

El fenómeno de metropolización y sus implicaciones en el desarrollo urbano.

Cristóbal Arellano Jiménez

Polimnia Zacarías Capistrán

Laura Mendoza Kaplan

Las grandes urbes contemporáneas en el mundo, representan la viva expresión de dinámicas, ritmos e intensidades con las que se desarrollan las sociedades en el territorio; En México, este fenómeno se ha manifestado de una forma explosiva en todas sus expresiones, con una sociedad que ha modificado sus tradicionales formas de vida y ha establecido nuevas relaciones con la ciudad, con una tendencia demográfica concentradora que ejerce gran presión sobre el espacio urbano; uno de los fenómenos en que dicho dinamismo se expresa de manera heterogénea es la metropolización, donde continuidad física e integración se manifiestan de manera simultánea configurando una severa problemática de tipo urbano, poblacional y ambiental.

Abordar este tema es incursionar en un fenómeno complejo y dinámico que a su vez es consecuencia de otro fenómeno igualmente complejo como es la conurbación, ámbitos de diferente cobertura territorial, pero con características similares que los hacen dependientes uno del otro. En la actualidad, la mayor parte de la población de nuestro país vive y se desarrolla en zonas metropolitanas, lo que constituye un desafío urbano en términos de infraestructura, servicios, movilidad y habitabilidad, un desafío en términos medioambientales y un desafío en materia de gobernanza.

En este breve ensayo se aborda, de manera general, el tema de las zonas metropolitanas con la finalidad de practicar una lectura con objetividad interpretativa del problema urbano y su comportamiento en sus dimensiones

extraterritoriales; se parte de algunos conceptos que delimitan la problemática en sus variables más significativas como: Las capacidades y eficiencia de los ámbitos metropolitanos y el fenómeno de saturación; El fenómeno de conurbación como un nivel de planeación inmediato del fenómeno metropolitano; El Estado como rector en la planeación del desarrollo urbano y regional; La operatividad de los planes y programas de desarrollo metropolitano; el papel de los diferentes actores que intervienen en la tarea de la planeación urbana y La especulación inmobiliaria como una forma de control urbano, para finalizar con una reflexión sobre la tarea de "hacer ciudad".

Estos aspectos, entre los más significativos, deben abordarse de manera sistémica para entender la complejidad de la problemática metropolitana y sus implicaciones en el desarrollo urbano.

El fenómeno de metropolización.

En el consenso de la planeación del desarrollo urbano sustentable existe un amplio y documentado discurso académico sobre el fenómeno de la metropolización desde la perspectiva socioespacial y de la gestión pública, generando controversias que aún persisten en los criterios para enfrentar y conceptualizar el fenómeno por su complejidad, heterogeneidad, hibridez y contradicción.

Pero antes de abordar el tema, es necesario familiarizarnos con algunos conceptos y criterios relativos al

fenómeno metropolitano, coincidentes en lo fundamental en el consenso normativo.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), definen una zona metropolitana como: *"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 (...)"* (SEDESOL, 2004).

Otra definición considerada en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establece que Zona Metropolitana se refiere a: *"Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional"*.

En términos socioespaciales, el fenómeno se explica por la relación asimétrica y de interdependencia donde un núcleo urbano dominante, articulador e integrador, se expande físicamente rebasando los límites político administrativos de los territorios municipales colindantes, absorbiendo los centros de población periféricos para formar una continuidad urbana, constituyendo conglomerados urbanos

en desigual convivencia; en este sentido, la expresión metropolitana se reconoce por el acelerado crecimiento demográfico, la expansión desordenada y descontrolada de la mancha urbana, insuficiencia en la infraestructura y los servicios públicos, déficit de vivienda, segregación socioespacial y desregulación y especulación del mercado del suelo entre los más significativos.

Históricamente, el proceso de metropolización se inició en el territorio nacional hace más de 80 años como un fenómeno muy localizado en tres polos de desarrollo, la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; no obstante, para la segunda mitad del siglo XX, lo que era una excepción se convirtió en una constante, el factor poblacional desencadenó un vertiginoso proceso

de urbanización en el país que provocó la fusión de centros de población contiguos para constituir las zonas metropolitanas.

El fenómeno se replicó en 74 zonas conurbadas del Sistema Urbano Nacional, donde se concentran 75.1 millones de habitantes que representan el 62.8 por ciento de la población nacional y 13 zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes (SEDATU, CONAPO, INEGI, 2015); por lo que se asume que en México la población urbana es predominantemente metropolitana.

