

SEGUNDA SECCIÓN

CONFIGURACIONES TERRITORIALES
Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO

REFORMA URBANA EN MÉXICO: NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSFORMADORAS*

ALFONSO IRACHETA**

INTRODUCCIÓN

La dinámica de urbanización mexicana ha creado ciudades y aglomeraciones cada vez con mayor superficie y dispersión, en las que las grandes distancias para el transporte se han vuelto un fenómeno cotidiano para un creciente número de ciudadanos y para los gobiernos municipales.

Estos crecimientos han ocurrido frecuentemente sobre varias jurisdicciones político-administrativas, siendo responsables los gobiernos locales de partes de las aglomeraciones, sin considerar necesariamente a las jurisdicciones vecinas.

Las zonas metropolitanas no son sólo entidades integradas e interrelacionadas desde las perspectivas social, económica, espacial y ambiental, sino que comparten mercados laborales con fuertes e interdependientes vínculos entre el centro metropolitano y la fuerza de trabajo de las periferias, así como características ambientales comunes como son las cuencas hídricas y atmosféricas, entre otras muchas.

No obstante lo anterior, ni los sistemas de planeación, ni las estructuras administrativas en los tres ámbitos del gobierno mexicano, han asumido sus responsabilidades para la planificación y el gobierno de estas aglomeraciones urbanas desde una perspectiva de gobernanza integrada.

Tuvieron que pasar cuarenta años de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) para que el Congreso mexicano expidiera la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial

* Otra versión de este texto será publicado en *Economía de las ciudades de América Latina hoy*, coordinado por José Luis Coraggio y Ruth Muñoz, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Buenos Aires, Argentina (en prensa).

** El Colegio Mexiquense/Centro EURE, Toluca, Estado de México.

y Desarrollo Urbano, que abre las puertas para desarrollar los marcos legales y de planeación de orden nacional, para atender adecuadamente a las ciudades y, en especial, para atender el fenómeno metropolitano.

Hasta hoy (2017), en el mejor de los casos, algunas grandes ciudades han desarrollado planes metropolitanos y algunas entidades federativas han aprobado la legislación metropolitana, aunque en la mayor parte de los casos con pobres arreglos institucionales.

Este problema puede ser analizado históricamente por la forma en que se han definido las fronteras de las entidades federativas y de los municipios en México, respondiendo a conflictos militares, delimitaciones ancestrales, acuerdos políticos de coyuntura y otros eventos, pero no acordes con los procesos de ocupación del territorio y menos por las condiciones de crecimiento de las ciudades.

Como consecuencia, los patrones de crecimiento urbano muestran disparidades relevantes entre jurisdicciones locales, restringiendo severamente cualquier posibilidad de coordinación interestatal e intermunicipal y de arreglos institucionales de orden metropolitano y/o regional.

De ahí que buena parte de los problemas urbanos y metropolitanos que requieren de la intervención pública se han multiplicado al grado de poner en riesgo la gobernabilidad y la sustentabilidad de estos espacios.

En razón de lo anterior, dos preguntas deben ser planteadas: ¿por qué es tan importante la gobernanza metropolitana para la seguridad y el desarrollo nacional? y ¿cuáles son las propuestas clave para transitar de una crisis metropolitana a una perspectiva de gobernanza metropolitana?

Este capítulo intenta, por un lado, ofrecer algunas respuestas y, por el otro, abogar sobre la importancia de una gobernanza urbana y metropolitana integrada, participativa y para el largo plazo, implicando luchar por una reforma urbana que es fundamental para México.

NOTA CONCEPTUAL SOBRE GOBERNANZA METROPOLITANA

Desde el punto de vista de la gobernanza, las grandes ciudades y las áreas metropolitanas son una red compleja de gobiernos locales que comparten un espacio común, aunque no necesariamente una perspectiva unificada de cómo gobernarlas. Las metrópolis son peculiares y únicas y, por ello, puede haber tantos modelos de gobernanza como metrópolis.

En las últimas cuatro décadas, las ciudades han ganado relevancia a nivel global, a tal grado que algunas de ellas son casi tan importantes como su nación. Cómo gobernar estos complejos fenómenos socioespaciales ha sido un tema de debate, porque las zonas metropolitanas no pueden ser totalmen-

te consideradas ni como jurisdicciones locales y tampoco como estatales o regionales y, aunque parecen estar más cercanas a esta última dimensión territorial, al mismo tiempo están conformadas por una variedad de jurisdicciones político-administrativas locales.

Conforme la acelerada urbanización enfrenta a las metrópolis en una lucha contra la fragmentación, la dispersión, la inequidad y los sistemas de gobierno disfuncionales, más y más conceptos y marcos teóricos surgen a fin de entender mejor estos fenómenos socioespaciales y proponer nuevos caminos para que los gobiernos y las sociedades urbanas los enfrenten.

