

En contexto

Las metáforas de la
urbe: transcurrir en el
movimiento incesante

Enero 2018



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Las metáforas de la urbe: transcurrir en el movimiento incesante

Dr. Felipe de Alba

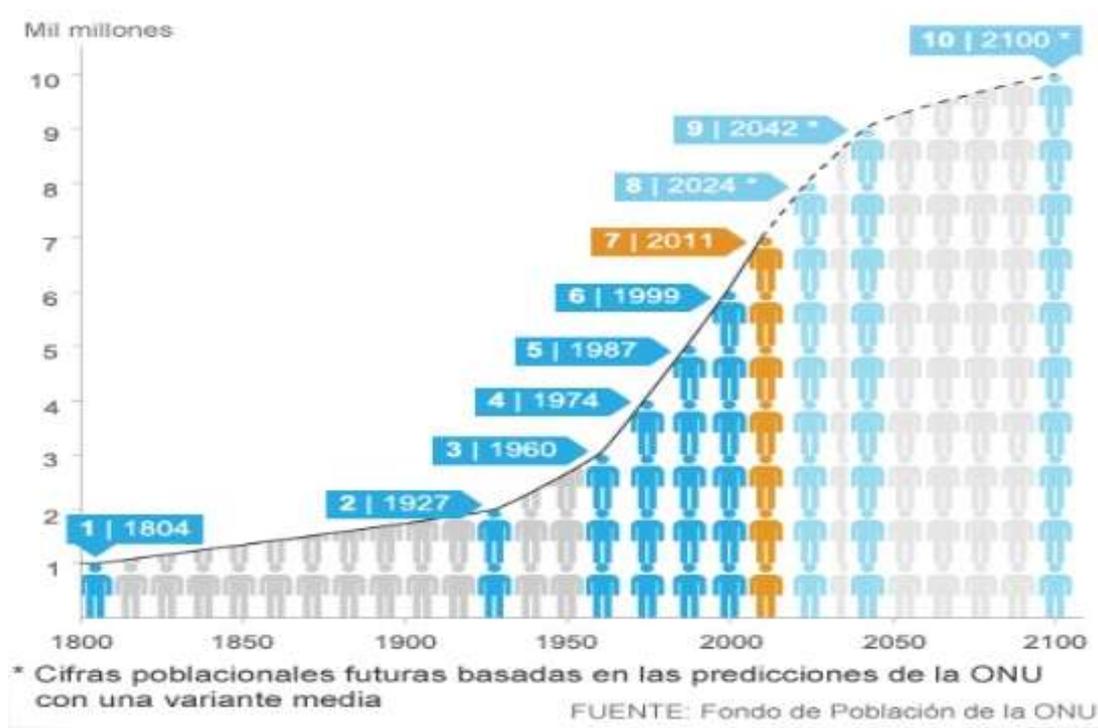
Tabla de materias

Introducción	3
El desarrollo urbano y el crecimiento poblacional	8
1. El enfoque sistémico de la necesidad de reformas	14
2. El carácter estratégico de la iniciativa	15
3. El conocimiento del terreno que se quiere reformar.....	15
4. La sobrerregulación urbana.....	15
5. El enfoque sociedad-naturaleza	17
6. Los requisitos para una vida urbana en colaboración internacional permanente..	17
7. Pendientes urbanos para el establecimiento de mínimos de sostenibilidad	19
Consideraciones generales	20

Introducción

¿Cómo ha cambiado la humanidad en el último siglo? ¿En qué medida las instituciones han sido capaces de adaptarse a esta vertiginosa ola de cambios que llamamos la *urbanización* y luego la *metropolización*? En las siguientes dos gráficas pueden observarse los cambios ocurridos en la población en el mundo (gráficas 1 y 2).

Gráfica 1. Evolución de la población mundial



Fuente: Tomado del documento “Distribución mundial de la población”. [En línea.](#)

En la historia del país, la necesidad de legislar sobre los asentamientos humanos ha sido una constante desde la segunda mitad del siglo XX, con el crecimiento poblacional sin control, que comenzaron en los pequeños *villages* o pueblos y se convirtieron en ciudades medianas o grandes (véanse zonas metropolitanas, y también, megalópolis actualmente).

Gráfica 2. Tendencias mundiales de crecimiento

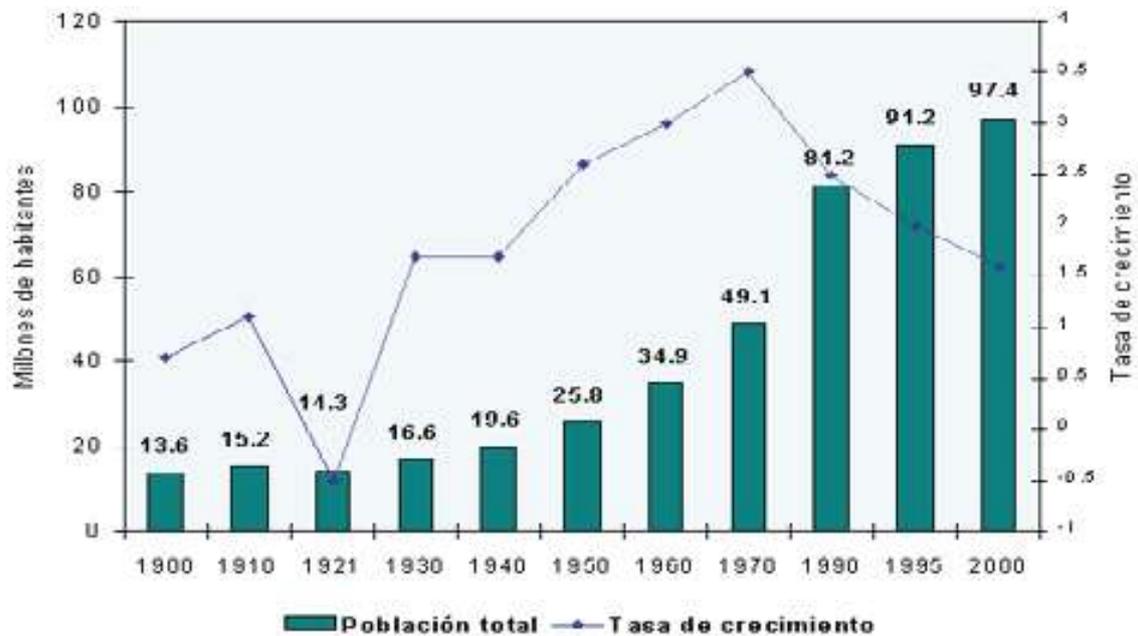


Fuente: Imagen tomada de *El Mundo*, 11/11/2017. [En línea](#).