Este vertiginoso proceso por demás anárquico en todas sus expresiones, es consecuencia directa del impacto demográfico por el crecimiento natural de la población urbana y las

migraciones de la población rural a las ciudades; estas irregularidades y alteraciones son provocadas por las presiones de una población emergente en los procesos urbanos, que se traduce en la ocupación no planificada y no controlada del suelo y la progresiva y acelerada transformación de las estructuras naturales; por lo que las áreas metropolitanas, también denominadas "regiones urbanas o ciudades-región" (Chavoya, 2010) de carácter policéntrico son, en la actualidad, una de las formas predominantes del crecimiento urbano. No obstante, aunque el fenómeno de la metropolización no se puede detener, sí se puede regular, reconociendo que no del todo es un proceso negativo pues, aunque representa una problemática económica, social y territorial complicada, al mismo tiempo se crean oportunidades por la concentración de actividades económicas y los servicios asistenciales que son el imán de la población migrante. "Cuando ciudades independientes se reconocen como parte de una red, se multiplican los flujos internos de todo tipo, las posibilidades de especialización productiva, las oportunidades de empleo, estudio y recreación y, en general, las oportunidades de desarrollo para la población" (Iracheta, 2014, p.34) por lo que la metropolización como fenómeno no es negativa en sí misma, lo malo es su manifestación anárquica.

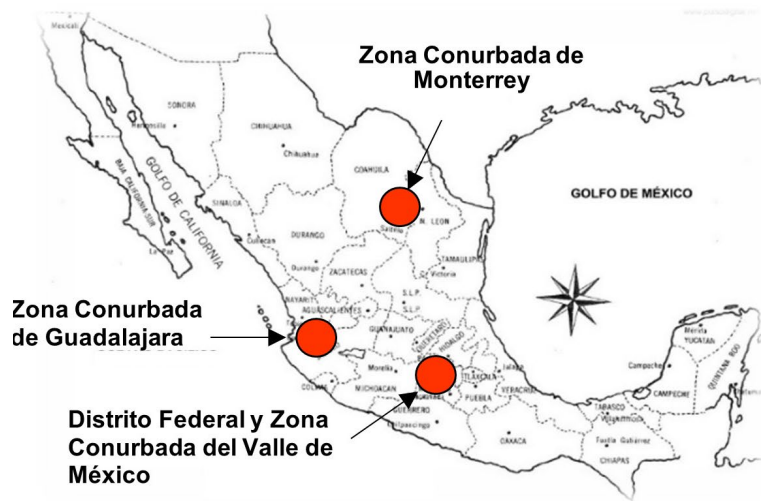


Imagen 1. https://es.wikipedia.org/wiki/Áreas_metropolitanas_de_México

Las capacidades y eficiencia de los ámbitos metropolitanos y el fenómeno de saturación.

Resultaría ocioso repetir los vicios y rezagos que caracterizan estos conglomerados urbanos, sin embargo, es necesario puntualizar en los efectos inmediatos que las deficiencias inoperancia e incapacidad de una ciudad provocan en su funcionamiento y comportamiento frente a una problemática poblacional complicada

que, por lo general, manifiestan los centros metropolitanos del país, incluidos los otros niveles del sistema urbano nacional.

Los diagnósticos de la planificación urbana, sistemáticamente se orientan desde las tendencias de crecimiento de una ciudad, de las zonas aptas para el crecimiento, las zonas de preservación ecológica, zonas productivas y las zonas de alto riesgo, también se insiste en la determinación de las reservas territoriales en calidad y cantidad suficientes para el desarrollo urbano; sin embargo, pocas veces se aborda el tema de la saturación urbana como un problema de capacidades y límites permisibles de las ciudades, así como las medidas correctivas y preventivas para evitar la sobrepoblación y sobresaturación.

