

# Foro OBSERVALEÓN 2015

17 de SEPTIEMBRE de 2015

## Metropolización y Gobernanza



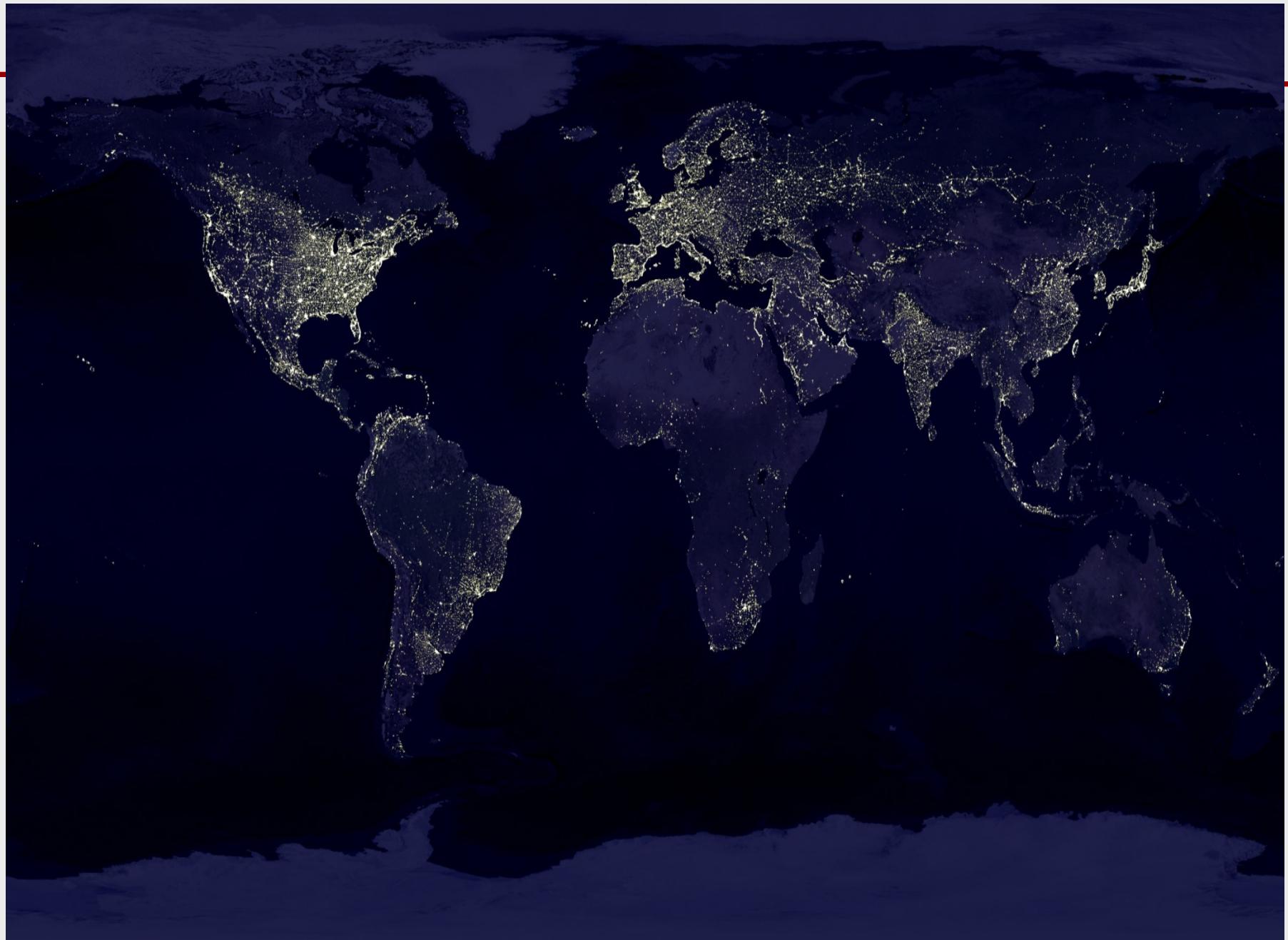
**Dr. Alfonso Iracheta Cenecorta**  
El Colegio Mexiquense / Centro EURE



# 1. El escenario mundial: La metropolización como futuro

---

- En 2007 se declaró que el mundo ya es mayoritariamente urbano. Es decir, más de 50 por ciento de la población habita en ciudades.
- La urbanización es un fenómeno global (la población urbana mundial se duplicará pasando de 2.84 mil millones de habitantes en 2000 a 4.9 mil millones en 2030).
- 93% del crecimiento urbano será en países subdesarrollados. Predominará en estos la población pobre.



# 1. El escenario mundial: La metropolización como futuro

---

## La Red Global de Ciudades reconoce dos tipos de metrópolis: Ciudades Mundiales y Mega-Ciudades: ¿Qué las diferencia?

La Ciudad Mundial es producto de un proceso de desarrollo.



La Mega-Ciudad se ha hinchado por la inmigración y el precarismo.

La Ciudad Mundial tiene disciplina urbanística.