Desde 1950 hasta la segunda década del siglo XXI se registraron intensas movilidades, definidas por una alta expansión que no ha cesado de marcar los rostros de la organización social y política del país.

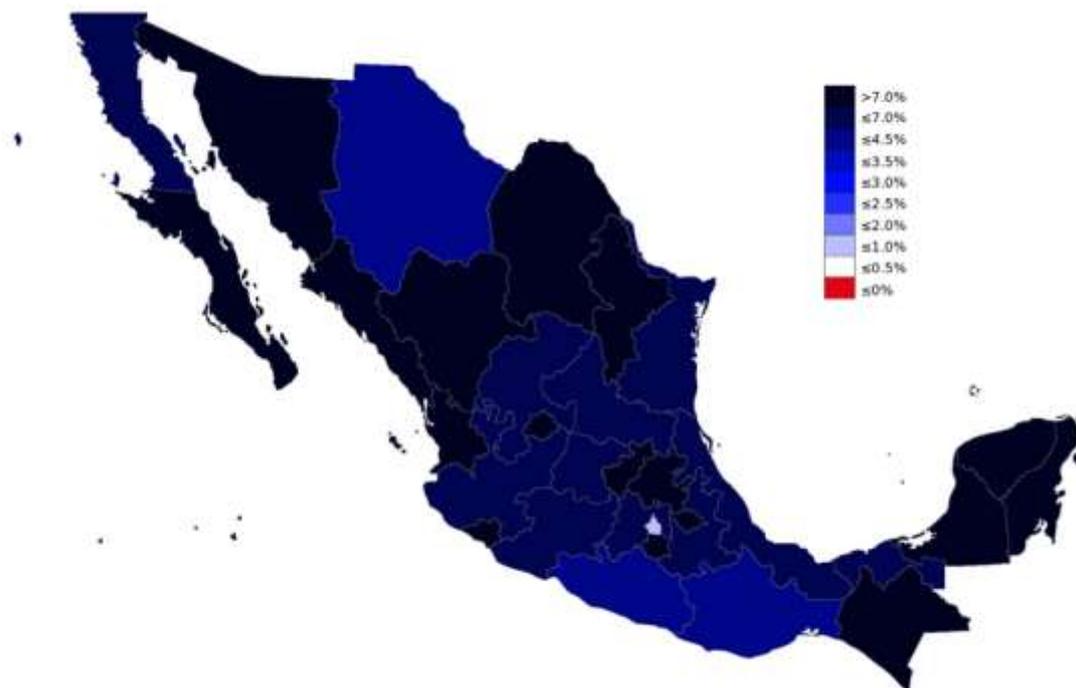
En el caso de la ciudad central, la capital del país —hoy denominada Ciudad de México (CDMX)— registró procesos novedosos, intensos y desbordados del crecimiento poblacional y de la expansión territorial. Esto significó un movimiento poblacional y territorial que escapó en muchos sentidos a la capacidad de control, a la capacidad de planeación estratégica de las autoridades en turno (y en los diferentes niveles). Pero no es la única, también ciudades como Guadalajara y Monterrey, como las más pobladas, igualmente han sufrido los problemas de la falta de planeación en su crecimiento y organización (gráficas 3 y 4).

Gráfica 3. Evolución de la población y tasas de crecimiento en México (1900-2000)



Fuente: Tomada de la página de la FAO. [En línea.](#)

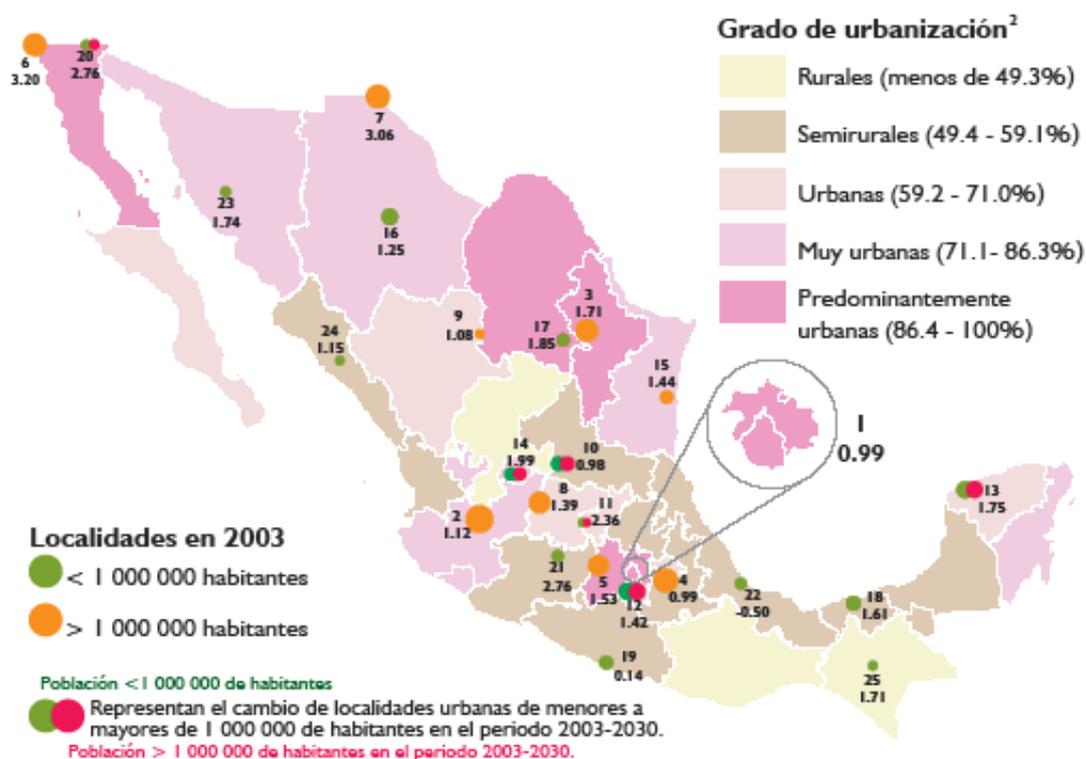
Gráfica 4. Tasas de crecimiento en México en 2010



Fuente: INEGI (2010). "Censos y conteos". (Consulta: 29 de noviembre de 2017).