Estos instrumentos de planeación urbana generalmente indican las capacidades reales de un centro urbano para soportar la carga de una población creciente y cuáles podrían ser sus límites físicos, asumiendo que la capacidad de sustentación de la ciudad predeterminaría el número de personas que podrían habitarla; desafortunadamente en la práctica no se advierten acciones concretas y menos resultados que apunten a regular y en su caso detener el desborde urbano, esto permitiría pronosticar hasta dónde es capaz una ciudad de absorber un crecimiento que afecta directamente el equilibrio de las estructuras urbanas y naturales; visto así, parecería un despropósito determinar hasta dónde debe crecer un centro de población dado el comportamiento de una sociedad que no entiende de límites y capacidades urbanas y un gobierno permisivo que no se atreve a tomar decisiones que sean impopulares.

urbanos coinciden en reconocer la ineficiencia y las incapacidades que manifiestan las ciudades con dinámicas socioeconómicas intensas y las consecuencias inmediatas en la salud urbana; la concentración de la población y las actividades económicas en espacios urbanos cada vez menos aptos, es motivo de saturación en todos los órdenes generando complicaciones como la paralización vehicular en zonas de alto tráfico en horas pico, contaminación ambiental, deficiencias en el manejo de residuos sólidos, riesgos por emergencias urbanas, inseguridad, pérdida de espacios públicos y áreas verdes y bajos índices de bienestar en la población.

Esta problemática por demás disfuncional, común en los grandes conglomerados urbanos abrumados por su propio progreso, es el resultado de la saturación física generada a su vez por la saturación poblacional; todo en esta vida tiene un límite, las ciudades

también. ¿Hasta dónde resistirán las estructuras urbanas ante la presión demográfica y hasta cuando se verán acciones determinantes para detener el riesgo de colapso por saturación? ¿Existen alternativas que den una respuesta lógica y realista para enfrentar de fondo este problema y detener el crecimiento sinfín de las ciudades? ¿Apuntamos a patrones de ocupación del territorio como la megalópolis de la Ciudad de México? Al respecto, se plantea un caso en especial como un ejemplo de lo que resulta al no contener el crecimiento poblacional y tolerar el desborde urbano de manera indefinida. La Ciudad de México forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México en la región central del país, está formada por las 16 alcaldías de la capital más 59 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo para formar una impresionante urbe con una población que rebasa los 22 millones de habitantes (PROAIRE, 2018). Si consideramos además, con

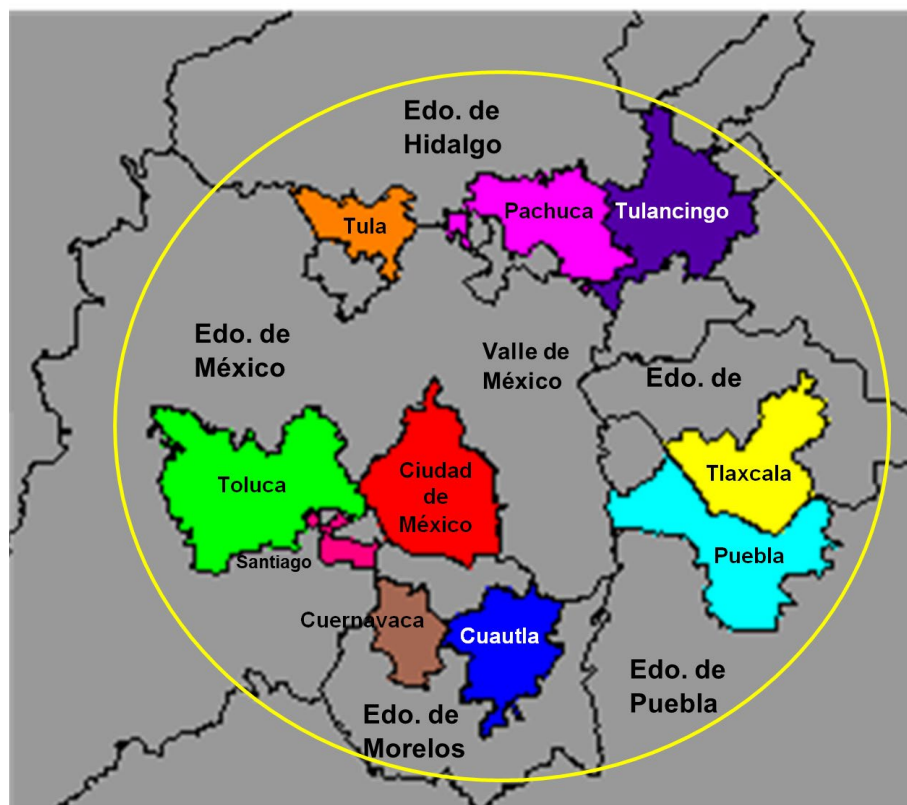


Imagen 2. https://es.wikipedia.org/wiki/areas_metropolitanas_de_Mexico#Zonas_metropolitanas_de_Mexico. Interpretación propia.