La Mega-Ciudad crece desordenadamente donde deciden los mercados inmobiliarios legal e ilegal y es cada vez menos sustentable.

La Ciudad Mundial logra preservar el Estado de Derecho.



La Mega-Ciudad es presa de la informalidad e inseguridad.

# 1. El escenario mundial: La metropolización como futuro

---

La Ciudad Mundial desarrolla y actualiza su infraestructura: aeropuertos internacionales; transportes masivos como prioridad; desarrolla la educación, la investigación científica y la cultura.



La Mega-Ciudad depende del automóvil privado, no vincula la educación e investigación a su desarrollo.

La Ciudad Mundial ofrece un clima adecuado a las grandes inversiones.

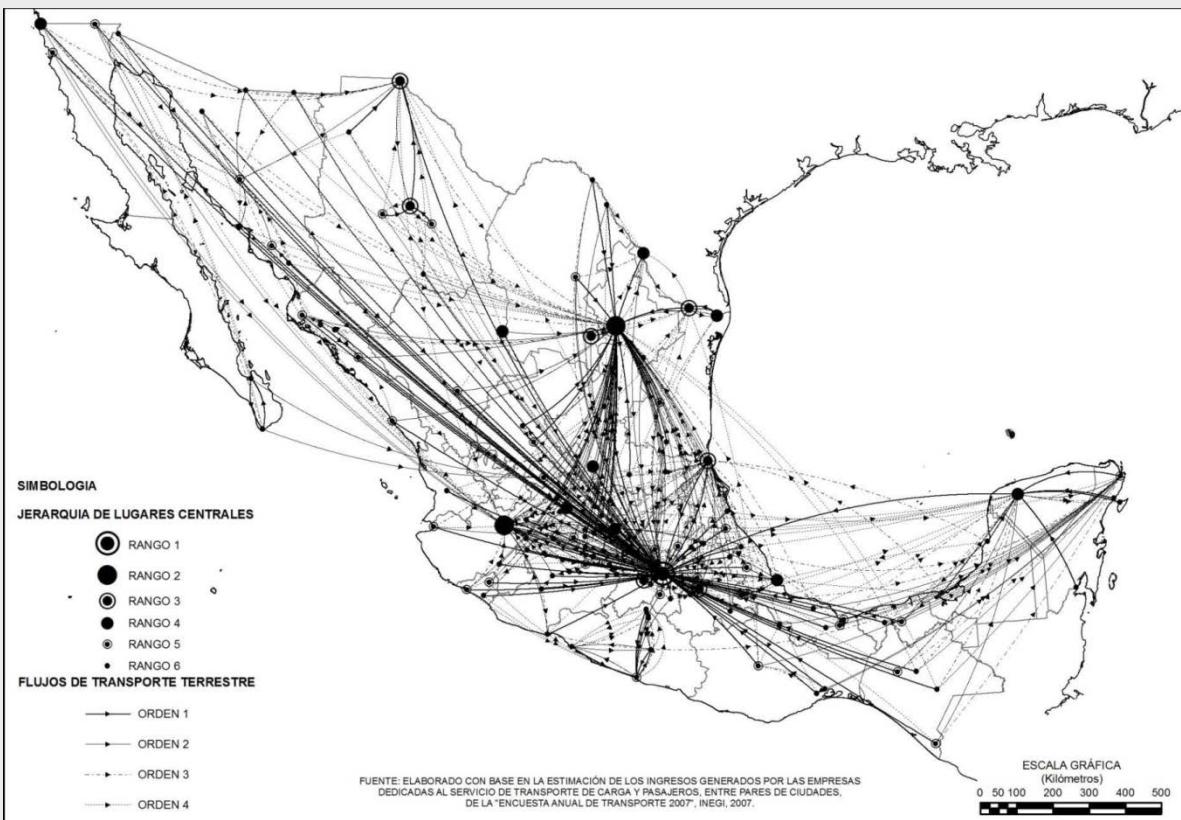


La Mega-Ciudad tiene que incentivarlas con costos elevados.

**Por ello, ciudades como Miami o Los Ángeles se han convertido en las metrópolis de América Latina desplazando a Cd. de México, Sao Paulo y Buenos Aires**

## 2. México: País Urbano-Metropolitano

**Los flujos de transporte terrestre en el Sistema Urbano nacional (SUN) muestran:**



**Tendencia a la hiperconcentración económica y de población en las regiones:** Centro (sede Cd. de México) y Centro Occidente (sede Guadalajara).

