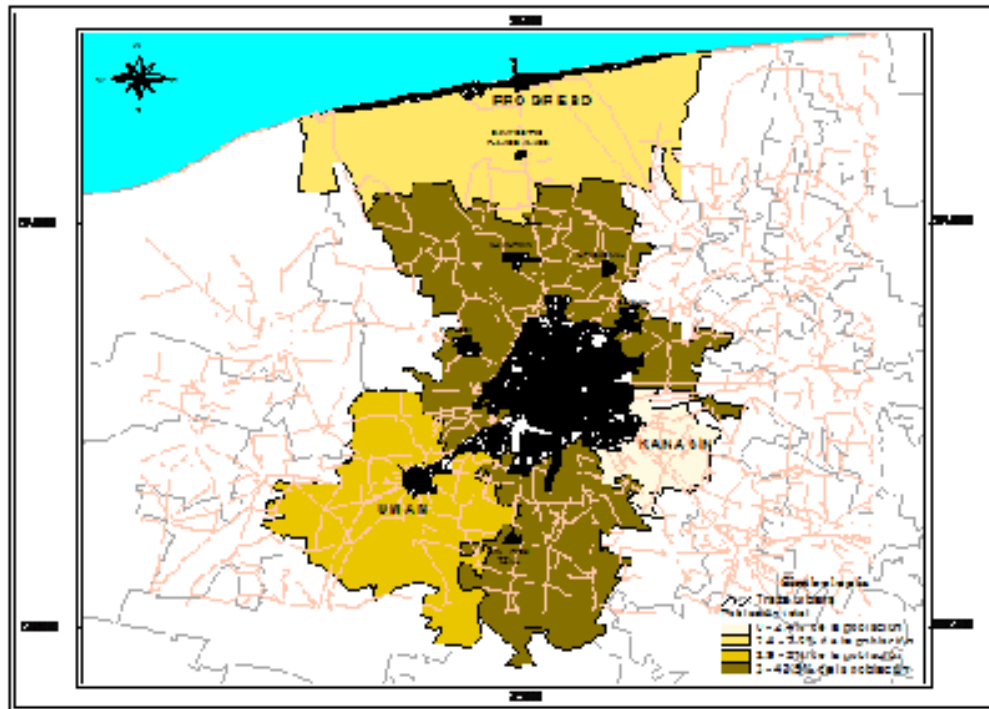
¹³ Iracheta, Alfonso, 1997, :45-47

Mapa 2: Zona Metropolitana de Toluca



Fuente: Elaborado en el Programa de Estudios Urbanos y Ambientales, El Colegio Mexiquense A.C., 2007.

Mapa 3: Zona Metropolitana de Mérida



Fuente de Información:
SECRETARÍA DE ECONOMÍA DE YUCATECO DE MÉRIDA YUCATECO DE MÉRIDA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA DE YUCATECO DE MÉRIDA YUCATECO DE MÉRIDA