Estos mismos diagnósticos

una visión de zoom back territorial el grupo de zonas metropolitanas del centro del país cercanas al Valle de México: Toluca, Santiago Tianguistengo, Cuernavaca, Cuautla, Puebla, Tlaxcala, Apizaco, Tulancingo, Pachuca y Tula (AntroFran, s/f), estamos hablando de la Megalópolis de México, uno de los conglomerados que aloja a más de 28 millones de habitantes asentados en una gigantesca superficie interestatal; representando la aglomeración más grande del continente americano y una de las mayores del mundo. Basta este ejemplo para entender el fenómeno de la metropolización en su máxima expresión, un conglomerado humano con probadas deficiencias en todos los órdenes urbanos.

El Dr. Enrique Leff (2007. P.224) indica: *“Nada más insustentable que el hecho urbano. La ciudad ha sido convertida por el capital en el lugar donde se aglomera la producción, se congestiona el consumo, se hacina la población y se degrada la energía. Los procesos urbanos se alimentan de la sobreexplotación de los recursos naturales, la desestructuración del entorno ecológico, el desencadenamiento de los mantos freáticos, el seccionamiento de los recursos hídricos, la saturación del aire y la acumulación de la basura. La urbanización que ha acompañado a la acumulación del capital y a la globalización de la economía, se ha convertido en la expresión más clara del contrasentido de la ideología del progreso”.*

¿Es este el futuro de las zonas metropolitanas del interior de la república con dinámicas económicas y poblacionales intensas? ¿está la sustentabilidad y sostenibilidad de estas zonas metropolitanas en riesgo y correrán la misma suerte si no se toman medidas extremas para revertir las tendencias actuales? Así como históricamente se ha registrado la

migración campo-ciudad por falta de oportunidades en el campo, de la misma manera se pueden revertir progresivamente estas tendencias volviendo la mirada al medio rural como alternativa para una distribución poblacional más equitativa en el territorio con patrones de poblamiento racionales que no compitan con el equilibrio ambiental.

En nuestros días, desafortunadamente las tendencias apuntan en la misma dirección con el mismo riesgo de continuar con tales discrepancias; por eso, es necesario un cambio de rumbo en la planeación con un nuevo modelo de desarrollo donde los conceptos de sustentabilidad y territorio sean el soporte de los procesos económicos y sociales con una visión prospectiva, con políticas públicas que impulsen las actividades clave de la economía para alcanzar la integración de las diferentes regiones del país.

En el ámbito de la normatividad, aunque existen lineamientos que prevén de manera enunciativa este fenómeno, en la práctica no se aprecia su cumplimiento, la planificación como herramienta para identificar las desigualdades sociales y la magnitud de los problemas urbanos con el fin de mejorar las condiciones de vida y transformar de manera positiva el entorno habitable, ha sido desbordada por la inercia metropolitana y no ha sido capaz por sí misma de contener las presiones poblacionales ni de cambiar las prácticas erróneas de la gestión urbana.

Ante esta complejidad, es necesario reinterpretar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial contenida en el Capítulo Segundo, Artículo 24 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que se refiere a la dimensión espacial del desarrollo del

país en el mediano y largo plazo, donde se establece:

I. Identificar los sistemas urbano-rurales y la regionalización que estructuran funcionalmente al país; asimismo, orientará la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales.

II. Plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los Asentamientos Humanos y sus condiciones ambientales.

III. Proponer lineamientos para la dotación de la infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones y el país;

IV. Plantear los mecanismos para su implementación, articulación intersectorial y evaluación.

Aunque estos lineamientos no establezcan implícitamente una estrategia de limitar físicamente el crecimiento urbano de las ciudades y reorientar el desarrollo urbano hacia el medio rural, es indicativo al referirse al desarrollo sustentable de las regiones del país; en este sentido, lo que se requiere es interpretar la ley en un sentido más amplio y tomar decisiones de fondo que, si bien no son políticamente recomendables, si son socialmente justas y responsables para reencauzar estas tendencias.

La zona conurbada como unidad territorial inmediata de la zona metropolitana

Patrick Geddes (1854-1932), sociólogo, biólogo y botánico escocés conocido también como un pensador innovador

en los campos de la planificación urbanística y la educación, acuñó el neologismo "Conurbation" que describe el crecimiento en conjunto de un grupo de ciudades cercanas; en México este concepto dio origen a un nuevo verbo en el lenguaje urbanístico, "Conurbar" (Duquino, 2012, pp. 116-125).