Andersson (2014:9-10) ha observado que aunque América Latina tiene muchas grandes ciudades, los marcos para la gobernanza metropolitana no están suficientemente desarrollados. Es más, la mayoría de las regiones metropolitanas no tienen bien establecidos los arreglos institucionales necesarios para realizar acciones de coordinación y de financiamiento a esta escala (Metropolis, 2014, citado por Andersson). Este autor analiza las siguientes cuatro aproximaciones institucionales para algunas grandes ciudades en el mundo (mayormente referidas a países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos):

- Mecanismos de cooperación intermunicipal, donde las estructuras fragmentadas de gobierno predominan, tomando diferentes formas institucionales (comités, comisiones, redes de ciudades, asociaciones y otras).
- Autoridades legales independientes a nivel metropolitano designadas por los gobiernos locales que conforman la metrópoli, para la planeación y/o la provisión de servicios públicos que en general varían mucho entre autoridades metropolitanas, porque son creadas para uno o varios sectores, con sólo funciones de asesoría o con facultades plenas de decisión y/o designadas o elegidas indirectamente.
- Gobierno local metropolitano de segundo nivel, elegido directamente o designado por un ámbito superior de gobierno.
- Gobierno metropolitano consolidado, ya sea por anexión o por integración de gobiernos locales.

Mientras que los dos primeros se ubican más cerca a lo que se podría denominar como gobiernos metropolitanos descentralizados y cooperativos, los otros dos se refieren más a gobiernos metropolitanos centralizados.

Savitch y Vogel (2000) han analizado hasta dónde un gobierno central metropolitano puede ser más efectivo en el diseño y ejecución de políticas metropolitanas para reducir la fragmentación, la segregación social y las diferencias de ingreso, y también para el control del crecimiento disperso, a

través de la integración fiscal, la redistribución de la riqueza y la regulación de los usos del suelo.

Como Rusk (1993) ha propuesto, un gobierno central metropolitano puede tener una escala regional, siempre y cuando esté organizado de manera que no sea vetado por los gobiernos locales y que sea responsable de la planificación y definición de la zonificación espacial metropolitana, reduciendo así los riesgos de políticas locales de segregación que deriven de la separación espacial y por ingreso de los lugares de trabajo y de las áreas habitacionales (Rusk, 1993; Altshuler *et al.*, 1999).

Por el contrario, muchos gobiernos locales tienden a favorecer la concentración espacial de riqueza y pobreza, al reducir sus capacidades fiscales y financieras y la calidad de los servicios públicos (Altshuler *et al.*, 1999).

La política urbana debe dirigirse a la integración social de la población menos favorecida de las periferias con el resto de la zona metropolitana, reduciendo barreras entre la periferia y el centro metropolitano, lo que es más difícil de lograr desde perspectivas locales (Rusk, 1993).

Es más probable que una estructura fiscal urbana se alinee a través de la reducción de todo tipo de disparidades si las funciones de planeación están centralizadas en un gobierno metropolitano consolidado (Rusk, 1993).

También podría tomar ventaja de las economías de escala reduciendo los costos de provisión de los servicios públicos (Savitch y Vogel, 2000). Sintetizando: un gobierno metropolitano centralizado puede ser más efectivo en la reducción de la fragmentación y segregación social y espacial, en la caída del ingreso y en las disparidades fiscales y, así mismo, en el control del crecimiento disperso, aplicando políticas generales en el territorio metropolitano, de integración fiscal, de distribución del ingreso y asumiendo la regulación de los usos del suelo (Savitch y Vogel, 2000). Por otra parte, el gobierno metropolitano centralizado ha sido criticado por la complejidad de sus estructuras administrativas y porque toman las más importantes decisiones sobre los gobiernos locales que pueden afectarlas negativamente. Es el caso de decisiones tomadas sin considerar adecuadamente las necesidades e intereses de la población local o aplicando controles crecientes y excesivos en los costos de mantenimiento, con el riesgo de volver ineficiente la provisión de bienes y servicios públicos.

Como consecuencia de los argumentos anteriores, no se cuenta con suficiente evidencia para confirmar que el gobierno metropolitano centralizado es mucho más eficiente y efectivo que una multiplicidad de gobiernos locales (Ostrom y Parks, 1999; Fleischmann, 2000).

Una perspectiva más flexible podría ser aquella de un gobierno metropolitano multinivel, donde los diferentes problemas y fenómenos son enfren-

tados desde estructuras de gobierno específicos que permitan a las entidades administrativas ser más eficientes por sobre una centralizada.

Un gobierno multinivel establecería muchas estructuras institucionales para atender fenómenos específicos de acuerdo con su propia complejidad (Savitch y Vogel, 2000), como podría ser el caso de cuerpos de policía o agencias sanitarias básicas (Ostrom y Parks, 1999); mientras que problemas ambientales, disposición de desechos sólidos, provisión de agua, consolidación fiscal y transportes, podrían ser mejor administrados desde un gobierno metropolitano central consolidado (Ostrom *et al.*, 1961; Savitch y Vogel, 2000).

Una perspectiva diferente a gobiernos metropolitanos centralizados es la interacción entre diferentes centros de decisión relacionados con la gobernanza. Esta idea de un sistema político policéntrico desarrollada por Ostrom *et al.* (1961), permitiría establecer relaciones competitivas, interactivas y cooperativas entre gobiernos locales sin la necesidad de crear un nuevo ámbito de gobierno, sino por medio del rediseño de los medios de los gobiernos locales y los de las instituciones públicas que utilizan para interactuar y cooperar, manteniendo su autonomía e incrementando sus capacidades administrativas para que desarrollen economías de escala para proveer bienes y servicios públicos de nivel metropolitano (Savitch y Vogel, 2000).