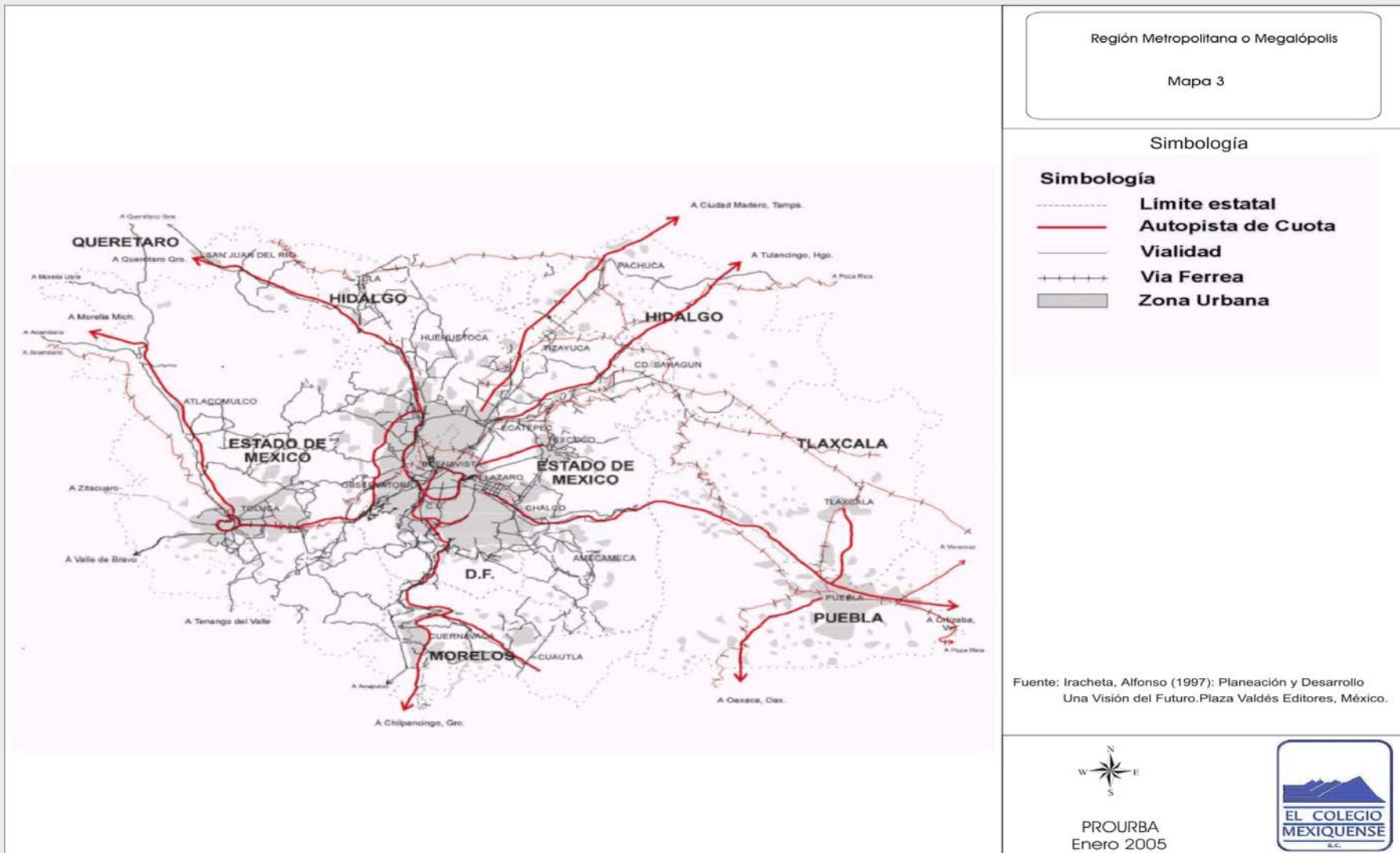
**Importancia de los flujos en los corredores del TLC** (se estima que mueven del orden de 400 mil millones de dólares de EUA en mercancías (2010), con fuerte tendencia a la relocalización industrial.

**Conformación de metrópolis binacionales.**

**Fuente:** Adolfo Sánchez Almanza: Elementos para el análisis de la estructura territorial de México, IIE-UNAM, PP, sept. 2011.

# REGIÓN METROPOLITANA O MEGALÓPOLIS DEL CENTRO DE MÉXICO

Más de 500 municipios; la mayoría con presiones de urbanización.  
Que ámbito de gobierno coordina, planifica o controla este territorio: NINGUNO



## 2. México: País urbano-metropolitano

- 77% de los mexicanos viven en 383 ciudades (80 millones); (60% en metrópolis).
- Hacia 2030-40, México alcanzará cerca de 150 millones de habitantes (máximo crecimiento histórico).
- Casi todo el crecimiento corresponderá a población urbana; la rural se acercará a 30 millones y casi todos serán muy pobres.
- Ha aumentado el número de ciudades (15 mil hab y más) y todas siguen creciendo: Crecen más las 10 metrópolis intermedias de 1 a 5 millones y menos las ciudades de 50 a 100 mil habs.

años	población					
	Total		Urbana		Rural	
	Habs.	%	Habs.	%	Habs.	%
2010	112.34	100.00	86.29	76.81	26.05	23.19
2030	149.12	100.00	121.36	81.38	28.92	18.62

Fuente. 2010, INEGI. Las estimaciones al 2030 a partir de INEGI y CONAPO.

## 2. México: País urbano-metropolitano

- Desde la década de 1980 México crece muy lento y en los últimos 12 años el PIB/hab, ha crecido por debajo de la población agudizando la desigualdad.
- Las disparidades económicas entre las regiones del país se mantienen (del orden de 60% del PIB en el centro; 30% en el norte y 10% en el sur), alimentando la concentración territorial de la economía y la población.
- La desigualdad en la distribución del ingreso no ha variado en las últimas seis décadas.
- No han variado los municipios con muy alta y con muy baja marginación.
- Salvo 5 (4 fronterizas), las 20 ciudades más importantes han perdido competitividad.