En un sentido amplio, el término Conurbación se aplica a la continuidad de carácter geográfico y urbano a nivel regional de dos o más localidades o municipios, dando lugar a una nueva territorialidad con un sistema de interdependencia para conformar un conjunto de unidades político-administrativas con dinámicas de carácter social, cultural, económica y política para una población con intereses, rasgos y necesidades comunes. Así, la dinámica regional de una zona conurbada, se concreta urbanísticamente en el fenómeno de metropolización como un polo de crecimiento; sin embargo, es importante no confundir los términos de conurbación y metropolización y tampoco manejarlos como sinónimos, ya que se trata de unidades territoriales de distinta escala, cuyos ámbitos son: el regional para las conurbaciones y el urbano para las metrópolis. Pero para entender la trascendencia de las zonas conurbadas en México, es necesario retroceder en el tiempo para explicarnos el papel de estas demarcaciones territoriales en el Sistema Urbano Nacional.

El término conurbación cobró relevancia en México durante el sexenio de José López Portillo, período en el que se registró el primer auge petrolero que permitió al Estado contar con un superávit económico, concediendo especial importancia a la planeación como instrumento para optimizar y administrar el aprovechamiento de los recursos naturales del país como el

petrolero y se creó, en 1976, la *Secretaría de Programación y Presupuesto* como el organismo rector en la planeación del desarrollo, que dio lugar al *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, documento que promovía el desarrollo integral de las diferentes regiones económicas del país a través del *Sistema Nacional de Planeación*, que fue complementado con los planes y programas sectoriales, territoriales e institucionales, entre los que figuraban los programas de ordenamiento de las zonas conurbadas. A nivel nacional, se determinaron y decretaron las zonas conurbadas que formaron parte de la estrategia de desarrollo económico del país, que se encadenó con la fase neoliberal que abrió el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, abriendo las fronteras económicas para el tránsito de capitales y mercancías con un significativo impacto en la base económica de las principales ciudades, que se abrieron a los flujos del capital globalizado fortaleciendo las economías urbanas especialmente en el sector terciario. Este impacto económico afectó directamente las dinámicas urbanas locales alentando el fenómeno de metropolización que, en un lapso relativamente corto, como ya se mencionó, se replicó explosivamente en 74 zonas conurbadas del Sistema Urbano Nacional.

Desde el punto de vista de la planeación, el fenómeno de metropolización ha cobrado mayor importancia y relevancia sobre el fenómeno de conurbación, imperando el ámbito urbano sobre el ámbito regional; esta tendencia de atender de manera emergente la problemática de las zonas metropolitanas en México, ha distraído la atención de los planificadores del desarrollo urbano, concediendo mayor importancia a las zonas metropolitanas alejándose de la visión regional y marginando involuntariamente la

planeación de las zonas conurbadas.

El Estado como rector en la planeación del desarrollo urbano y regional.

Como sabemos, la intervención del Estado en el reconocimiento y atención del problema que representan los procesos metropolitanos en nuestro país ha sido tardía, a pesar de las señales de alerta que manifestaron hace más de ochenta años las tres grandes megalópolis, México, Guadalajara y Monterrey; reconociendo la importancia y trascendencia de la actual problemática que representan de estos tejidos metropolitanos, el Senado de la República creó la *Comisión de Desarrollo Metropolitano* (Acuerdo legislativo, 2003) para contar con un espacio de debate, discusión y deliberación de iniciativas y acuerdos que coadyuven en los procesos de planeación para la regeneración de las áreas metropolitanas.

El Ejecutivo Federal por su parte, para tratar de modificar el patrón de metropolización y reencauzar las tendencias de crecimiento de las grandes urbes del país, creó el *Fondo Metropolitano* como soporte financiero para la atención del fenómeno a nivel nacional, que fue incorporado por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el año 2006, con un marco normativo y mecanismos jurídicos, administrativos y técnicos para la acción pública con principios de sustentabilidad, equilibrio ecológico y gobernabilidad.

Estos principios están fundamentados en el Artículo 34 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que establece: Son de interés metropolitano:

I. La planeación del ordenamiento del territorio y los Asentamientos Humanos.

II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad.

III. El suelo y las Reservas territoriales.

IV. La Densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio.

V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano. VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano. VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos.

VIII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente.

IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales.