Estos arreglos tienden a ser un tanto inestables por naturaleza, porque dependen de la voluntad de los políticos y porque generalmente enfrentan la diversidad de objetivos de los gobiernos y las administraciones locales, que en muchas ocasiones no coinciden, lo cual puede poner en riesgo e inclusive disolver dichos arreglos interinstitucionales.

Por lo antes expuesto, el debate sobre la gobernanza metropolitana no ha sido resuelto; si tomamos en cuenta que cada metrópoli es un fenómeno complejo y específico, es muy difícil imaginar una única fórmula aplicable a todas ellas. Algo que se puede hacer es buscar algunos caminos que nos permitan avanzar hacia arreglos para la gobernanza de las metrópolis mexicanas. En este sentido, en Iracheta (2010:53), hemos identificado las siguientes orientaciones generales:

- a) La creación de nuevas instituciones públicas autónomas con fuertes capacidades políticas y técnicas para la toma de decisiones de nivel metropolitano, cuando menos en los ámbitos de la planeación económica, de usos del suelo y de movilidad sustentable;
- b) Más que promover un gobierno metropolitano centralizado, apreciamos más posibilidades de hacer obligatoria por ley la coordinación metropolitana entre gobiernos estatales (metrópolis interestatales) y gobier-

- nos municipales (metrópolis intermunicipales), además de promover e incentivar dicha coordinación con toda la fuerza del Estado;
- c) Se requiere una visión metropolitana, no sólo a nivel nacional (política nacional metropolitana), sino al nivel de cada zona metropolitana, que tiene que ser construida por los gobiernos locales de la mano de los actores sociales relevantes por su participación en el desarrollo metropolitano, de manera que se logre que el plan de la zona metropolitana preceda los de los municipios que la conforman; esta visión requerirá de una perspectiva de largo plazo y de los instrumentos legales, administrativos, financieros, fiscales y otros, para hacerla obligatoria y garantizar su aplicación.

LOS RETOS DE LAS METRÓPOLIS MEXICANAS

Más de tres cuartas partes de la población mexicana vive en ciudades (80 millones en 383 ciudades) y más de 60% vive en zonas metropolitanas (CENTRO EURE, 2013:34). Se ha estimado que en 2030 México tendrá del orden de 135 millones de habitantes (CENTRO EURE, 2013:13).

Si las condiciones socioeconómicas del país se mantienen, se espera que la mayor parte de la nueva población se asiente en ciudades y sea parte de los deciles de menor ingreso. A su vez, más de 83% del PIB se produce en las ciudades y más del 73% en las metrópolis (véase cuadro 1).

El Banco Mundial (2015) ha establecido que México no está aprovechando su potencial económico y las posibilidades de sinergia entre las ciudades. Una explicación posible de esto proviene de las limitaciones estructurales de la coordinación metropolitana y regional, de la pobreza de la planeación y la gobernanza urbana, así como de la ineficiente economía en la que seis de cada diez nuevos empleos son informales, y en la que el sector más dinámico de la economía es el de servicios de menor valor agregado. Adicionalmente, la economía mexicana ha crecido de manera muy lenta desde 1980, en los últimos 14 años el PIB por habitante ha crecido por debajo de la población agudizando la desigualdad social.

Además, es inusual encontrar ciudades cuyos límites se ubiquen dentro de un sólo municipio. El Índice de Prosperidad Urbana (CPI por sus siglas en inglés) de la ONU-HÁBITAT, aplicado a 136 municipios urbanos, mostró que 106 (78%) comparten su área urbana con más de un municipio, conformando aglomeraciones urbanas intermunicipales (ONU-HÁBITAT, 2015).

De acuerdo con un análisis reciente de los municipios que conforman las 59 zonas metropolitanas oficialmente reconocidas del país, uno de cada diez carecen de plan de desarrollo urbano, sólo 13% planifica con visión me-

CUADRO 1
 SISTEMA URBANO NACIONAL (SUN),
 PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB), 2000-2015

<i>(Millones de pesos, 1980=100)</i>									
	2000		2005		2010		2015		
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Nacional	6 848 302	100	7 939 059	100	9 203 545	100	10 669 431	100	
SUN*	5 589 109	81.61	6 523 331	82.17	7 617 268	82.76	8 896 285	83.38	
Zonas Metropolitanas**	4 171 538	74.64	4 779 582	73.27	5 614 716	73.71	6 521 036	73.3	
Ciudades***	1 417 571	25.36	1 743 749	26.73	2 002 552	26.29	2 375 249	26.7	

NOTA: * PIB de todas las ciudades (15 mil y más habitantes) y metrópolis.

FUENTE: SEDESOL-CAM-UNAM (s/f).

tropolitana y sólo 38% de los planes urbanos tiene validez de acuerdo con su respectiva legislación aplicable (Centro Mario Molina, 2015).

En consecuencia, puede afirmarse que la planeación urbana y metropolitana en México es un asunto de alta relevancia que el sistema de gobierno mexicano no ha considerado de manera adecuada en la legislación y en la práctica de las políticas públicas en los tres ámbitos de gobierno. Estas limitaciones de planeación son algunas de las muchas causas de la expansión urbana descontrolada, desordenada e insustentable que enfrentan las ciudades de México.