México: rango competitividad de las ciudades, 2008 y 2010.				
	Ciudad	2008	2010	Cambio
1	Ciudad de México	67	73	-6
2	Monterrey	148	137	11
3	Chihuahua	196	201	-5
4	Veracruz	209	208	1
5	Saltillo	218	215	3
6	Torreón	217	226	-9
7	Ciudad Juárez	246	231	15
8	Toluca	233	237	-4
9	Guadalajara	238	240	-2
10	León	232	245	-13
11	Morelia	251	252	-1
12	Aguascalientes	245	257	-12
13	Tampico	247	262	-15
14	Mérida	256	270	-14
15	Tijuana	277	275	2
16	San Luis Potosí	276	278	-2
17	Puebla	279	281	-2
18	Querétaro	281	288	-7
19	Cuernavaca	300	304	-4
20	Acapulco	322	323	-1

Fuente: Garza, V. Gustavo, 2010: *Competitividad de las ciudades mexicanas en el ámbito nacional e internacional*, El Colegio de México, presentación PP.

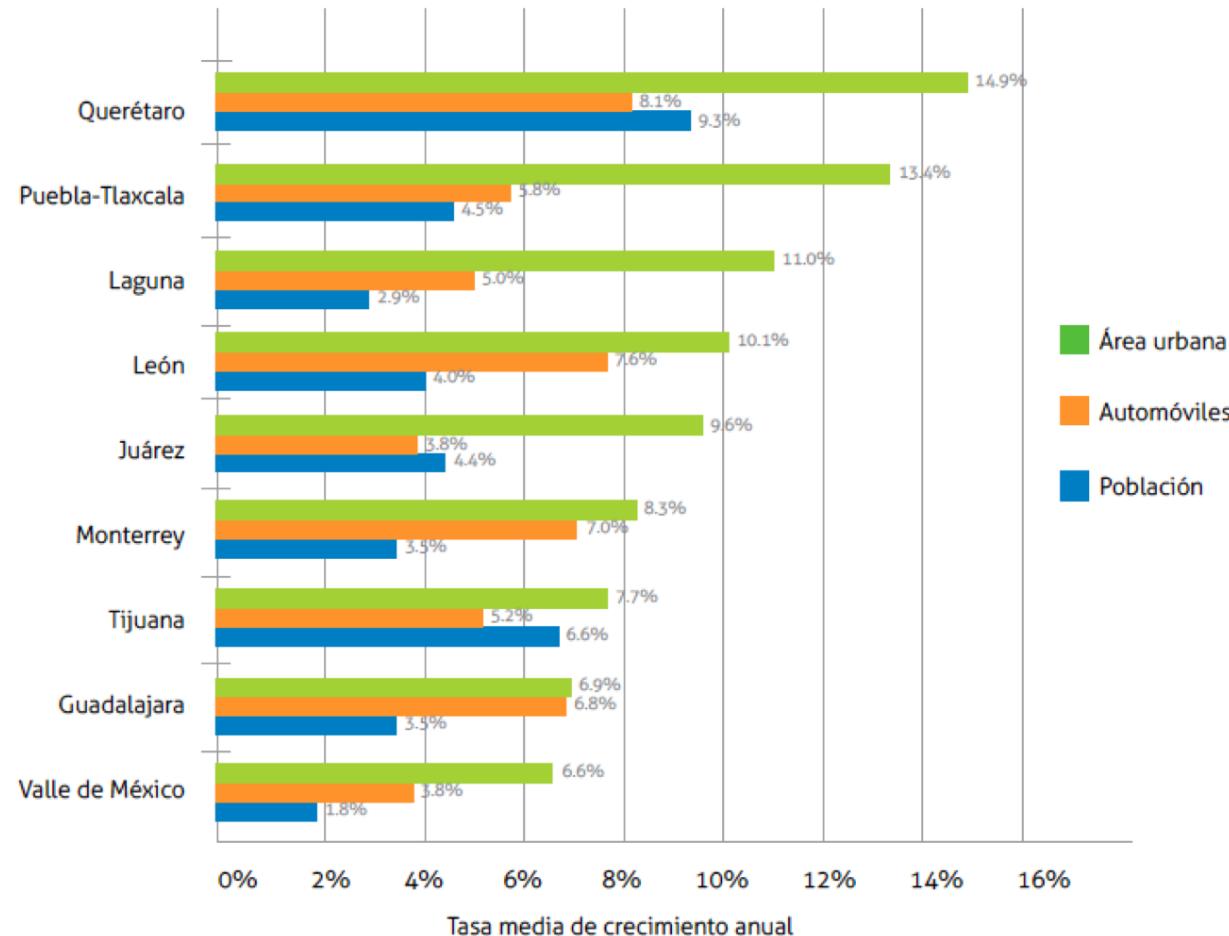
## 2. México: País urbano-metropolitano

---

- Cerca de 90% del PIB nacional se produce en ciudades; 70% corresponde a las metrópolis.
- La economía mexicana se está terciarizando. Los servicios más productivos y de alta tecnología se generan en ciudades y metrópolis. También la economía informal (del orden de 6 de cada 10 nuevos empleos son informales).
- Hoy globalización y desarrollo significan ciudad, porque:
  - En ellas se concentran las inversiones y oportunidades de empleo productivo (la ZMVM concentra a 353 empresas de las 500 más grandes de México (*Revista Expansión, 2010*); igualmente, concentra más de 27% del PIB y la Región Centro-País del orden de 35%).
  - Son los nodos de las telecomunicaciones y de la información.
  - Son los centros de la política y sobre todo del poder.
  - Son la “arena” del acuerdo social y también del conflicto.

## 2. México: País urbano-metropolitano

Crecimiento medio anual del área urbana, población y coches  
(1980-2010)



Fuente: Elaborado con datos de SEDESOL(2012) e INEGI.

### 3. Algunos Conceptos: ¿Qué es una metrópoli?

---