X. La prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático.

XI. La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad pública;

XII. La accesibilidad universal y la Movilidad y

XIII. La seguridad pública.

Si estos lineamientos son, como dice la ley, de interés metropolitano, entonces ¿Quién o quienes asumen el compromiso? ¿las Comisiones de Ordenamiento? ¿las autoridades competentes? ¿la sociedad?, porque en la práctica y en los resultados no se aprecia un verdadero cambio en el comportamiento del fenómeno metropolitano, ni la intervención clara y efectiva de estos actores; el crecimiento urbano continúa sin control acrecentando la problemática tradicional a la sombra de las migraciones, de la especulación inmobiliaria, con una gobernabilidad permisiva y una sociedad poco participativa. No bastan las leyes, los reglamentos, los planes y las buenas intenciones gubernamentales,

se requiere más que eso.

Los desafíos que impone una población predominantemente metropolitana, pobreza, marginalidad, segregación socioespacial, insuficiencia en la infraestructura y los servicios públicos, déficit de vivienda e inseguridad, configuran una severa problemática pendiente de resolverse; cuestiones que deben considerarse de manera prioritaria en las agendas gubernamentales para atender a una sociedad que se ha reconfigurado en el marco de la globalidad y la hibridación cultural como elementos determinantes en el futuro inmediato de las zonas metropolitanas.

Operatividad de los planes y programas de desarrollo metropolitano.

Hay lugares bellos que parecen haber nacido de forma espontánea, en cambio hay muchas ciudades planificadas que nos resultan ineficientes a nuestras necesidades básicas como ciudadanos; una explicación es la incongruencia que existe entre lo que se planea para alcanzar lo deseable y lo que se obtiene como resultado. Si en México contamos con un Sistema Nacional de Planeación y un desglose constitucional en materia urbanística, bajo el principio de subordinación a la Constitución Política de la República Mexicana, a los Tratados Internacionales del Desarrollo Urbano y la fuerza legal del Derecho Urbanístico, entonces cabe preguntarse ¿Por qué nuestras ciudades nos resultan ineficientes, incómodas, caóticas, inseguras y hasta cierto punto feas? si esto es así, ¿Para qué planificar?

Lo místico que llevó a los aztecas a fundar Tenochtitlán solo es un vago recuerdo; el sincretismo cultural que generó la conquista española a partir del siglo XVI, la sociedad mexicana del siglo XIX se encargó de alterar los tradicionales patrones urbanos

heredados, para arribar al siglo XX con una serie de cambios estructurales que influyeron en la idiosincrasia y la calidad de vida de los mexicanos habitantes de las metrópolis del siglo XXI.

Tradicionalmente la planeación en México se ha estructurado con un conjunto de normas, planes y programas que en la práctica no se aplican con el rigor obligatorio porque todavía no existe una cultura del ejercicio de la planeación; la normatividad técnica y legal no ha logrado permear en la población, incluso al interior de las mismas estructuras de gobierno que no han sido capaces de interpretar el concepto de desarrollo urbano en su máxima expresión; la planeación del gobierno como práctica, ha sido fraccionada y desarticulada en los diferentes sectores del desarrollo sin una visión integral de los tres aspectos fundamentales: la Planeación del Desarrollo, la Planeación Territorial y la Planeación Ambiental.

En la actualidad, la respuesta institucional a la histórica problemática urbana sigue siendo reactiva tratando de corregir vicios y rezagos, la mayor de las veces irreversibles, perdiendo de vista la planeación prospectiva con visión de futuro, ya que su ejercicio ha sido aplicado a la ciudad y no a la acción del gobierno sobre la ciudad, de ahí el fracaso de la planificación en México, que tiene que ver con cuestiones del ejercicio del poder que por lo general es ajeno a los aspectos científicos y técnicos de la planeación urbana.

Agentes que intervienen en la planeación del desarrollo urbano.

En la práctica de la planeación urbana, donde la sociedad no participa salvo para consultas públicas controladas, hay dos agentes determinantes con visiones contrapuestas: los Políticos y

los Planificadores; los primeros, que basan sus programas de trabajo en las necesidades sentidas de la población que se traducen en acciones tutelares de gobierno para una sociedad peticionaria, con procesos de planeación intermitentes que se reorientan cada período de gobierno con las versiones de los funcionarios en turno, quedando manifiesta la incapacidad del Estado para corregir las inercias de errores pasados y su debilidad para normar de manera efectiva el desarrollo económico y social con visión de futuro. Por su parte, los Planificadores, que han diseñado diversidad de modelos con bases científicas y técnicas para la planeación del desarrollo urbano, con el fin de contar con instrumentos normativos orientados a mejorar la calidad de vida de los conglomerados humanos, pero que, sin embargo, en la práctica no necesariamente se traducen en políticas públicas con visión de futuro, quedando solamente en planes de buenas intenciones; tenemos normatividad, pero mal aplicada.