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

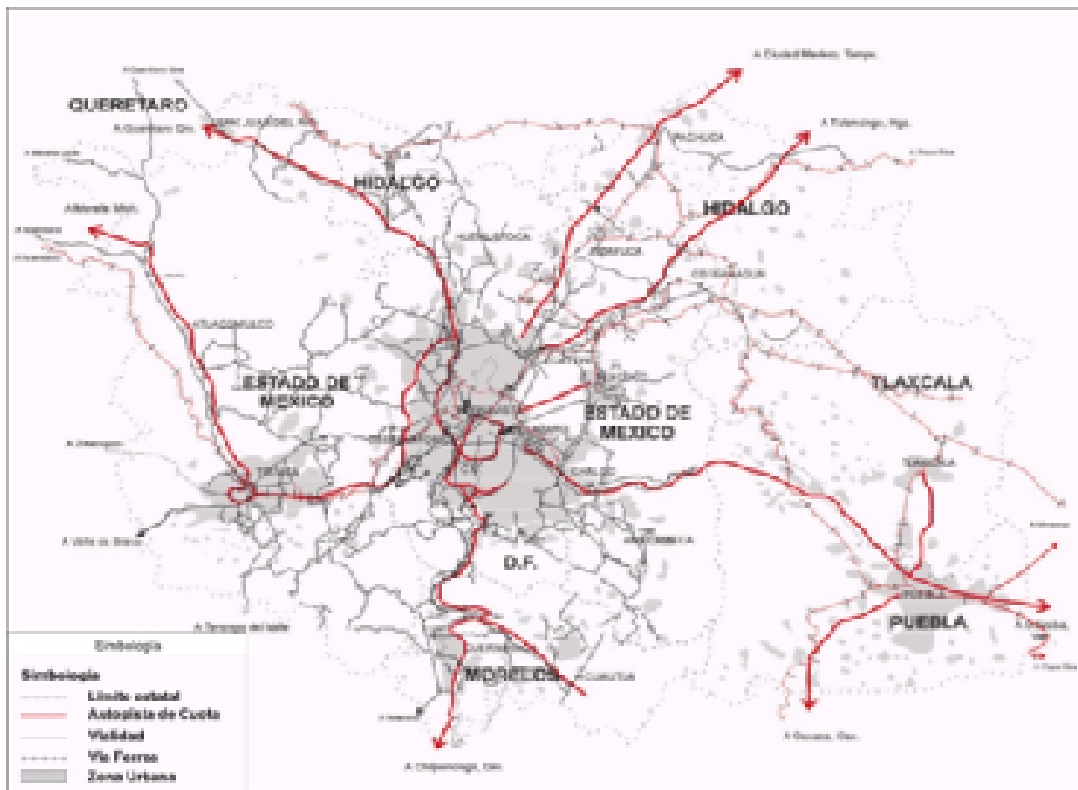
Fuente: Tomado de Bolio, Jorge, 2008.

1.3.2. Región metropolitana o megalópolis

La región metropolitana surge porque al tiempo que la metrópoli se expande física y funcionalmente, en su entorno regional se amplía la concentración urbana en diversos puntos, que tienen como núcleo los centros de población y ciudades que rodean a la zona metropolitana o bien porque conforman un conjunto poli-céntrico de ciudades y/o metrópolis en “red” o “corredor”. En la mayor parte de estas, se va configurando así su propio espacio de conurbación, en tanto que “invade” otros espacios político-administrativos y se conurba físicamente con otras ciudades y pueblos.

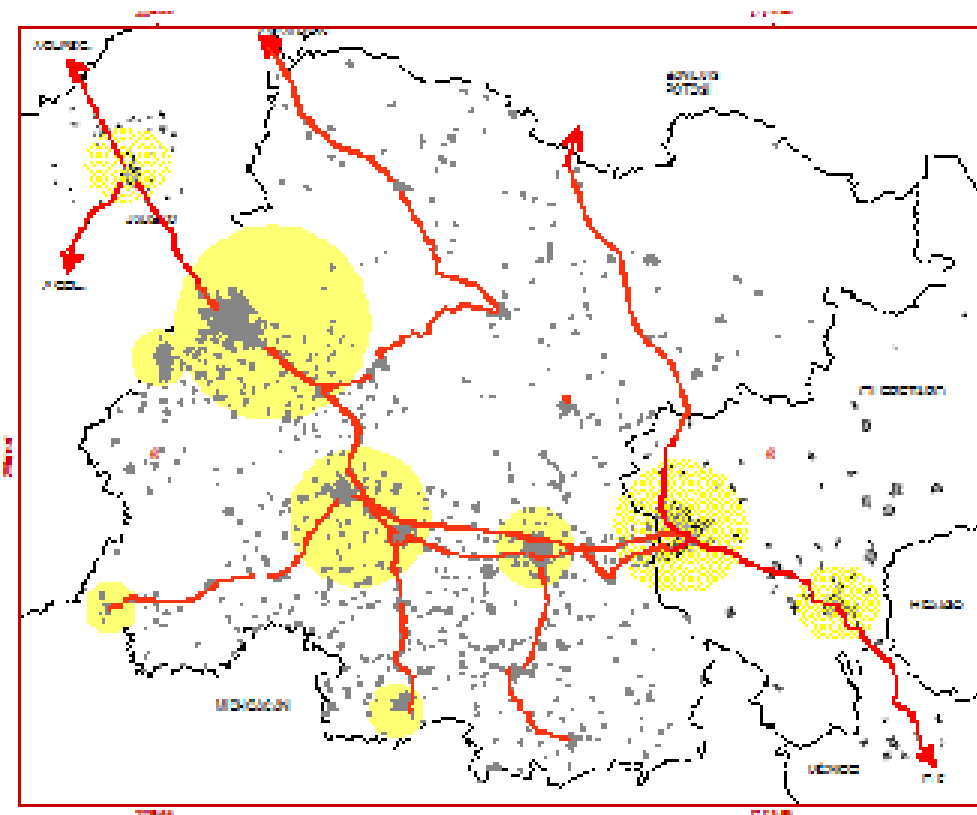
Entre las regiones metropolitanas, destaca el fenómeno de conjunto de metrópolis, como es el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México y la corona de zonas metropolitanas (Toluca, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Pachuca), que conforman la Región Metropolitana del Centro de México o Megalópolis. Si bien es una región metropolitana poli-céntrica, varias de sus aglomeraciones son a su vez metrópolis. Igualmente, el conjunto de metrópolis y ciudades del denominado Corredor del Bajío desde la Zona Metropolitana de Querétaro, pasando por la de León hasta la de Guadalajara.