En el interior del país, la Ciudad de México fue vista como un **modelo necesario** —más tarde, fue evaluada como “excesivamente costosa”—, aunque posteriormente ha sido valorada como el lugar de la reunión de todos los problemas, que en mayor o en menor medida, se fueron presentando también en las ciudades medias y en las otras grandes ciudades (gráficas 5 y 6).

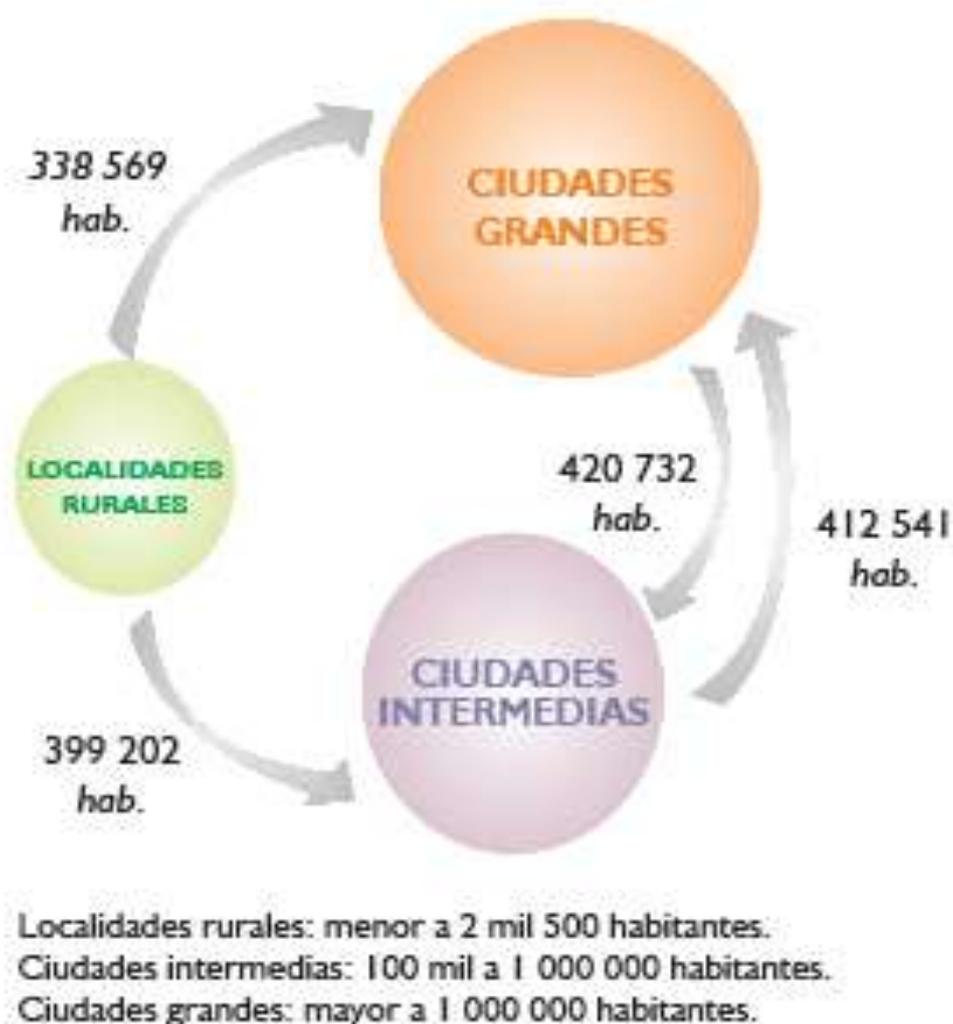
Gráfica 5. Grados de urbanización en México, 2003



Fuente: Tomado de partida, “B. V. Situación demográfica nacional, en Conapo (Ed.). *La situación demográfica de México 2003*, México, 2003. Además, Conapo, *Proyecciones de la población por localidades*, “Transición demográfica”, Semarnat, 2016. [En línea](#).

Una enorme cantidad de autores ha trabajado el tema, aunque mayoritariamente se han concentrado en estudios sobre la Ciudad de México para mostrar de ella los ejes de una problemática que es cada vez más compleja y más difícil de gobernar.

Gráfica 6. Flujos poblacionales en México, 1995-2000



Fuente: Tomado de partida, "B. V. Situación demográfica nacional", en Conapo (Ed.), "La situación demográfica de México 2003", México, 2003. Además, Conapo, *Proyecciones de la población por localidades*. "Transición demográfica", Semarnat, 2016. [En línea](#).

Aunque este modelo funciona, opera y se gobierna todos los días, la Ciudad de México es el epítome de una serie de lastres en la planificación urbana y en la estrategia de planeación nacional, que los gobiernos sucesivos dejaron de lado y que apenas en décadas recientes se ha intentado recuperar impulsos reformadores y de constituyentes de la movilidad urbana.

La historia de las iniciativas de reforma hacia el ordenamiento poblacional y la gestión del territorio fueron intentos en algunos casos exitosos, en otros de fracasos más o menos evidentes.