Se entiende que la experiencia acumulada en México durante más de setenta años en el ejercicio de la planeación del desarrollo, se ha caracterizado por una activa, aunque no necesariamente acertada rectoría del Estado, costumbre política que ha traído como consecuencia para el país, un costo económico y social muy elevado; la planeación desde la perspectiva pública ha sido discrecional en el ejercicio del poder, pues los planes que se elaboran para cada período gubernamental y las necesarias evaluaciones solo cumplen un papel de legitimación oficial sin llegar a la valoración de resultados y el cumplimiento de metas; en el aspecto técnico, debe destacarse el limitado soporte de investigación en la elaboración de diagnósticos que por lo general son descriptivos y no analíticos de una problemática sobre la que se

actúa.

La distancia entre estos dos protagonistas, ha dificultado la tarea de proyectar el desarrollo urbano y llevarlo a cabo por a la carencia de un objetivo común, convirtiéndose en una práctica disfuncional por el desafío político de los funcionarios públicos sobre el enfoque teórico de la academia, por eso, los planes y programas de desarrollo urbano en la práctica, han sido inoperantes en la gestión urbana por la discrecionalidad por parte del gobierno en la aplicación de políticas públicas que por lo general son ajenas al ideal de un modelo de desarrollo urbano sustentable con visión de futuro.

Esto nos conduce a otra pregunta: ¿Debemos seguir planeando el desarrollo urbano cada seis años o desde el punto de vista científico, planear concediendo mayor importancia a los métodos que a los resultados? Si el objetivo de la vida urbana es vivir bien, con lo que estamos haciendo como sociedad no ha sido suficiente, pues a pesar de todo, proliferan los cinturones de miseria, la insuficiencia de infraestructura y servicios en zonas marginales, con una problemática marcada por la sobrepoblación, la inseguridad y la contaminación.

La especulación inmobiliaria, ¿un mal necesario?

El patrón de desarrollo urbano que se ha consolidado en las ciudades de nuestro país y en especial en las zonas metropolitanas, se debe en gran medida al mercado inmobiliario como gestor de los intereses de una clase minoritaria que han prevalecido sobre los intereses de la sociedad; el negocio inmobiliario se ha convertido en el motor del desarrollo urbano al marcar el ritmo del mercado a través de la captura del suelo y el control de las plusvalías; este

régimen, por demás especulativo, ha sido un poderoso promotor en la oferta de suelo, vivienda y servicios regida por las reglas del mercado. Como paradigma del desarrollo urbano, el mercado inmobiliario se ha apoderado del control del crecimiento de los centros de población como una maquinaria hegemónica de hacer ciudad con la etiqueta de urbanismo inmobiliario elevado a la categoría de "ciudad inmobiliaria" (Fernández, 2014, p. 3), que ha crecido en razón de la lógica del mercado promovido por productores y consumidores y ha sustituido lo que debería ser un proyecto de ciudad hecho para la sociedad.

Por otro lado, la valoración inmobiliaria y el mercado especulativo, como agentes hegemónicos del desarrollo urbano, han alimentado las distancias y desigualdades sociales propiciando espacios cada vez más segregados y estratificados asociados al fenómeno de la gentrificación, por lo que la práctica del urbanismo se ha convertido en un instrumento de gestión al servicio del mercado inmobiliario. En este contexto, la intervención del Estado ha sido débil en las regulaciones urbanísticas para el control de la especulación por la omisión de políticas fiscales inmobiliarias efectivas, por eso, la ineficiencia en los programas prediales de control y recaudación de impuestos y la inacción en la captura y administración de plusvalías del suelo urbano y las reservas territoriales son tareas pendientes del Estado como instancia de contrapeso a favor de la sociedad, lo que evitaría en gran medida las prácticas hegemónicas de los mercados inmobiliarios.