- Las metrópolis son **espacios altamente urbanizados** conformados por varias unidades político administrativas (municipios) que se han conurbado a partir y/o en torno a una ciudad central.
- Son **sumamente complejas** porque en ellas ocurren todo tipo de relaciones sociales y se construyen las nuevas culturas.
- Son los **nuevos espacios de concentración** de los poderes reales (económicos, políticos, sociales).
- Su **alta capacidad de atracción de inversiones** y actividades las coloca en casos por encima de sus países.
- Exigen **nuevas formas de gobierno y administración** pública.

### 3. Algunos Conceptos: ¿Qué es una metrópoli?

---

- **Las metrópolis son unidades socio-espaciales:**
  - **Económicas:** La creación de empleo, las inversiones y los flujos económicos la asumen como una gran ciudad.
  - **Sociales:** Las relaciones sociales no distinguen límites político-administrativos.
  - **Ambientales:** Tienen los mismos recursos naturales; la misma cuenca atmosférica.
  - **Territoriales:** La conurbación es una continuidad urbana que exige una localización armónica de usos de suelo, una sola estructura vial, de transportes y de redes (agua, energía, saneamiento).

**No es posible aceptar que sólo se asuman como conurbaciones que se conforman de espacios independientes (estados, municipios) sin un PROYECTO COMÚN**

## 4. La Zona Metropolitana de León

---

León –ciudad y metrópoli- enfrenta una paradoja: **se expande aceleradamente su mancha urbana al tiempo que cae la densidad promedio** (menos habitantes por hectárea).

1980 = 118.5 habitantes por hectárea

1995 = 63

2005 = 57

2008 = 54\*

Como en todas las ciudades mexicanas, este fenómeno es producto de una percepción social que ve en la tierra urbana y peri-urbana una mercancía de alta rentabilidad.

\*IMPLAN (2008). León Hacia el Futuro. Actualización Plan de Ordenamiento Territorial y Ecológico del Municipio de León, Guanajuato, México.