Evidencia de lo anterior es que entre 1980 y 2010 la población urbana se expandió dos veces, mientras que las áreas urbanas se expandieron ocho veces (Topelson, 2012). Consecuentemente, la densidad promedio de las ciudades de México es de 23 viviendas/ha (del orden de 80 habitantes/ha), frente a un objetivo de política urbana declarada por el gobierno federal de aproximadamente 80 viviendas/ha (320 habitantes/ha) (CENTRO EURE, 2013:178 y 183); más aún, ha sido estimado por este ámbito de gobierno que alrededor de 120 mil hectáreas se consideran vacantes dentro de las ciudades del país.

Esta expansión urbana sin precedente ha sido también provocada por la política de vivienda social, que ha impulsado y permitido a los desarrolladores la construcción de casas en suelo de bajo costo en las periferias de las ciudades, alejado de las áreas de trabajo y que en muchos casos es inadecuado para la urbanización, incrementando de manera muy severa los costos de infraestructura para los gobiernos locales (WB, 2015) y los de transporte para las familias que los habitan, forzando el abandono de viviendas (Iracheta, 2015).

Por lo arriba expuesto, en las tres metrópolis más importantes del país, la distancia promedio entre los conjuntos de vivienda social y el centro metropolitano es del orden de 30 km, con rangos entre 15 y 46 km (Iracheta, 2015), y el promedio nacional ha sido estimado en 9 km entre los conjuntos habitacionales y los centros urbanos (Eibenschutz y Goya, 2009).

Adicionalmente, de acuerdo con el Censo 2010, había más de cinco millones de viviendas desocupadas (15% del total nacional), y se ha estimado que aproximadamente 500 mil viviendas han sido vandalizadas, destacando las que se encuentran en los conjuntos de vivienda social.

Una posible explicación a este problema es la ubicación de las viviendas sociales con relación a los centros urbanos, además de las insuficiencias de equipamientos sociales y oferta de empleo en el entorno urbano.

Desafortunadamente, lo que pudo haber sido una de las políticas socio-espaciales más importantes para ordenar y orientar el crecimiento urbano, se

ha convertido en una producción industrializada y masiva de aproximadamente diez millones de casas (2000-2015), sin considerar su localización urbana y sus impactos ambientales.

Estos patrones inadecuados de crecimiento urbano, y la falta de coordinación entre las políticas de vivienda y las de movilidad en las ciudades y metrópolis mexicanas, pueden ser explicados, como se ha mencionado antes, a través de cuatro procesos: *a)* sistemas de planeación y gobernanza urbana pobres en los tres ámbitos de gobierno; *b)* producción masiva de vivienda con apenas alguna consideración de sus impactos socioeconómicos, territoriales y ambientales; *c)* ausencia de oferta de lotes habitacionales bien localizados y con los servicios y equipamientos básicos en las ciudades para los grupos sociales de menor ingreso, agudizando la expansión de los asentamientos precarios e informales inclusive en zonas de riesgo, y *d)* mercados inmobiliarios descontrolados e ineficientes con relación a su responsabilidad sociourbana y ambiental, que han creado una sobreoferta de vivienda y conformado reservas de suelo lejanas de los centros urbanos en prácticamente todas las ciudades y metrópolis del país.

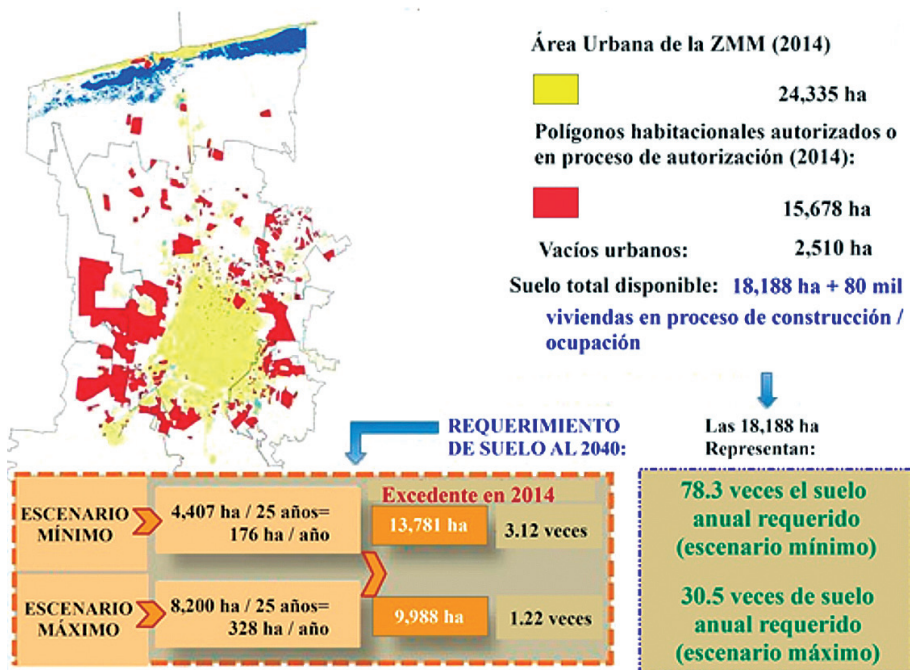
Una consecuencia observable y medible en buena parte de las ciudades mexicanas, son los excesos del mercado inmobiliario que se caracterizan por la adquisición indiscriminada de suelo en las periferias, con la consecuente corrupción o presión a la autoridad local para que otorgue el uso del suelo urbano requerido por el desarrollador.