Hacer ciudad con nuevos paradigmas

Ante los desequilibrios mencionados y las capacidades limitadas de los centros urbanos es preciso formularnos una última pregunta: ¿Se debe planificar

el desarrollo y el crecimiento de las ciudades actuales o se deben planificar ciudades alternativas para que no se debiliten las que ya existen?; independientemente del rumbo, la única tarea sería hacer conciencia del objetivo de la vida urbana y ocuparnos de la práctica urbanística de “hacer ciudad” con esquemas de participación integral con visión de largo plazo, pues debemos asumir que la planeación urbana compete a todos y es un reto para la capacidad analítica y de innovación de los planificadores urbanos.

El problema no es sugerir nuevas leyes, nuevas políticas y estrategias, porque cuales sean las soluciones que se propongan, la experiencia nos advierte que no se van a respetar, o no se hará más que reinterpretarlas. Para que la planificación urbana sea una práctica verdaderamente efectiva, no solamente hay que señalar errores, estudiarlos, entender las causas y corregirlos, es necesario ir al fondo entendiendo el concepto de lo *Urbano, Territorial y Ambiental* como un principio estratégico asumiendo el concepto de “Ciudad” como la noción clave en los procesos de planeación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano. Con un fin determinado, es posible señalar un rumbo fijo. Sencillamente, el problema urbano no se podrá resolver satisfactoriamente mientras no se produzca un verdadero cambio de actitudes y de manera de enfrentar esta problemática; es tiempo de exigir rectificaciones al gobierno y a la sociedad con una conciencia colectiva de la ciudad que queremos, empezando por reconocer que, en el fondo, el problema no es técnico, ni siquiera económico, es cultural.

Si el objetivo es alcanzar un modo de vida digno, se requiere una nueva cultura de hacer ciudad, con idearios comunes, con programas de reforma urbana, con

nuevos patrones de comportamiento en las prácticas urbanísticas, con códigos que permitan regular el crecimiento y los usos de la ciudad; una planificación y gestión orientadas a materializar un proyecto social con un cambio profundo en los paradigmas del ejercicio del poder con esquemas de corresponsabilidad sectorial transversal y la participación ciudadana a través de los Observatorios Ciudadanos y una Contraloría Social con capacidad jurídica para vigilar y garantizar los programas y acciones de gobierno a través de la evaluación y rendición de cuentas y la denuncia ciudadana como prácticas permanentes.

Por nuestra parte, los urbanistas planificadores debemos asumir una actitud de reflexión respecto del concepto de “hacer ciudad”, pasando del discurso científico y académico a una gestión urbana efectiva con una nueva ética territorial, con instrumentos rectores para la planeación estratégica, con objetivos comunes y políticas públicas afines en materia de ordenamiento del territorio, para establecer conjuntamente un nuevo paradigma cultural que garantice sistemas urbanos equilibrados, funcionales, congruentes, eficientes y ambientalmente consientes.

“Se necesita arte para hacer humanamente practicable lo que es políticamente justo”

Berthold Brecht

Referencias bibliográficas

Acuerdo legislativo aprobado el 2 de octubre del 2003. Creación de la Comisión de Desarrollo Metropolitano. LIX Legislatura de la Cámara de Diputados; Junta de Coordinación Política.

AntoFran - Trabajo propio. (s.f.) CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/>

[index.php?curid=41192135](https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=41192135)

Comisión Ambiental de la Megalópolis. (2018). Entidades de la CAME que conforman la megalópolis de la ZMVM. Fuente: PROAIRE.

Chavoya Gama, Jorge Ignacio. (2010). El fenómeno metropolitano, gobernabilidad, competitividad y ciudadanía. Centro Universitario de la Costa Departamento de Artes, Educación y Humanidades. Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.

Duquino Rojas, Luis Gabriel. (2012). Patrick Geddes: Geografía y urbanismo en el marco de la planificación regional; ARKA Revista de Arquitectura No. 3, PP. 116-125.

Fernández Ramírez, Cristina. /García Pérez, Eva. (2014). URBANISMO INMOBILIARIO, LA ESPECULACIÓN COMO FORMA HEGEMÓNICA DE HACER CIUDAD. ETSAM Universidad Autónoma de Madrid.

Leff, Enrique. (2007). SABER AMBIENTAL. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. Siglo XXI Editores S.A de C.V.

Iracheta Cenecorta, Alfonso, Iracheta Carroll, José A. (2014); Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano. CIDE - Centro CLEAR para América Latina - SHCP - BID - Colegio Mexiquense - Centro Eure 1a. Edición.

SEDESOL. (2004). Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). Delimitación de las zonas metropolitanas de México.