## 4. La Zona Metropolitana de León

---

### Consecuencias de este proceso:

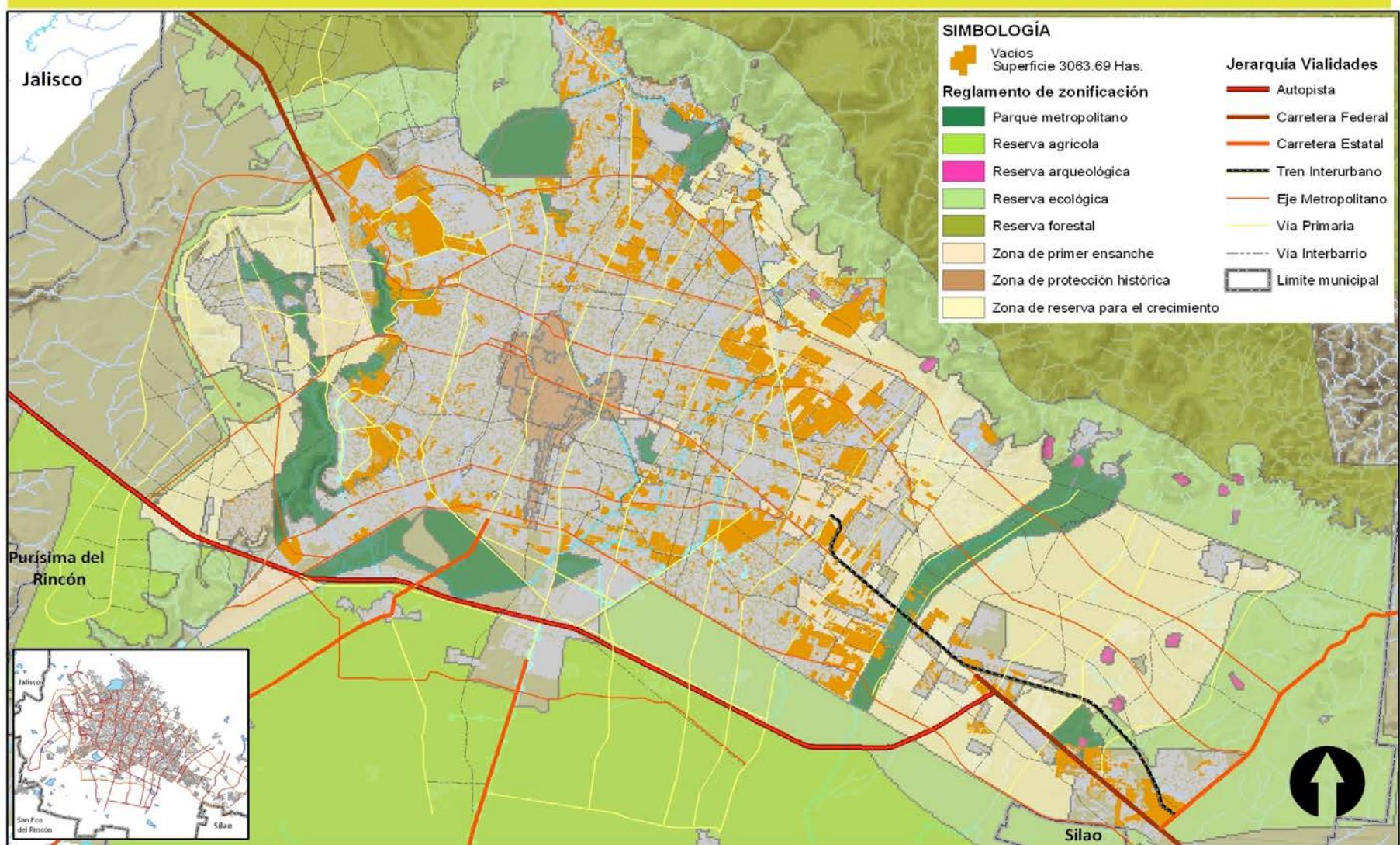
- **Incremento de costos de urbanización** y de mantenimiento de las infraestructuras de la ciudad (vialidades, sistemas de agua y drenaje, energía, telefonía, entre otros) y los espacios públicos.
- **Incremento de costos de movilidad** para la población.
- Aparición de una **multitud de vacíos urbanos dotados con infraestructura y equipamientos al interior de la ciudad**, cuyos propietarios, al no ser presionados para que los ocupen, permiten el surgimiento de dos fenómenos altamente perniciosos:
  - Mayor especulación inmobiliaria percibida como fenómeno “normal”.
  - Reducción de recursos para el erario público ya que, o no se les cobran impuestos, o estos tienden a ser reducidos por estar vacío el predio.

#### 4. La Zona Metropolitana de León

---

- La magnitud del fenómeno es del orden de **3 mil hectáreas de predios urbanos vacíos** y por ello improductivos.
- Persiste una fuerte tendencia a su acaparamiento y especulación en el mercado formal inmobiliario.
- Se ha provocado una inflación artificial de precios de suelo urbano.
- Se ha reducido el acceso de la gran mayoría de la población a ocupar un espacio bien localizado.