Dado que el suelo adquirido se venderá a precios muy superiores al de compra y a que existe una amplia certeza de que se logrará el cambio de uso del suelo, este fenómeno se ha generalizado a grados extremos. En el mapa 1 se presenta un ejemplo paradigmático:

No obstante que la zona metropolitana analizada requerirá entre 2014 (cuando se hizo el estudio) y 2040, entre 176 y 328 hectáreas de nuevo suelo por año para todo tipo de usos, al momento del estudio se demostró que ya existían en algún proceso de autorización oficial 253 desarrollos que suman 15,678 hectáreas, superficie que representa entre 30 y 78 veces el nuevo suelo urbano realmente requerido por año, de acuerdo con los dos escenarios de crecimiento urbano considerados; estos desarrollos se ubican sobre suelo forestal, manglar, áreas con riesgo de inundación y sobre todo, fuera de los límites de los centros urbanos que conforman la metrópoli y al margen de los planes urbanos vigentes.

Adicionalmente, esta metrópoli tenía 2,510 hectáreas de suelo vacante dentro de su tejido urbano y más de 80 mil viviendas en proceso de construcción, venta o entrega a compradores. Dos consecuencias se pueden avizorar:

MAPA 1
SOBREOFERTA INMOBILIARIA DE VIVIENDA URBANA.
MÉRIDA, YUCATÁN, 2014



FUENTE: Centro EURE, 2015.

- La primera corresponde al grave impacto ambiental que provoca la inmensa dispersión de los proyectos en la región metropolitana, ya que cada empresa, una vez que avanzan los trámites de aprobación correspondientes, inicia con la “limpieza del terreno”, que no es otra cosa que el desmonte de bosque, selva o manglar, fracturando el ecosistema.
- La segunda es que las cifras demuestran que el mercado actúa de manera descoordinada, asumiendo que la expansión metropolitana y el negocio inmobiliario no tienen límites, aunque resulta evidente que por la magnitud de la sobreoferta, muchos de estos desarrollos no se venderán, aunque el daño ambiental persistirá.

La movilidad en la mayor parte de las ciudades mexicanas, y particularmente en las grandes aglomeraciones, se ha convertido en un asunto muy sensible. Se ha estimado que la población de menor ingreso gasta cerca de 50% del ingreso familiar sólo en transporte urbano. Para ser más preciso, de acuerdo con Carruthers, Dick y Saurkar (2005), el gasto sostenible má-

ximo en transporte urbano para una persona no debiera ser superior al 30% de su ingreso total.

La evaluación de 36 conjuntos habitacionales promovidos por el Estado con problemas de abandono de vivienda a lo largo y ancho del país (Iracheta, 2015), evidenció que el gasto promedio en transporte por persona representa 18,7% del ingreso familiar. Si bien este valor es inferior al umbral antes sugerido, es claro que éste puede ser fácilmente superado, si se considera el gasto de todos los miembros del núcleo familiar (cuatro en promedio), quienes regularmente tienen que transportarse a los centros de trabajo, de estudio, de comercio y otros.

Finalmente, debe ser considerado que cerca de 40% de la población asentada en los conjuntos habitacionales analizados requiere diariamente de más de una hora de traslado de ida y otro tanto de vuelta al hogar en condiciones de baja calidad de transportación (Iracheta, 2015:160).

Es claro, entonces, que los sistemas de transporte público en las ciudades y metrópolis mexicanas son inadecuados para conectar los desarrollos de vivienda social con los centros urbanos, impulsando el uso del automóvil particular (Iracheta, 2015:104).

Se ha estimado que dos mil millones de dólares al año se pierden en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) como resultado de la ineficiencia de los sistemas de transporte que utilizan los trabajadores (IMCO, 2012, 2014), y que el excesivo uso del automóvil particular representa del orden de 4% del PIB en cinco de las más pobladas metrópolis de México: ZMVM, Monterrey, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala y León (2009) (Medina, 2012).

Estos patrones de transporte tienen efectos negativos directos en el ambiente y en la salud humana. El ejemplo más reciente corresponde a la peor contingencia ambiental en la ZMVM de las últimas dos décadas ocurrida en marzo de 2016, que alcanzó límites de gravedad y exigió la suspensión de un sinnúmero de actividades productivas y sociales. La mayoría de los expertos coincidió en que esta crisis se originó en la pobre planeación territorial y ambiental, y en las profundas limitaciones e insuficiencias del transporte en la metrópoli.

La dependencia en los automóviles, que tiene la mayor parte de las ciudades mexicanas, sólo agudiza estos problemas y las acerca cada vez más a crisis similares. Evidencias de esto se encuentran en la velocidad de crecimiento de la flota vehicular en la Ciudad de México, cuyas tasas promedio han duplicado las de Estados Unidos y Canadá entre 2000 y 2010.

Adicionalmente, los hallazgos de la evaluación del Fondo Metropolitano Federal (Iracheta e Iracheta, 2014:66), evidenciaron que para 16 zonas metropolitanas evaluadas durante el periodo 2006-2009, 48% del total de

recursos financieros fueron utilizados para obras de infraestructura vial que representaron 50% del total de proyectos, mientras que sólo 5% fueron proyectos de transporte público que recibieron 15% de los recursos.