Mapa 4: Región Metropolitana o Megalópolis del Centro de México



Fuente: Tomado de Iracheta, Alfonso (2004a).

Mapa 5: Corredor del Bajío Querétaro – León



Fuente: Elaboración propia.

1.4. Las limitaciones de la coordinación metropolitana

Los primeros intentos gubernamentales para institucionalizar procesos de planeación y gestión metropolitana surgen con las comisiones de conurbación una vez promulgada en 1976 la Ley General de Asentamientos Humanos.

La coordinación intergubernamental y las decisiones de política pública con enfoque metropolitano han dejado mucho que desear en todas las metrópolis mexicanas debido a la ausencia de instrumentos para que los procesos de coordinación entre jurisdicciones político-administrativas, sean estas estatales o municipales, ocurran de manera normal y se atiendan las materias que son de interés metropolitano.

La voluntad política explícita en los acuerdos de coordinación metropolitana en México y particularmente en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), tienen su expresión formal en convenios para la creación de las estructuras que la hacen operativa –desde consejos hasta comisiones metropolitanas– a través de instancias formales de

participación ciudadana y colaboración técnica.

Sin embargo, como se destaca en diversos trabajos, la coordinación metropolitana en México es más una aspiración que un proceso establecido y operativo. Por ejemplo, Molina y Molina¹⁴, establecen que ha sido la falta de coordinación institucional entre los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal con relación a las operaciones de transporte, una limitación fundamental para mejorar la calidad del aire en la ZMVM.

Las instancias creadas, han carecido del compromiso de los gobiernos involucrados y mucho menos han contado con bases jurídicas de obligatoriedad, para trascender hacia un auténtico modelo de gestión metropolitana que incida en los procesos de organización y administración del territorio metropolitano. Más aún, estas instancias de coordinación metropolitana, en general no cuentan con la capacidad técnica suficiente para profundizar, diagnosticar y pronosticar realidades socio-urbanas que permitan construir, adoptar o adaptar un modelo de desarrollo metropolitano. Mucho menos tienen la capacidad de tomar decisiones técnicas que se traduzcan en políticas y actos específicos de gobierno con una visión integral metropolitana, ya que son espacios meramente consultivos. Esta situación prevalece en gran medida como producto del vacío legal para resolver los problemas derivados de la metropolización. En este aspecto, las decisiones respecto a la agenda metropolitana se resuelven de manera voluntarista y directa entre los titulares de los poderes ejecutivos, sean estatales o municipales y no de un compromiso institucional y obligatorio de los gobiernos.

Otro problema aparece por las diferencias de organización institucional de los gobiernos locales, que se traducen en obstáculos para una eficiente articulación intergubernamental. En este mismo contexto, el dinamismo y complejidad de la geopolítica de las metrópolis mexicanas responde, además del proceso histórico de ocupación territorial, al valor cuantitativo del mapa electoral por municipio, delegación o distrito. Esto define que el número y tamaño de las organizaciones sociales emergentes y políticas, relacionadas con la gestión urbana y social en las metrópolis, se determina por la dimensión territorial de las demandas y la efectividad de sus movilizaciones, constituyéndose en factor de poder que incide en la gobernabilidad metropolitana.