# Tierra vacante en León, 2010



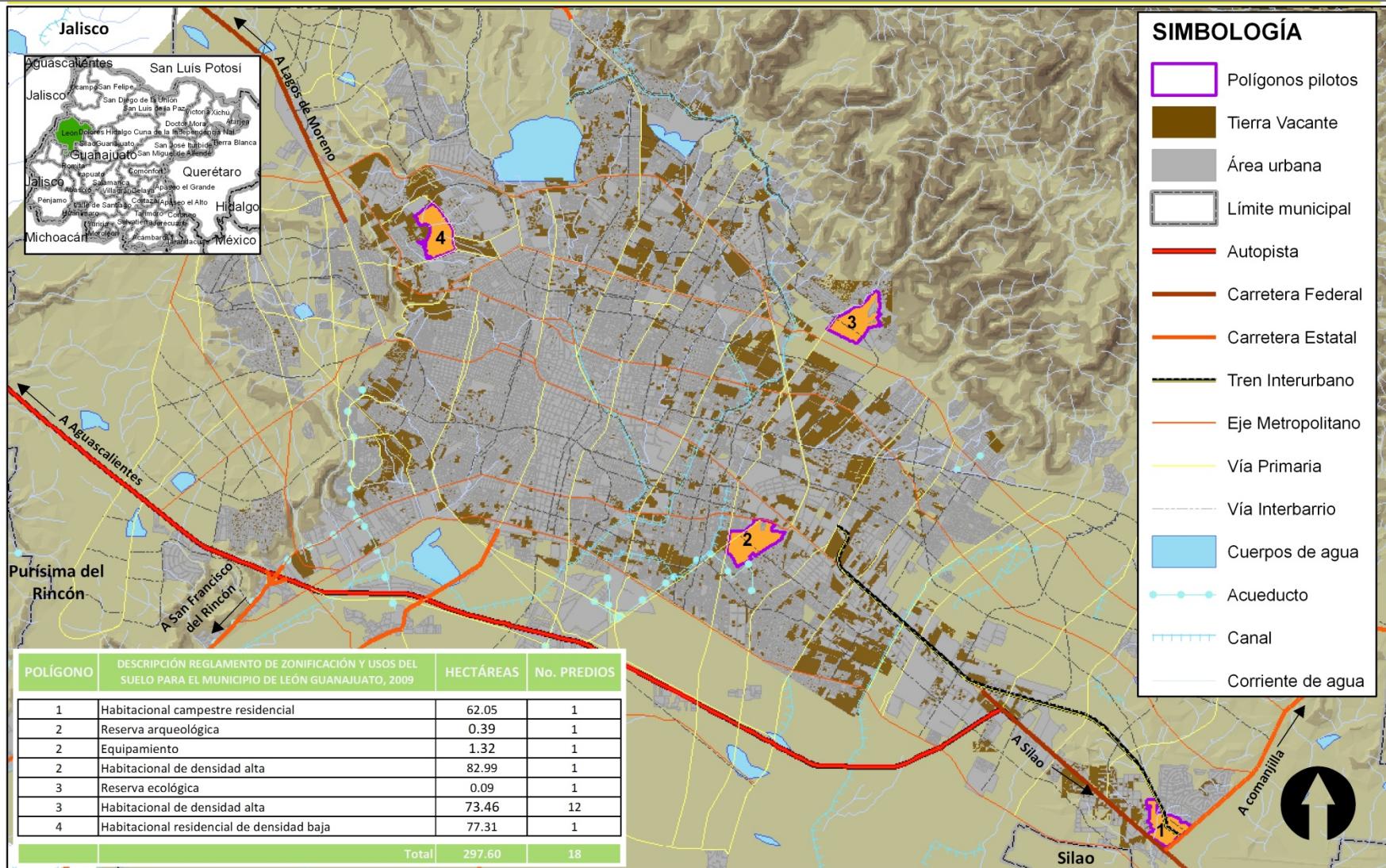
Fuente:IMPLAN 2009, Inventario de Baldíos en la Ciudad de León Guanajuato. Plano de Zonificación Municipal León, Guanajuato. Actualización, 2007.

## Tierra vacante en León, 2010

El resultado del análisis permitió detectar una gran cantidad de vacíos urbanos al interior de la ciudad (3 mil 63.69 hectáreas), estructurándose en 28 POLÍGONOS (zonas homogéneas).

Categorías	No. Polígonos	Hectáreas	No. Predios vacíos	Porcentaje
Grandes predios (vacíos aislados con superficie mayor a 62 hectáreas).	4	297.60	19	9.71
Polígonos de predios con superficie mayor a 10 mil m <sup>2</sup> .	16	1,789.93	2,476	58.42
Aglomeraciones de vacíos urbanos (predominantemente pequeños lotes baldíos menores a 1 mil m <sup>2</sup> ).	5	294.38	1,873	9.61
Áreas diferentes que por razones peculiares y únicas requieren atención particular.	3	359.78	1,086	11.74
Resto de vacíos urbanos		322.00	870	10.51
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>3,063.69</b>	<b>6,324</b>	<b>100.00</b>

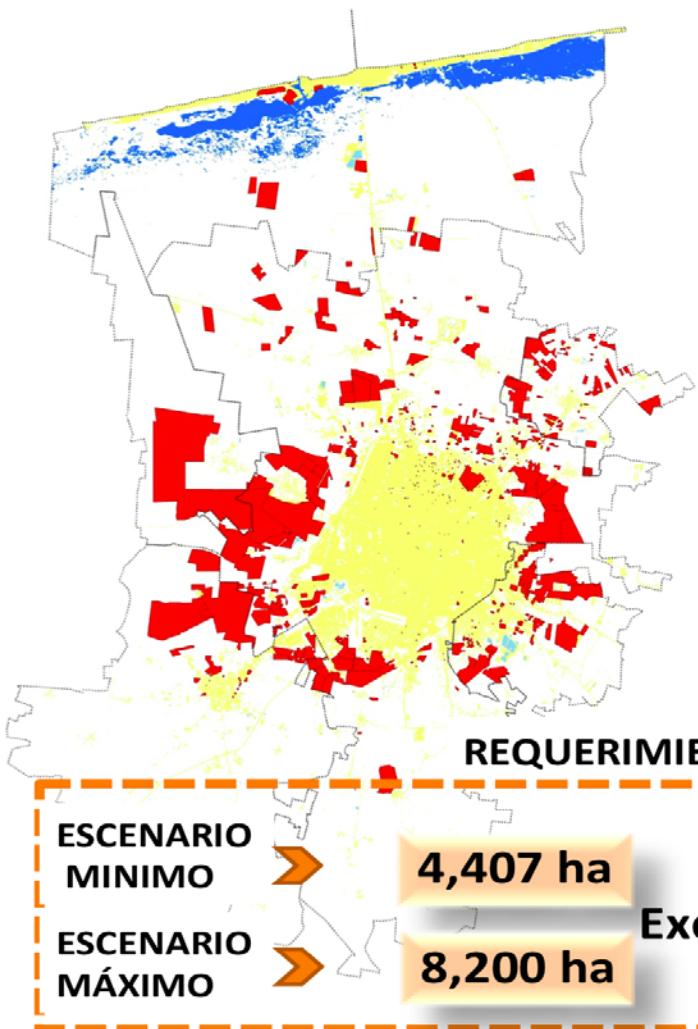
# Tierra vacante en León, 2010: Polígonos con predominio de predios vacíos



Fuente: IMPLAN 2007, Estrategia Política de Incentivo para la Densificación Urbana; 1997. Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano.