En este sentido, la OCDE ha establecido que la integración de la gobernanza del transporte y la de planeación espacial, que son 60 y 70% respectivamente, los campos principales de trabajo de las instituciones de gobernanza metropolitana de la OCDE, puede contribuir significativamente a un mayor crecimiento y calidad de vida (OECD, 2015:11).

Desgraciadamente, como fue señalado anteriormente, este no es el caso de las ciudades y metrópolis de México, en las que la planeación espacial no está alineada con las políticas y acciones de movilidad y tampoco con las de vivienda social, provocando una expansión urbana descontrolada y desordenada.

Estas limitaciones metropolitanas no pueden ser resueltas con el sistema de planeación vigente porque es disfuncional, porque no se ejecutan los planes como son aprobados y, por ello, no logran sus objetivos.

Igualmente, el marco legal para el desarrollo urbano se ha vuelto obsoleto y las autoridades locales son incapaces de desarrollar los mecanismos adecuados de coordinación para el transporte, el ambiente, la vivienda y la planeación espacial.

Además son altamente vulnerables a la corrupción que surge de presiones externas para la autorización de cambios de uso del suelo y la expedición de licencias de construcción, particularmente en aquellos gobiernos locales con las mayores limitaciones de recursos humanos y financieros.

¿A DÓNDE IR? HACIA LA REFORMA URBANA-METROPOLITANA

Gobernar las metrópolis para alcanzar un desarrollo urbano más equitativo, espacialmente ordenado y sustentable, significa lograr acuerdos sociales y políticos, organizados en marcos de planeación coherentes, basados en conocimiento de frontera y orientados a visiones de gobernanza de largo plazo.

México puede ofrecer, si no ejemplos de buenas prácticas, sí una gama de nuevas ideas que han sido ampliamente debatidas por las últimas tres legislaturas federales, los políticos, los académicos y toda suerte de actores sociales durante los últimos diez años, que constituyen la base legal de la reforma urbana-metropolitana que empieza a tomar forma con la expedición de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Si bien algunas de las ideas clave se refieren claramente al sistema urbano y no a la gobernanza metropolitana, creemos que las metrópolis son, antes

que nada, ciudades, si bien más complejas. Por ello, desde la perspectiva de la planeación y la gobernanza, las metrópolis se ubican primordialmente en la esfera de los gobiernos locales, aunque se reconoce el importante papel del ámbito estatal/regional de gobierno.

Desde este punto de vista, promover una reforma metropolitana implica también una reforma urbana que incluya todos los fenómenos que conforman la complejidad de las ciudades y las metrópolis. Algunas ideas centrales para una reforma urbana-metropolitana:

- Una gobernanza metropolitana de fondo requiere, en primer lugar, el reconocimiento legal y la regulación de las zonas metropolitanas; en el mismo sentido, el sistema de planeación urbana debe reconocer a los municipios como las jurisdicciones territoriales básicas que conforman las metrópolis y las regiones. De ahí que un primer paso es tener claridad conceptual sobre las ciudades y metrópolis desde las perspectivas, legal, espacial y estadística, porque ninguna de las dos cuenta con una definición desde los ámbitos nacional o local de planeación. Como consecuencia de lo anterior, una gran dificultad para planificar ciudades y zonas metropolitanas bajo los sistemas actuales surge porque, además de carecerse de una definición técnica y legal, la única entidad espacial reconocida legalmente es el municipio y, para efectos estadísticos, éste y las Áreas Geográficas Estadísticas Básicas (AGEB). Es más, el concepto de centro de población que es el más cercano al de ciudad y que es regularmente utilizado en el sistema de planeación espacial, no es generalmente utilizado para delimitar ciudades y zonas metropolitanas, por lo que no puede considerarse legalmente válido para determinar las fronteras urbanas y metropolitanas para todo tipo de decisiones de política pública. Como resultado, muchas ciudades y metrópolis aplican metodologías y criterios diferentes para su delimitación territorial y persiguen objetivos diferentes que no son necesariamente reconocidos por todas las instituciones públicas responsables de tomar decisiones en los territorios.
- La gobernanza metropolitana requiere también una estrategia nacional rigurosa e inclusiva para inducir la participación y colaboración entre municipios. Implica reconocerlos como los actores públicos principales en la construcción de la gobernanza metropolitana, convirtiéndolos en los responsables del sistema y en la toma de decisiones relativa a la delimitación territorial y a la formulación y ejecución de los planes y programas. Igualmente, los arreglos para facilitar acciones conjuntas y proyectos coordinados entre gobiernos locales, deben ser sujetos de promoción y regulación. Desde esta perspectiva es necesario que los

planes municipales de desarrollo urbano deriven de los metropolitanos, a fin de construir primero visiones participativas de la totalidad (metrópoli) y después de sus elementos (municipios). Es también necesario hacer obligatoria la coordinación interestatal e intermunicipal en las zonas metropolitanas, promoviendo y premiando las políticas y proyectos intermunicipales que tengan una clara perspectiva metropolitana.