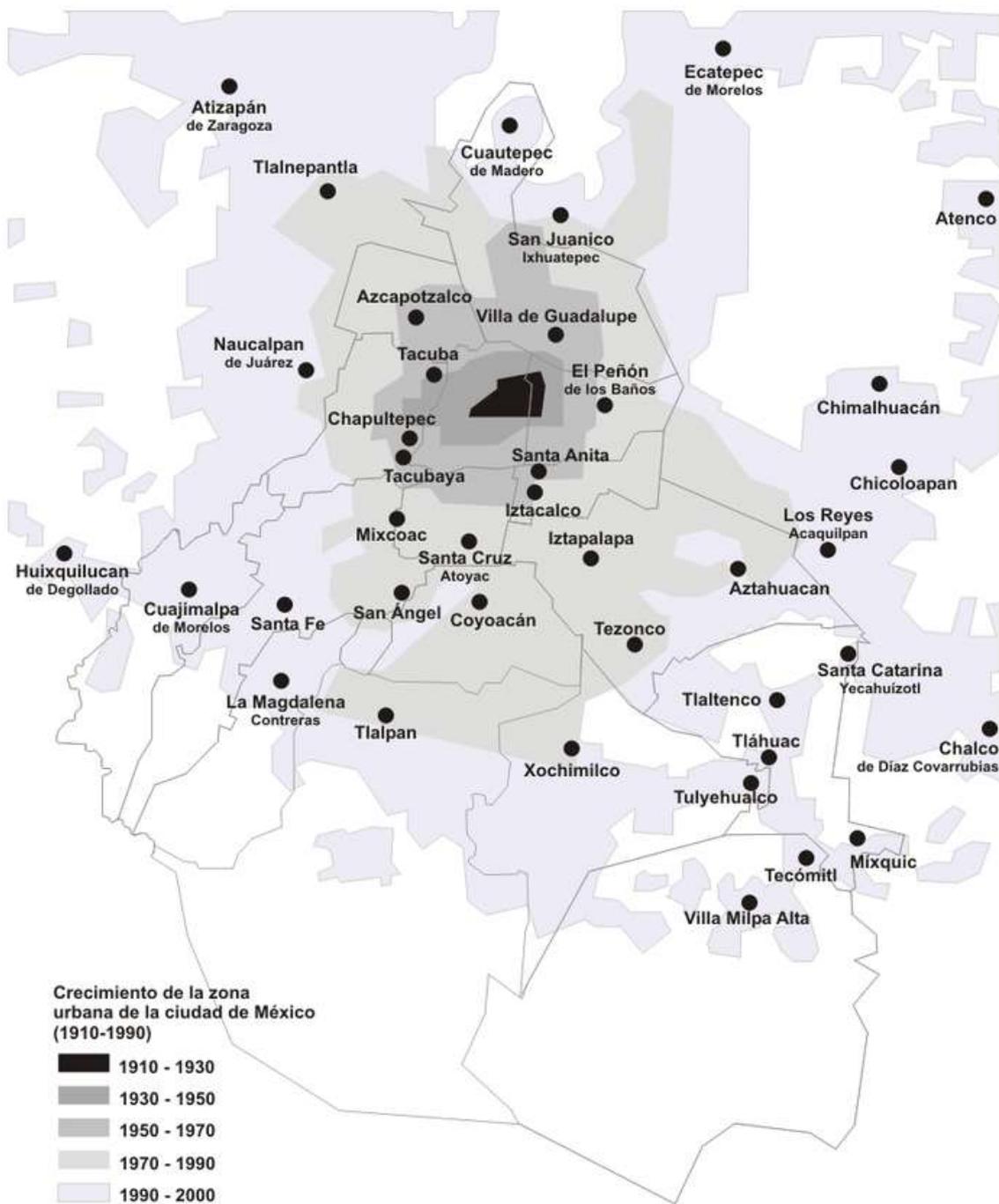
En esta serie de opiniones personales se intentará una mirada crítica (aunque general) de la necesidad de reformas y la historia de reformas, principalmente las ocurridas en las últimas décadas; por tanto, los **ejes de esta discusión** son de fuerte importancia para el CESOP.

El desarrollo urbano y el crecimiento poblacional

La Ciudad de México tenía a principios del siglo un millón de habitantes, en 1950 contaba con tres y en 1970 su extensión en la zona metropolitana del Valle de México (**ZMVM**) alcanzaba casi los 19 millones de habitantes (gráficas 7 y 8).

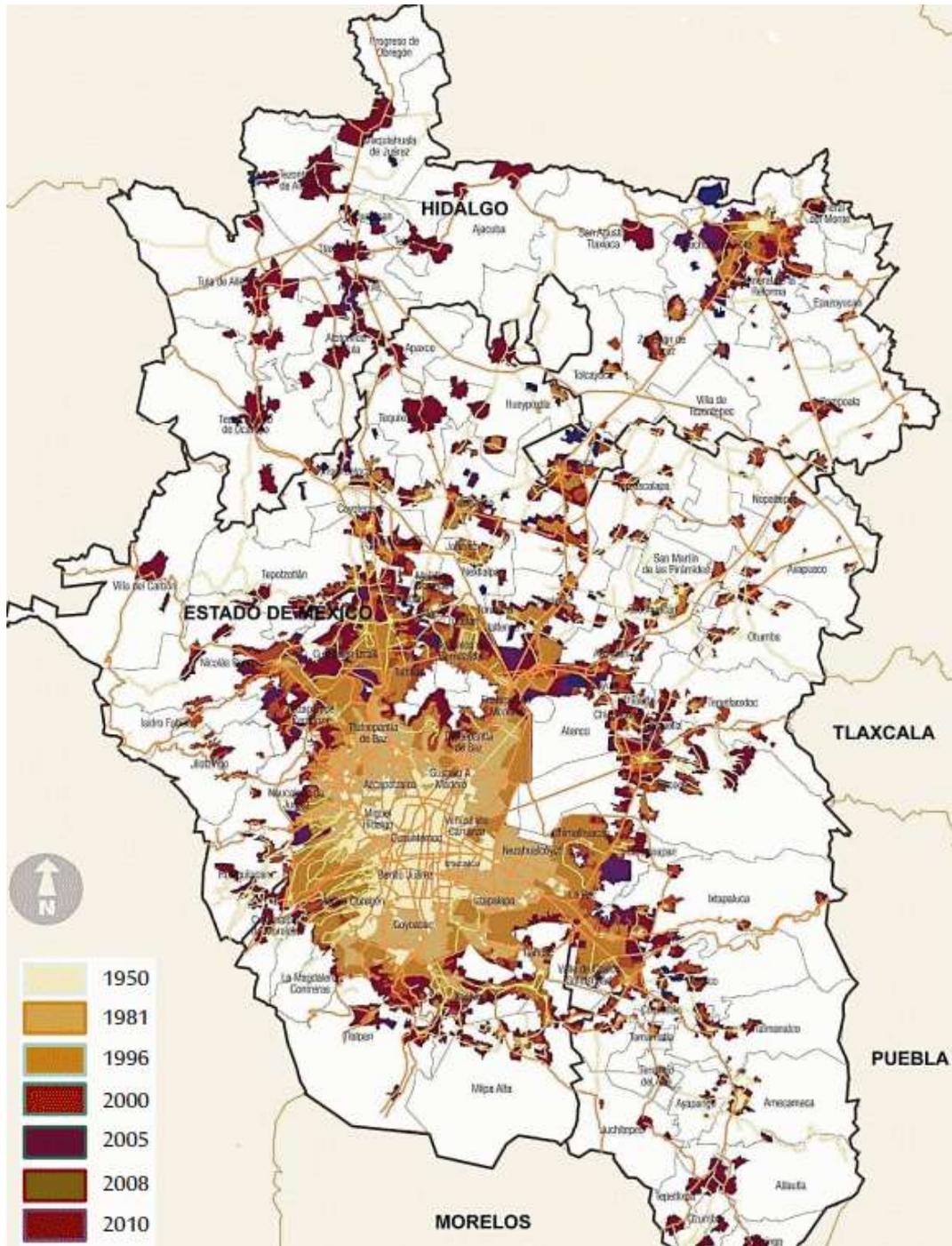
Según diferentes fuentes, hoy la **ZMVM** alcanza casi los 24 millones, en su expansión fuera de la Ciudad de México (así, el Estado de México y el estado de Hidalgo). Al mismo tiempo, según cifras oficiales y análisis institucionales (**INEGI**, **Conapo**), dicha zona metropolitana está **conectada con otras seis zonas metropolitanas (Toluca, Pachuca, Querétaro, Puebla, Tlaxcala y Cuernavaca)**. (Tabla 1)