# Excesos del Mercado Inmobiliario. Ejemplo: Zona Metropolitana de Mérida

Mapa 4. Requerimientos y oferta de suelo en la ZMM, 2010 - 2040



Área Urbana de la ZMM (2014)



24,335 ha

Polígonos para desarrollos inmobiliarios autorizados o en proceso de autorización, 2014:



15,678 ha

Vacíos urbanos: 2,510 ha

TOTAL: 18,188 ha

## 4. La Zona Metropolitana de León: retos y problemas

---

- **Carece de un proyecto metropolitano PARTICIPATIVO, DE LARGO PLAZO E INTEGRADO:**

- Su base económica está perdiendo productividad / competitividad.
- Su hacienda pública es pobre (no se capturan adecuadamente las plusvalías).
- Está perdiendo el concepto de comunidad.
- Se está agudizando el deterioro del estado de derecho, del ambiente...

## 5. La GOBERNANZA como camino

---

- El Estado no lo puede todo. Ha perdido poder y recursos y los problemas se han multiplicado.
- El papel relevante del Gobierno es coordinar la acción pública CON la participación de los actores sociales.
- Esta coordinación deja de ser vertical, para convertirse en una red de relaciones horizontales.
- Las políticas públicas se convierten en acciones corresponsables.
- En síntesis, la GOBERNANZA es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea.

## 6. Los elementos de la AGENDA METROPOLITANA

---

Es necesario **UN PROYECTO METROPOLITANO** que sea **INTEGRAL**, de **LARGO PLAZO** y que exige:

- **Participación** de los actores relevantes en las **DECISIONES**.
- **Coordinación Obligatoria y Permanente** entre autoridades, que debe ser **ESTIMULADA** premiando el asociacionismo inter-municipal (no más voluntarismo).
- **Definir las Materias y Servicios de Competencia Metropolitana**, claramente separadas de las estatales y municipales (transporte, agua, desechos sólidos, planeación territorial, promoción económica, otras).

## 6. Los elementos de la AGENDA METROPOLITANA

---

### **- Desarrollar una política fiscal metropolitana:**

- En los países más civilizados la especulación de tierra urbana es un “pecado social”.
- La ciudad es una fábrica de construcciones que puede aportar los recursos para su mantenimiento y crecimiento: recuperación de plusvalías; predial fuerte.

### **- Homologar obligatoriamente:**

- Planes y programas urbanos de cada jurisdicción: el que orienta es el PLAN METROPOLITANO y los municipales se ajustan a este.
- Normas de uso del suelo y de construcción.
- Normas de convivencia social.
- Normas y tarifas de infraestructuras y servicios.

## 6. Los elementos de la AGENDA METROPOLITANA

---

- Es necesario considerar nuevas estructuras institucionales para la planeación, administración, participación, información y dotación de servicios en las metrópolis, DESTACANDO:

- **El INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN:** Responsable de elaborar y dar seguimiento al PLAN METROPOLITANO INTEGRADO, obligatorio y consensuado, que se convierte en GUÍA de los municipales.
- **El FONDO METROPOLITANO:** Sólo para proyectos metropolitanos y orientado a compensar a municipios pobres.
- **El OBSERVATORIO METROPOLITANO:** Seguimiento permanente de los procesos metropolitanos y EVALUACIÓN PARTICIPATIVA de las políticas públicas y acciones sociales.

## 6. Los elementos de la AGENDA METROPOLITANA

---

### - Incorporar adicionalmente, de acuerdo a cada caso:

- **CORPORACIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO. METROPOLITANO:** Responsable de la promoción y decisiones de inversión (incentivos, orientaciones), conducida por los actores económicos de la metrópoli.
- **EMPRESAS MIXTAS:** Sí a la eficiencia económica privada, pero no perder el sentido del SERVICIO PÚBLICO (Transporte, manejo de desechos sólidos, otras).
- **FIDEICOMISO(S) PARA DESARROLLOS URBANOS INTEGRALES y SUSTENTABLES:** Integra la tierra y es el único ente que la comercializa; reúne a propietarios, desarrolladores, autoridades locales para ejecutar el Plan Maestro de las áreas de expansión de la metrópoli determinadas en el Plan.

---

- En **SÍNTESIS**:
  - Se requiere una **POLÍTICA DE ESTADO** para atender el fenómeno metropolitano, lo que implica una **Reforma Urbana**.
  - **Incorporar o ampliar la regulación del fenómeno metropolitano** en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en una nueva legislación:

**Ley General de las Ciudades y el Territorio**

---

---

# GRACIAS

**axic@cmq.edu.mx**

**axicorta@gmail.com**