- Es fundamental aclarar legalmente las atribuciones de los tres ámbitos de gobierno con relación a la gobernanza y la planeación espacial. La política mexicana y las políticas públicas están fuertemente influenciadas y son dirigidas por propósitos electorales. Es por ello que el gobierno federal se concentra en desarrollar y ejecutar programas que se aplican directamente en las localidades pobres con enfoques asistencialistas, involucrándose en todo tipo de acciones y problemas urbanos locales, aunque al mismo tiempo tiene enormes carencias en la promoción e instrumentación de políticas y estrategias nacionales relativas a la coordinación y desarrollo urbano y metropolitano, a la sostenibilidad de las ciudades, la movilidad o la vivienda, entre otros temas espaciales sensibles.
- Resulta fundamental reconocer oficialmente el derecho de todos los ciudadanos a una ciudad más equitativa, sustentable, democrática y segura, donde los derechos humanos de todos sean respetados. Desde que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los acuerdos internacionales firmados por el gobierno de México son ley, las reformas al artículo primero de la Constitución nacional reconociendo todos los derechos humanos, abren la puerta para el reconocimiento total del derecho a la ciudad como parte de la reforma urbana y de la nueva legislación del desarrollo urbano aquí comentada.
- Como se estableció anteriormente, las ciudades y metrópolis mexicanas enfrentan un proceso de expansión territorial muy desordenada e insustentable. Para enfrentar este problema, la gobernanza metropolitana debe orientarse a lograr un patrón espacial más consolidado y compacto, que debe ser formalizado legalmente en la nueva agenda legislativa. En este sentido, destacan tres ideas: *a)* otorgar prioridad a ocupar la tierra vacante dentro de las áreas urbanas; *b)* controlar la expansión de las periferias de las ciudades y metrópolis, y *c)* determinar polígonos de “suelo estratégico” en las ciudades a fin de localizar adecuadamente la vivienda y los equipamientos sociales para los estratos de menor ingreso, mejorando el control de los asentamientos irregulares y reduciendo su expansión.

- Para lograr un nuevo patrón territorial en ciudades y zonas metropolitanas, deben formularse políticas adicionales de nivel nacional para entender los espacios públicos, no sólo como instrumentos clave para ejercer el derecho a la ciudad, sino también para utilizarlos dentro de las ciudades como herramientas para avanzar hacia la ciudad consolidada y más compacta.
- Una política nacional de suelo urbano es necesaria para recuperar la función social del suelo en las áreas urbanas y para definir las responsabilidades de la propiedad inmobiliaria en el desarrollo urbano. Como se ha enfatizado, es necesario llevar a cabo una oferta masiva de lotes habitacionales bien localizados en todas las ciudades para atender las necesidades de vivienda de los más pobres y, en este contexto, desarrollar una nueva política de vivienda social, para evitar más conjuntos habitacionales alejados de las ciudades y carentes de las amenidades urbanas que requieren de acuerdo a su población y que sean promovidos por el gobierno federal y aprobados por los gobiernos locales. La ocupación de los vacíos urbanos y el reciclaje de vivienda abandonada deberían ser políticas prioritarias para los tres ámbitos de gobierno, apoyadas por el sistema de planeación e incentivadas con recursos públicos.
- La base de una gobernanza territorial efectiva es la participación real y corresponsable de los ciudadanos, las organizaciones sociales y las empresas en la planeación urbana y en la toma de decisiones cotidiana sobre los asuntos que afectan a la comunidad. Pero un enfoque de esta naturaleza no sólo debe quedar formalizado en la legislación, sino que debe ser parte de las estructuras e instituciones públicas, como son los institutos de planeación, los observatorios urbanos, los consejos consultivos y deliberativos, las instituciones de coordinación intermunicipal, las empresas público-privadas para la movilidad, la infraestructura, entre otras entidades.
- Dado que buena parte de los planes y programas de desarrollo urbano y de zonas metropolitanas no son considerados como instrumentos reales de toma de decisiones por los políticos, los funcionarios y otros actores sociales, sus contenidos y metodologías tienden a carecer de la fuerza y el compromiso que requiere una efectiva transformación socioespacial. Adicionalmente, los planes y programas relativos al ordenamiento urbano, la planeación ambiental y los correspondientes al desarrollo local, tienen su propia legislación y estructuras de administración pública; consecuentemente, el factor común entre ellos es su pobre alineamiento y su sistemática descoordinación, a pesar de

que los tres atienden una única realidad socioespacial. Por esto, es fundamental para la reforma urbana poner atención a la necesaria alineación y coordinación de los tres sistemas de planeación vigentes, que tienen aplicación en las ciudades y en las zonas metropolitanas. En paralelo, es necesario también asegurar la efectiva y corresponsable participación social en la planeación urbana y que la elaboración e instrumentación de los planes y programas tenga consecuencias jurídicas cuando es desviada por los servidores públicos o no respetada por cualquier actor social.

- Para resolver varios de los temas antes expuestos, es prioritario actualizar el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Urbano y la normatividad para la rendición de cuentas relativa a la planeación y gobernanza territorial.
- Finalmente, la puesta en marcha de estas profundas transformaciones del sistema de planeación y gobernanza territorial requerirán de nuevos instrumentos para el desarrollo urbano y la planeación del suelo, como es el caso de la captura y administración de las plusvalías en las ciudades, las acciones de mejoramiento urbano que resultan del desarrollo inmobiliario, el impuesto predial flexible, los derechos de desarrollo y nuevas oportunidades profesionales como el “urbanizador social”, entre otros.