Gráfica 7. Crecimiento poblacional de la metrópolis de México, 1910-2000



Fuente: Tomado del archivo "México-DF-Crecimiento de la ciudad". [En línea.](#)

Gráfica 8. Crecimiento poblacional de la metrópolis de México, 1950-2010



Fuente: PUEC-UNAM, 2012. [En línea.](#)

Tabla 1. Zonas metropolitanas en la MRC

Zona Metropolitana	Número de municipios	Población en 2015
Valle de México	76	20,892,724
Puebla–Tlaxcala	40	2,948,253
Toluca	15	2,116,506
Querétaro	4	1,255,185
Cuernavaca	7	931,255
Pachuca	7	557,093
Tlaxcala-Apizaco	19	540,273
Cuatla	6	475,441
Tehuacán	2	344,603
Tulancingo	3	256,662
Tula	5	225,219
Tianguistenco	6	170,461
Teziutlán	2	131,786

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Intercensal 2015 e INEGI 2010.

En conjunto, lo que hoy se denomina la **Megalópolis de la Región Centro** (MRC), tendría una población de casi 39 millones de habitantes hasta el año 2015 (Tabla 2).

Tabla 2. Densidad poblacional por entidad federativa (1990-2015) (h/km²)

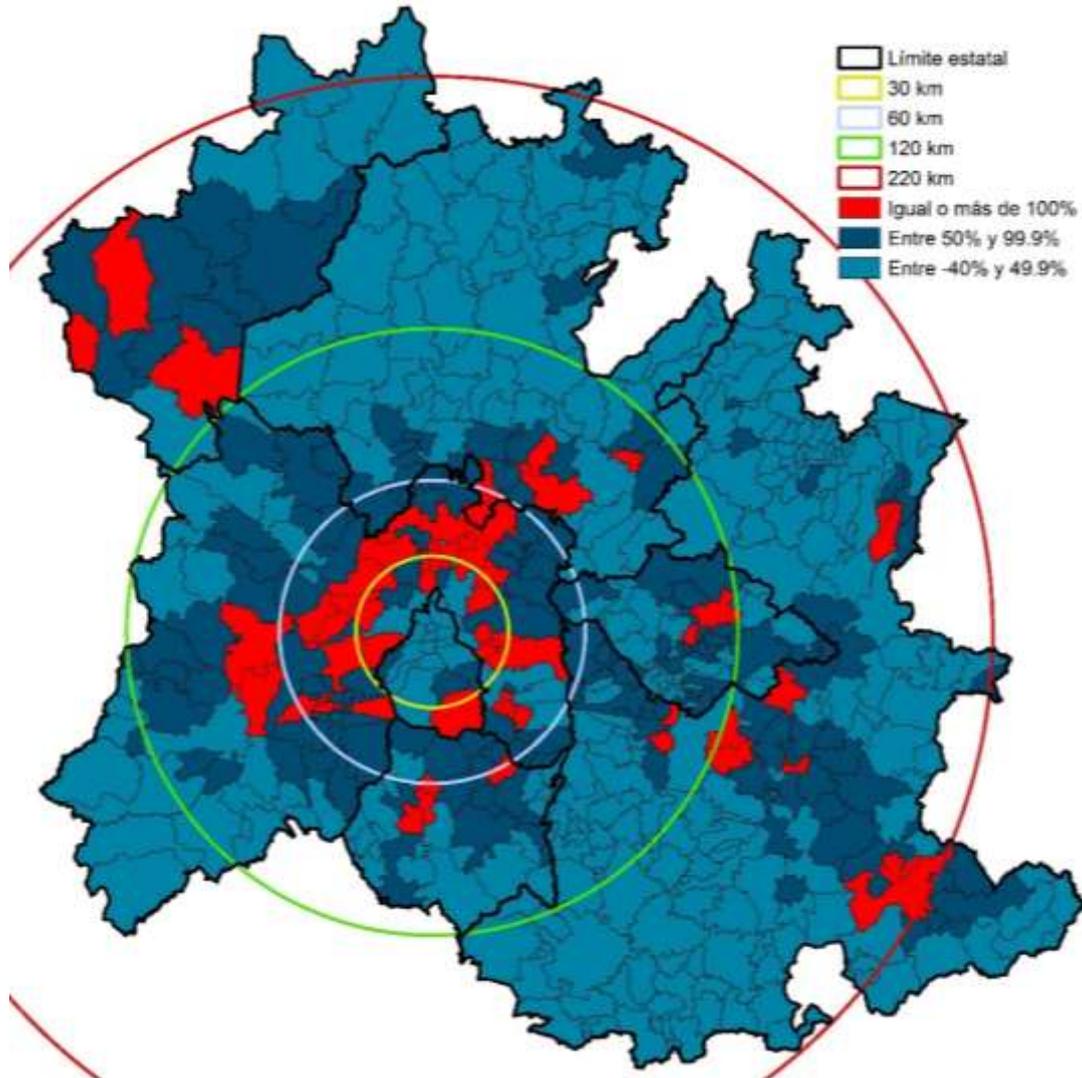
Entidad	km ²	Densidad 1990	Densidad 2000	Densidad 2010	Densidad 2015
Distrito Federal	1,486.5	5,540.5	5,789.1	5,954.5	5,999
Hidalgo	20,654.5	91.4	108.2	129.0	138.4
México	22,226.6	441.6	589.2	682.8	728.3
Morelos	4,859.4	245.9	320.1	365.7	391.8
Puebla	34,152.1	120.8	148.6	169.2	180.6
Querétaro	11,589.3	90.7	121.2	157.7	175.9
Tlaxcala	3,974	191.6	242.2	294.4	320.3