El desarrollo político y la capacidad de gobernar las metrópolis se encuentran íntimamente ligados a la toma de decisiones, a las estructuras de poder y a la ejecución de los presupuestos públicos por el poder ejecutivo de cada entidad. En este sentido,

¹⁴ Molina y Molina: 2002:309

destaca la carencia de una organización para la coordinación político-administrativa, de un presupuesto metropolitano y de un sistema participativo para la formulación y ejecución de programas y proyectos de interés metropolitano.

Nada de esto es nuevo. Desde el final de la década de 1970 en que se creó la Comisión de Conurbación de la Región Centro y las sucesivas estructuras hasta la Comisión Ejecutiva Metropolitana para la ZMVM, han carecido de los elementos indispensables para hacer efectiva una coordinación metropolitana en los hechos. Un análisis del resto de las estructuras de coordinación metropolitana en el país muestra que las carencias tienden a reproducirse en mayor o menor medida:

- En primer lugar, no han contado con una base jurídica constitucional que les dé fuerza ante los poderes constituidos en los 3 ámbitos de gobierno. “Lo metropolitano” no existe jurídicamente, salvo en legislación secundaria y sin la precisión y fuerza política requerida; como tal queda sujeto a la buena voluntad de los gobernantes en turno.¹⁵
- En segundo lugar, la concurrencia y coordinación intergubernamental, como se establece en la legislación –desde la Constitución hasta leyes reglamentarias–, ha sido voluntaria y no obligatoria. Igualmente, se carece de un régimen de sanciones por incumplimiento.
- En tercer lugar, las instancias creadas han carecido de poder de decisión, siendo relegadas a la posición de órganos de consulta, con lo cual las decisiones quedan fuera de las estructuras institucionales metropolitanas –consejos, comisiones– y los planes y programas que han producido, han sido apenas llamadas de atención a los gobiernos constituidos, sin tener una verdadera influencia en las decisiones de inversión pública o privada en las entidades y/o municipios que conforman las metrópolis.
- En cuarto lugar, no han contado con capacidad ejecutiva, de modo que la ejecución de las propuestas y orientaciones para atender los problemas y fenómenos de la metrópoli, han quedado en manos de los gobiernos estatales, el federal y los municipales (además de delegacionales en el DF), y sus estructuras sectoriales. Al no existir acuerdos ejecutivos a nivel metropolitano, esto ha

¹⁵ Iracheta *et al*, 2008.

significado atomización, fragmentación y sectorización, exactamente lo opuesto a lo que se esperaría de una política ejecutiva metropolitana.

- En quinto lugar, no han contado con una estructura propia de planeación, ejecución y evaluación, por lo que la realización de los proyectos y acciones propuestos en las estructuras metropolitanas han dependido de las oficinas de los poderes ejecutivos estatales y del gobierno federal. Nadie piensa, estudia o diseña la metrópoli del presente y del futuro, porque nadie es realmente responsable de ello. Son las “aportaciones” de cada sector de cada gobierno involucrado (nunca coordinados debidamente, ni con visiones homogéneas) las que “suman” la planeación de la metrópoli y sobre todo las acciones en la metrópoli. El resultado no es una propuesta para la totalidad, sino una pila de propuestas parciales y desestructuradas, desde lo sectorial y desde lo territorial.
- En sexto lugar, no han tenido recursos propios para ejecutar las acciones que decidan de acuerdo con sus propias prioridades metropolitanas, salvo el caso de Guadalajara y la creación del Fondo Metropolitano que atiende prioritariamente acciones determinadas por los gobiernos estatales, sin tener necesariamente un enfoque metropolitano.
- En séptimo lugar no han logrado establecer los elementos mínimos para la conformación de una unidad socio-espacial: legislación y normatividad urbanística compatible, estructuras fiscales homogéneas, continuidad en infraestructuras físicas (con excepción de algunas donde interviene el gobierno federal), estructuras de servicios básicos y tarifas compatibles, entre muchos otros.
- Finalmente, no cuentan con capacidades para hacer efectiva la participación ciudadana y de las organizaciones comunitarias para diseñar y ejecutar un proyecto metropolitano, que vaya más allá de los términos de las administraciones públicas municipales y estatales. Las grandes transformaciones urbanas-metropolitanas en el mundo, están ocurriendo como producto de dos factores estructurales: un proyecto para la metrópoli en el largo plazo y la participación comprometida de la ciudadanía en su ejecución.