REFLEXIONES FINALES

En conclusión, la gobernanza urbana-metropolitana en México debe ser construida porque la crisis socioespacial tiende al agudizamiento. Esto sólo se logrará si todas las fuerzas sociales trabajan de manera conjunta para hacer efectiva la reforma urbana.

Como ha sido ampliamente reconocido, el siglo XXI es el de las metrópolis (OCDE, 2015). Hoy, la gobernanza y la planeación espacial con visión de largo plazo es tan importante como las políticas macroeconómicas o la política social y, sin embargo, no han sido reconocidas ni consideradas prioritarias por los tres ámbitos del gobierno mexicano.

La reforma del territorio mexicano debe ser considerada como un hito para la seguridad nacional y para el desarrollo económico del país, porque prácticamente todas las decisiones importantes relativas al desarrollo, se toman en las ciudades y tienen consecuencias en el espacio, afectando especialmente a las grandes zonas metropolitanas, haciendo de ellas arenas para el desarrollo o para la ruptura social.

BIBLIOGRAFÍA

- Altshuler, A.; Morrill, W.; Wolman, H.; Mitchell, F. (1999), *Governance and Opportunity in Metropolitan America*, Washington D.C.: National Academy Press.
- Andersson, M. (2014), *Metropolitan Governance Study, Part A, Review of literature for GIZ and UN-Habitat*.
- Carruthers, R.; Dick, M.; Saukar, A. (2005), "Affordability of Public Transport in Developing Countries", *Transport Papers Series TP-3*. Washington D. C., World Bank, disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17408>>, License: CC BY 3.0 IGO.
- CENTRO EURE SC. (2013), *Documento ampliado del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2013-2018* (primera versión), México, DF
- CENTRO EURE SC. (2015), "Programa regional metropolitano de Mérida (propuesta)", *Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida.
- Corral y Becker, C. (2000), "México 2020, Un enfoque territorial del desarrollo, Vertiente Urbana, Síntesis Ejecutiva", México, *Secretaría de Desarrollo Social, Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM*, disponible en <<http://www.sociologia.uson.mx/lecturas/mexico2020urbana.pdf>>.
- Eibenschutz, R.; Goya, C. (coords). (2009), *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006, Dimensión, características y soluciones*, México, DF, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, SEDESOL, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, CDMX.
- Fleischmann, A. (2000), "Regionalism and City-County Consolidation in Small Metro Areas", *State & Local Government Review*, 32 (3), 213-226.
- IMCO (2012), *Índice de Competitividad Urbana, 2012*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, disponible en <<http://porciudad.com/paradondevives.org/contacto>>.
- IMCO (2014), *Índice de competitividad Urbana, 2014*, CDMX, México, IMCO.
- Iracheta, A. (2010), "Hacia nuevas estructuras de planeación, administración y participación metropolitana", En Álvarez Enriquez, L., Sánchez-Mejorada Fernández, C.; San Juan Victoria, C. (Coord.), *La gestión incluyente en las grandes ciudades*, pp. 51-67, CDMX, México, UNAM, UAM-Azcapotzalco, INAH, Juan Pablos Editor.
- Iracheta, A. (2014), *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*, CDMX, México, CIDE-CLEAR, SHyCP, IDB, CENTRO EURE.

- Iracheta, A. (2015), *Índice de deterioro de la vivienda social en México (INDH)*, Reporte general del diagnóstico de 36 conjuntos habitacionales con altos niveles de vivienda abandonada en México, CDMX, elaborado por Centro EURE para INFONAVIT, (en prensa).
- Medina, S. (2012), *La importancia de reducción del uso del automóvil en México, Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos*, CDMX, México, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP).
- Metropolis (2014), Comparative Study on Metropolitan Governance.
- OECD (2015), *Governing the City*, disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>>.
- ONU-HABITAT (2015), *Reporte del estado de las ciudades de México, Camino hacia la prosperidad urbana* (primera versión).
- Ostrom, V. C.; Tiebout, C.; Warren, R. (1961), The Organization of Government in Metropolitan Areas, A Theoretical Inquiry, *The American Political Science Review*, 55 (4), 831-842, disponible en <<https://doi.org/10.1017/S0003055400125973>>.
- Ostrom, V. C.; Parks, R. (1999), Neither Gargantua nor the Land of Lilliputs, Conjectures on Mixed Systems of Metropolitan Organizations, en McGinnis, M. (Ed.) *Polycentricity and Local Public Economies, Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, (284-305), Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Press.
- Rusk, D. (1993), *Cities without Suburbs*, Woodrow Wilson Center Special Studies, Washington D. C., the Woodrow Wilson Center Press.
- Savitch, H. V.; Vogel, R. (2000), Introduction, Paths to New Regionalism, *State & Local Government Review* 32 (3), 158-168.
- Topelson, S. (mayo 2012), *Modelos de ciudad, compacta vs ciudad dispersa*, Presentación en el Foro Mundial de Desarrollo Urbano, Culiacán, Sinaloa,
- World Bank (2015), *Mexico, Urban Review*, Presentación, Morelia, Michoacán 17.03.16.