Fuente: Elaboración propia con información de los censos de 1990 y 2015. Con información de la *Serie histórica censal e intercensal 1990-2015*.

Como **fenómeno fundacional** o como indicador del desarrollo nacional, la gobernabilidad de la **MRC** es uno de los grandes desafíos para los gobiernos presentes y futuros. Además, **el fenómeno urbano y metropolitano** (gráficas 9

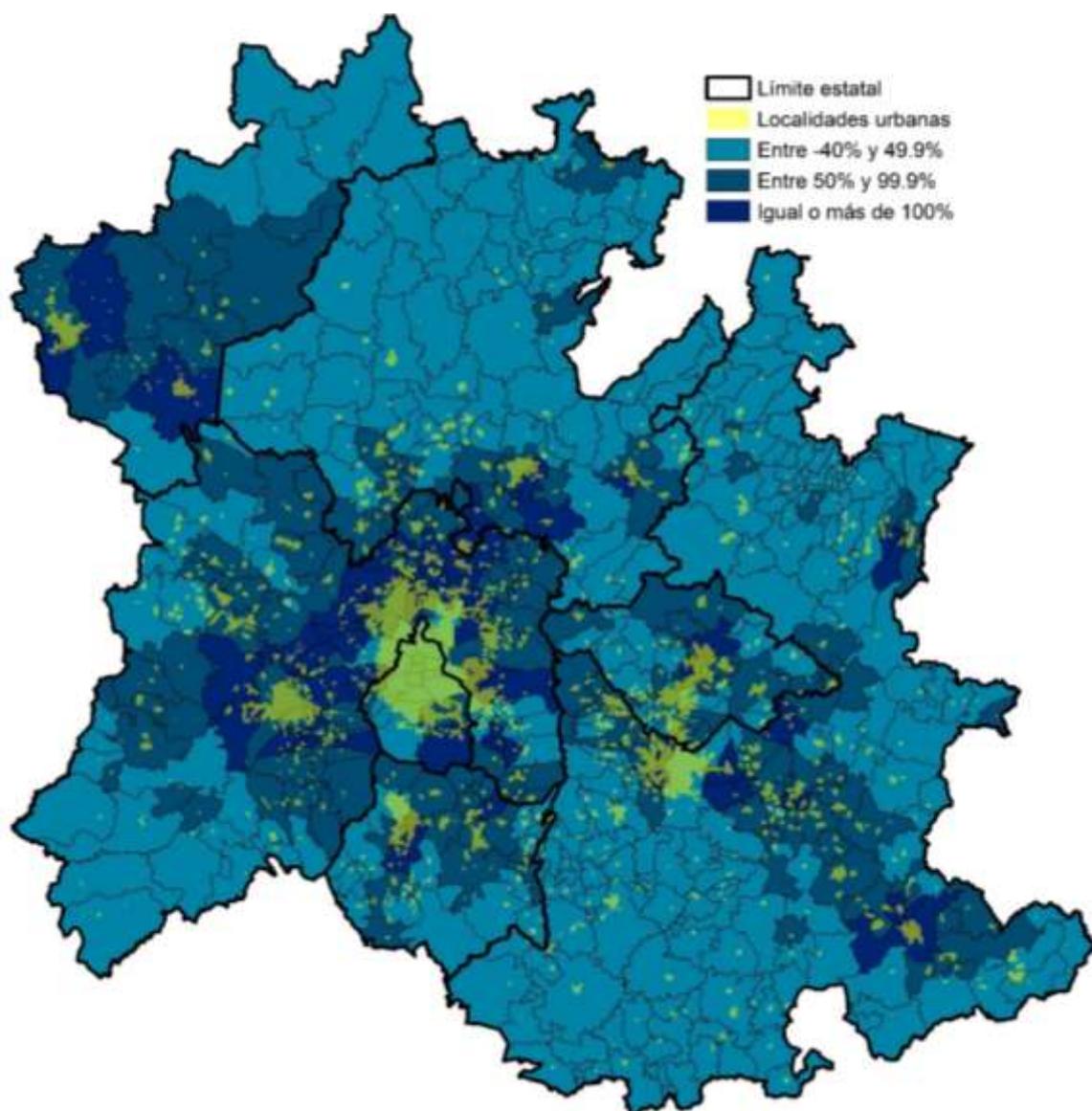
y 10) **es también estratégico** en las decisiones dentro de la actividad legislativa, de ahí la relevancia de su seguimiento y estudio.

Gráfica 9. Crecimiento poblacional (1990-2015) según un punto central localizado en la delegación Cuauhtémoc (Distrito Federal)



Fuente: Elaboración propia con información del Censo de 1990 y de la Encuesta Intercensal 2015. Con información de la *Serie histórica censal e intercensal 1990-2015*.

Gráfica 10. Crecimiento poblacional (1990-2015) y localidades urbanas



Fuente: Elaboración propia con información de los censos de 1990 y 2015 e INEGI, 2010.

Por lo que se presentan **siete reflexiones generales** en torno a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano¹ que fue aprobada el 28 de noviembre de 2016.

¹ Esta ley puede ser consultada en su integridad, en línea [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf].

Estas reflexiones tienen que ver primordialmente con las necesidades que parecen aún no encontrarse en dicho instrumento legal.