La metropolización es un fenómeno cambiante, tanto en su escala como en su estructura territorial, en sus formas de gobierno, tanto de organización y administración como de expresiones culturales y comportamientos urbanos. El análisis

socio-espacial-geográfico de la metropolización en México nos lleva a distinguir 3 tendencias sobre este fenómeno:

- La primera es que las ciudades y metrópolis continuarán expandiéndose antes que consolidar su estructura urbana, con las graves consecuencias de ocupación de más suelo, deterioro del ambiente y costos mayores por introducción y ampliación de infraestructuras. Esto es producto de una planeación urbanística poco efectiva y de la preeminencia de decisiones mercantiles que deja espacios vacíos para la especulación sin que existan instrumentos para garantizar los derechos y obligaciones de la propiedad inmobiliaria hacia la ciudad-metrópoli-región.
- La segunda, es que la zona metropolitana, como siguiente escalón en la dimensión territorial de la sociedad, continuará caracterizándose por el gran tamaño de la población concentrada y por el intenso grado de conurbación física y funcional entre 2 o más unidades político-administrativas.
- La tercera, corresponde a la aparición de las regiones metropolitanas y las ciudades-región, referidas a un sistema articulado de movilidad interurbano de nivel megalopolitano¹⁶ y la tendencia a la conformación de redes de grandes ciudades y metrópolis que concentran los principales elementos del desarrollo nacional tenderá a acelerarse. Es un fenómeno moderno que deriva de la ruptura de fronteras (intra y extra-nacionales) y del desarrollo de los instrumentos de la globalización, especialmente las telecomunicaciones, la ubicuidad de los procesos productivos industriales y la concentración en grandes ciudades de las actividades terciarias de alta tecnología (finanzas, investigación científica, cultura) y sobre todo del poder. La tendencia de la experiencia mexicana en materia de planeación (desde 1976) nos demuestra las dificultades de la coordinación metropolitana para la planeación y el desarrollo urbano, debido a las siguientes razones:
 - Los desequilibrios entre políticas centralistas (federales y estatales) y la descentralización hacia los municipios de atribuciones urbanas que afectan a las metrópolis, sin una contraparte de coordinación intermunicipal, ha tenido como consecuencia la carencia de un equilibrio en la toma de decisiones públicas sobre lo que debiera ser centralizado –a nivel federal y estatal– y lo que debiera corresponder a los municipios.

¹⁶ En el caso de la Megalópolis del Centro País, se integra por las zonas metropolitanas del Valle de México, Toluca, Pachuca, Tlaxcala-Puebla, Cuernavaca y Querétaro.

- El mantenimiento de decisiones unilaterales sobre los objetivos de desarrollo de las jurisdicciones político-administrativas (estados y municipios) al margen de las realidades metropolitanas y las necesidades de los actores sociales. Destaca la agudización de diferencias partidistas entre gobiernos de jurisdicciones que comparten metrópolis como producto de la pluralidad política y la alternancia en el poder.

Las dificultades para resolver los problemas de las metrópolis mexicanas obedecen principalmente a:

- Carencia de un régimen constitucional y legal de organización administrativa y territorial metropolitana que haga obligatoria la coordinación entre gobiernos que comparten metrópolis.
- Falta de un acuerdo sobre qué le corresponde a cada ámbito de gobierno en las metrópolis (régimen de competencias y atribuciones y políticas compensatorias).
- Falta de una visión integradora de los aspectos esenciales del desarrollo metropolitano: largo plazo, integralidad, planeación-acción y participación.
- Ausencia de mecanismos, estructuras y organizaciones novedosas y modernas que enfrenten de manera compartida, con autonomía y amplia participación social el fenómeno metropolitano.

En los pocos casos donde se ha tenido algún tipo de experiencia en materia de coordinación metropolitana¹⁷ como en Guadalajara, Valle de México, Puebla-Tlaxcala, Monterrey o Toluca-Lerma, ha prevalecido una organización público institucional de bajo perfil con escasos resultados, con excepción de algunos proyectos en materia de agua, transporte y vialidad, que en muchas ocasiones han sido producto de acuerdos específicos intergubernamentales de orden coyuntural y no de la ejecución de políticas integrales de coordinación metropolitana.