1. El enfoque sistémico de la necesidad de reformas

Sería encomiable que toda reforma legislativa incluyera el reconocimiento a la complejidad del problema del crecimiento poblacional, la extensión territorial y, en general, del ordenamiento urbano en México. Dicho reconocimiento pasaría por entender que las sinergias institucionales y legislativas deben contener una **visión integral sistémica**.

Por **enfoque sistémico** o *enfoque integral* se entiende aquí que la acción legislativa intente **concatenar** problemas que están directa, y en muchas veces, indirectamente relacionados con estos muchos temas. Por ejemplo, cuando se trata el problema del crecimiento poblacional no solamente debemos referirnos a su distribución territorial.

También, que la dimensión territorial del fenómeno de los asentamientos humanos implique servicios y recursos naturales, pero sobre todo, la planificación de sus usos, de la previsión de su disponibilidad, la prevención de la escasez; finalmente, de la necesidad básica de que todo nuevo poblamiento sea sostenible.

Debe decirse también que, quizá de allí la pertinencia de nuevas regulaciones urbanas; que falta aún mucho por hacer con relación a este último elemento mencionado en el párrafo anterior. Ello, pese a los esfuerzos institucionales recientes en el diseño de nuevos poblamientos o por la atención que reciben.

No obstante, podría decirse que en los últimos 30 años se han desarrollado una innumerable cantidad de tecnologías para el diseño urbano y para la planeación estratégica de los nuevos centros de población.

2. El carácter estratégico de la iniciativa

Una **perspectiva estratégica** de la problemática del crecimiento poblacional y la extensión territorial son elementos esenciales en la organización de las ciudades.

Esto es, la **perspectiva estratégica** considera tener al menos **tres elementos** de análisis en su diseño: primero, el análisis del **carácter histórico** de la problemática a tratar o a reformar; segundo, la **condición actual**, los factores que definen a la problemática a reformar; tercero, las **tendencias que se observan** y pueden ayudar a comprender el futuro, con objeto de hacer las previsiones necesarias.

3. El conocimiento del terreno que se quiere reformar

Toda reforma urbana requiere de estudios que valoricen el conocimiento del terreno que se pisa. En general, se trata de supuestos básicos que se enuncian aquí a título indicativo.

El conocimiento del terreno sobre las temáticas tan complejas como el crecimiento poblacional y el crecimiento territorial requiere al menos tres elementos para un cumplimiento adecuado: primero, una **expertise** amplia que podría incluir especialistas de diferentes disciplinas; segundo, una **consulta** a los sectores a los cuales dichas reformas van dirigidas; finalmente, el **acercamiento** con un equipo de expertos que puedan prever las consecuencias directas o indirectas que dicha reforma tendría eventualmente.

4. La sobrerregulación urbana

Desde la década de 1960 ha habido muchos esfuerzos institucionales que intentaron ponerse a la par de los ritmos de crecimiento poblacional de las pequeñas y, progresivamente, grandes ciudades.

La expansión territorial, la falta de servicios, la acentuación de diferentes grados de marginación y las numerosas periferias básicamente abandonadas por las instituciones urbanas, que eran constantemente rebasadas, son algunos de los problemas que se notaban desde entonces.

El diseño institucional del país, cuyo elemento menor era el municipio, adquirió progresivamente el estatuto empírico de “estar rebasado”. Se completaron procesos de creación de periferias municipales y por tanto, continuidades urbanas que progresivamente los estudiosos empezaron a llamar “conurbaciones” y, más tarde, zonas metropolitanas formalmente.

La **ciudad**, la **urbe**, la **zona metropolitana** fueron los nuevos territorios que han desafiado planes, programas y gobiernos en conjunto, lo que ha puesto en claro el desfase con las instituciones.

Dichas instituciones tenían una jurisdicción que no consideraba la idea de compartir problemáticas, de “reunir esfuerzos” o de establecer programas cooperativos con gobiernos vecinos, que respondieran todos ellos al interés de la población en movimiento, en desplazamiento constante.

Por ello, desde la década de 1980 los esfuerzos institucionales han acumulado técnicas, programas y legislaciones que definieron, o intentaban definir de otra manera: competencias, procesos y capacidades de los gobiernos frente a los nuevos problemas o a las variantes de los viejos problemas.

Varios autores han considerado que dicho esfuerzo institucional —que lleva ya varias décadas— ha registrado **procesos de sobrerregulación** de los espacios urbanos del país. En ese sentido lo sugiere Vicente Ugalde, investigador de El Colegio de México. (Entrevista en línea, 1 octubre de 2015).

En una definición rápida, la regulación urbana del país respondía, **en términos de escala**, a cada región, a cada municipio o a cada área específica que se intentaba regular. Por ello, los llamados “nuevos territorios”, los territorios compartidos, los territorios rebasados, o los territorios no formales, han constituido un claro desafío a la gobernabilidad de las urbes mexicanas.

Asimismo, **en términos de jurisdicción**, la regulación urbana ha estado atravesada por intereses locales o regionales, intereses o privados o públicos,

intereses de gobierno o de partido, que han dificultado, en conjunto, la coordinación en áreas donde la cooperación inter e intragubernamental son imprescindibles.

5. El enfoque sociedad-naturaleza

En México, en la actualidad, existe una población en *conversión permanente* hacia los mundos urbanos. Es decir, este fenómeno alcanza cifras de casi el 70% de la población mexicana que vive en zonas urbanas o metropolitanas.

Igualmente, el número de áreas que son catalogadas bajo este criterio por instituciones oficiales se ha incrementado en los últimos 50 años. Por ello, puede decirse que el país vive una **conversión a los mundos urbanos** que rebasa los intentos institucionales —respecto a atender las consecuencias, particularmente las consecuencias ecológicas—, que toda esta movilización humana representa.

Aunque la actividad institucional ha sido intensa respecto a prevenir dichas consecuencias, el fenómeno sigue causando estragos ecológicos de alto impacto. En los documentos elaborados por el **CESOP** mencionados adelante pueden encontrarse diversos estudios, con datos estadísticos, sobre la destrucción ecológica que vive el país. Los documentos aludidos contienen cifras estadísticas exhaustivas, por ello es que, en esta ocasión, nos permitimos aquí una serie de opiniones respecto al fenómeno urbano en el país.

En dicho sentido, sería pertinente que las reformas legislativas cuenten con **un enfoque de resiliencia nacional**. Es decir, que prevengan consecuencias mejor que atender las consecuencias ecológicas de dicho fenómeno y las deficiencias existentes en los actuales marcos legales.