El futuro territorial mexicano apunta a la expansión de las metrópolis y aglomeraciones urbanas existentes y la aparición de nuevas, no obstante la tendencia decreciente de la tasa de crecimiento demográfico, ya que serán alimentadas por movimientos migratorios que abandonan los territorios menos dinámicos y siguen las tendencias de localización de actividades productivas, generación de empleo y oportunidades educativas, principalmente.

¹⁷ Ver: Estrada (1994); Wario (1998); Garza (1998); Iracheta (1998); García y Bárcenas (1998).

El reto para los Poderes de la Unión es que conforme pasa el tiempo, los fenómenos socio-espaciales se hacen más complejos y son irreversibles, por lo que la falta de acción de hoy para ordenar las metrópolis, ante la ausencia de gobiernos metropolitanos o de coordinación entre los de las diferentes jurisdicciones que las componen, tendrá como resultado riesgos crecientes de gobernabilidad, de viabilidad económica y de falta de sustentabilidad (social, económica y ambiental).

El “futuro” de las grandes conurbaciones llegó hace décadas a México y se ha convertido en un asunto estratégico de seguridad nacional, exigiendo acciones inmediatas para iniciar procesos estructurales de transformación. Si se considera que los cambios sociales –y los espaciales– requieren plazos que corresponden a generaciones completas, por la creación del conocimiento requerido, la construcción de voluntad política de los actores para realizarlos y la maduración de los instrumentos, las experiencias y las buenas prácticas, solo con el paso de los años será posible entender la magnitud del reto.

BIBLIOGRAFÍA

- Bolio, Jorge (2008), *Hacia una visión estratégica del desarrollo metropolitano*, Plan Estratégico de Mérida; Grupo de Trabajo: Desarrollo Metropolitano, presentación en PP, 18 de julio de 2008.
- Estrada, Enrique (1994), "Situación y perspectivas de la reglamentación urbanística en el área metropolitana de Puebla", en INSEUR, *Normatividad urbanística en metrópolis mexicanas*, Memoria del Seminario, octubre de 1994, Monterrey, NL.
- García Ortega, Roberto y Bárcenas, Esteban (1998), "Área metropolitana de Monterrey: Reglamento único metropolitano y descentralización de atribuciones a los municipios", en Garza, Gustavo y Rodríguez, Fernando (comps), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, Méx. DF.
- Garza, Gustavo (1998), "Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México", en en Garza, Gustavo y Rodríguez, Fernando (comps), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, Méx. DF.
- Iracheta, Alfonso, (2003), "Las metrópolis del Estado de México: Ciudad de México y Toluca", en Sedesol, *et al.*, 2004, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, pp. 215-230.
- Iracheta, Alfonso, (1998), "Los ámbitos territoriales de la legislación urbanística de Toluca" en en Garza, Gustavo y Rodríguez, Fernando (comps), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, Méx. DF.
- Iracheta, Alfonso, (1997), *Planeación y desarrollo, una visión del futuro*, Plaza y Valdés, México.
- Iracheta, Alfonso, (2009), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio Mexiquense Editores, México, DF.
- Iracheta, Alfonso, Eibenschutz, Roberto y Ramírez, Víctor (2008), "Hacia la reforma metropolitana para México", LX Legislatura (Comisión de Asuntos Metropolitanos), El Colegio Mexiquense (Programa de Estudios Urbanos y Ambientales) y Universidad Autónoma Metropolitana (Programa de Estudios Metropolitanos), mimeo.

Molina, Luisa y Mario (eds) (2002), *Air Quality in the Mexico Megacity*, Kluwer Academic Publishers, Boston.

SEDESOL, (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, Méx. DF.

SEDESOL, CONAPO e INEGI (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Aguascalientes, Ags. México.

United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT) (2001), *Cities in a Globalizing World, Global Report on Human Settlements, 2001*, Earthscan Publications Ltd., London.

Wario, Esteban (1998), "Limitaciones de la reglamentación urbanística en el área metropolitana de Guadalajara, en Garza, Gustavo y Rodríguez, Fernando (comps), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, Méx. DF.