6. Los requisitos para una vida urbana en colaboración internacional permanente

Existe la necesidad de impulsar **una relación global para el ordenamiento urbano**, igualmente como en la atención a los efectos ecológicos en la regulación urbana y en la regulación sobre el desarrollo nacional.

Desde hace varias décadas se pregona la necesidad de establecer parámetros de regulación urbana acordes con las tendencias urbanas y regulatorias de las instancias, agencias y organismos internacionales.

Sin embargo, por la gran variedad de desigualdades que viven las sociedades con altos niveles de organización, como la sociedad mexicana, aún existen muchos **ámbitos de regulación urbana que necesitan “concordarse”** con criterios de sostenibilidad y con criterios internacionales de gestión. Los ejemplos son muy variados y sería difícil listarlos aquí.

No obstante, han existido casos de una “transposición” literal de modelos o programas urbanos provenientes de otros países o de otras ciudades, que eran aplicados localmente. A veces con éxito, a veces en detrimento de ambientes locales o con resistencias de grupos de interés. Por tanto, parece imprescindible que una iniciativa de este tipo requiera de la colaboración entre organismos, instituciones y grupos locales, en vista de mantener el bienestar ciudadano.

Hay que insistir en el hecho de que aunque son reconocibles algunos éxitos de importación de modelos de regulación de la vida urbana, en algunos casos su pertinencia fue cuestionada por **resistencias locales** (grupos indígenas conservadores o sectas religiosas, etc.), **intereses sectoriales** (inmobiliarios, constructores de carreteras, grandes transnacionales, etc.) o bien, la **falta de consulta** ciudadana.

De allí que las iniciativas de ley o de reforma legislativa, en vías a la regulación del territorio urbano, están sujetas siempre a esta **necesidad de concordancias** entre las nociones de “progreso” y las nociones locales de bienestar.

Probablemente este punto es uno de los más delicados en la aplicación de políticas públicas, de iniciativas legislativas que busquen alcanzar con éxito su cometido.

No obstante, la gran variedad de casos de éxito que existen en el catálogo de experiencias urbanas México podría representar una real adaptación local de dichos modelos o programas de carácter internacional.

7. Pendientes urbanos para el establecimiento de mínimos de sostenibilidad

La actividad institucional y la sinergia ciudadana en torno a la mejora de la vida urbana —la vida social en general— han sido intensas en las últimas décadas; quizás lo relevante de esa sinergia que aquí se analiza es el hecho que muestra en qué medida existen muchas áreas susceptibles de mejora, de implantación o de consideración para planes de desarrollo futuros o para decisiones urbanas locales futuras, regionales o bien, nacionales.

Como se ha dicho anteriormente, el criterio para cualquier reforma legislativa en materia urbana y de asentamientos humanos debe considerar tanto las diferencias de escala, en la colaboración entre las diferentes áreas de gobierno y la delimitación de territorios jurisdiccionales. **En una perspectiva integral esta premisa es necesaria e imprescindible.**

Aunque la lista no es exhaustiva, pueden mencionarse aquí algunos pendientes en dicho sentido:

- ✓ La **habitabilidad** del territorio a la hora de la planeación en la dotación de los servicios o en la asignación de espacios de esparcimiento;
- ✓ En la *mise en place* o en la construcción de **circuitos para la bicicleta**, por tanto, en las culturas agregadas de **respeto entre los conductores** con diferentes formas de transportarse;
- ✓ En la construcción de vías peatonales y la conversión de calles de alto tráfico en **circuitos peatonales**, más allá de su construcción únicamente en centros históricos o áreas centrales;
- ✓ En la instauración de **sistemas de reciclaje** de los desechos y residuos sólidos; así como en la construcción de una sensibilidad urbana colectiva que vaya desde los hogares hasta su depósito final; así como en los mecanismos económicos de su separación, tratamiento y reutilización;
- ✓ En la creación de formas sucesivas para la adquisición o construcción de alternativas para la captación de energía (electricidad, limpieza del aire, captación de agua);
- ✓ En la **sensibilización comunitaria**, de barrio, como su **discusión pública** en forma de consulta ciudadana, para el establecimiento de criterios de recuperación, tratamiento y captación de agua;

- ✓ En la generación de modalidades del transporte no contaminante como parámetro obligatorio, así como la concientización para el establecimiento de criterios como el de que “paga más quien más contamina”
- ✓ En la **integración de culturas sociales ecológicas** en diferentes planos y escalas de colaboración social e institucional (no sólo de promoción institucional), para el tratamiento ecológico de los ambientes urbanos para el tratamiento de desechos y residuos, en la captación de energía (solar, eólica), etc.;
- ✓ En el establecimiento de **mínimos de habitabilidad urbana** en la construcción de nuevas viviendas (energía, recursos y comunicación con centros de esparcimiento);
- ✓ En el establecimiento y la creación de espacios verdes, en su reproducción, mantenimiento y/o preservación: la creación de culturas ecológicas desde el hogar hasta el espacio público compartido;
- ✓ En los parámetros de competitividad económica y cultural en las escalas local, regional, nacional e internacional;
- ✓ Entre muchísimos otros.

Consideraciones generales

En primer lugar, quizás **un elemento esencial** a considerar en la formulación de reformas a los marcos jurídicos de regulación urbana existentes es el establecimiento de **criterios escalares**, para su cumplimiento.

Parece hacer falta una delimitación clara no sólo en las responsabilidades sino en el *partage* de los procesos en ambientes urbanos.

En segundo lugar, las **responsabilidades** derivadas de una ley funcionan no sólo “de arriba hacia abajo” sino también de forma horizontal y más aún, con criterios de **transversalidad**. Es necesario considerar que los espacios urbanos han roto no solamente todas las jurisdicciones, sino también desestructurado procesos e iniciado otros que van más allá de la **definición tradicional** del Estado mexicano.

En tercer lugar, la conversión urbana de la población mexicana ha significado nuevos modos de habitar el **espacio con velocidades a las que pocas instituciones han alcanzado a mantener** una adecuada respuesta. Por ello, es

imprescindible modificar incluso la forma de adaptarse, en términos jurídicos, a dicha velocidad que tienen los cambios urbanos.