



# Megaciudades

Informe de la  
**Comisión 4**

**2011**

metropolis ●



## Comisión 4

# Megaciudades

**Presidencia:** Ciudad de México

**Presidente:** Marcelo Ebrard Casaubon, Jefe de Gobierno del Distrito Federal

**Coordinador:** Felipe Leal, Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal

**Ciudades participantes:** Abijan, Antananarivo, Bamako, Barcelona, Brazzaville, Bogotá, Brazzaville, Bruselas, Cairo, Caracas, Colonia, Daegu, Dakar, Durban, Ecatepec, Gauteng Provincia, Guadalajara, Guangzhou, Guarulhos, Estambul, Yakarta, Johannesburgo, Kolkata, Madrid, Manila, Moscú, Nanterre, Paris (Ile-de-France), Rabat, Rio de Janeiro, Rosario, Santiago de Chile, São Paulo, Seúl, Teherán, Vancouver

**Otras instituciones:** CGLU (Comisión en “Planificación Estratégica Urbana” y “Ciudades Periféricas”), Asamblea Internacional de Capitales y Grandes Ciudades (IAC), Programa de Estudios sobre la Ciudad (Universidad Autónoma de México)

**Agradecimientos:** Alain Le Saux, Antonio Aniesa, Arturo Ortiz Struck, Berndt Streitberger, Clara Salazar, Daniel Escotto, Derek Corrigan, Fabiola Cedillo, Fernando Santomauro, Gabriel Barros, Horean Kim, Msizy Myeza, Patrick Jarry, Peter Krieger, Sadi Melo Moya, Sara Hoeflich, Sergio Barrios, Soobs Moonsamy

**Autor:** Autoridad del Espacio Público de la Ciudad de México

# Megaciudades Índice

---

<b>01.</b> ▼	INTRODUCCIÓN	4
<b>02.</b> ▼	OBJETIVOS DE LA COMISIÓN 4: MEGACIUDADES	6
<b>03.</b> ▼	ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN 4: MEGACIUDADES	7
<b>04.</b> ▼	DECLARACIÓN DE LA COMISIÓN 4: MEGACIUDADES	16
▼	ANEXOS	I

---

## 01.

## INTRODUCCIÓN

El término “Megaciudad” es utilizado para definir a las ciudades que tienen más de diez millones de habitantes. Normalmente estos entornos urbanos están conformados por distintas entidades políticas y por lo general coexisten en ellas condiciones de centro y periferia.

Si bien la información de diferentes fuentes difiere en cuanto a la cantidad de habitantes en las Megaciudades, principalmente debido a que el área urbana se despliega sobre territorios que están divididos por diferentes entidades políticas y en ocasiones no existe una definición clara de los límites urbanos; existen al menos 29 Megaciudades en el mundo.

Ciudad	Población	Ciudad	Población
Tokio	35 millones	Río de Janeiro	13 millones
Mumbai	22,8 millones	Lagos	12 millones
Delhi	22 millones	Estambul	12 millones
Nueva York	21 millones	Yakarta	12 millones
São Paulo	21 millones	Guangzhou	12 millones
Calcuta	21 millones	Moscú	11 millones
Ciudad de México	20,1 millones	Chicago	10 millones
Shanghái	19 millones	Lima	10 millones
Cairo	16 millones	Bogotá	10 millones
Karachi	16 millones	París	10 millones
Beijing	15 millones	Teherán	10 millones
Manila	15 millones	Seúl	10 millones
Los Ángeles	14 millones	Londres	9 millones
Dacca	13,6 millones	Kinshasa	9 millones
Buenos Aires	13 millones		



Según la información proporcionada por *Urban Age City Data*<sup>1</sup>, en la actualidad habitan 220 millones de personas en Megaciudades y calculan que en el año 2025 habitarán 447 millones.

Las Megaciudades, como cualquier entorno urbano, son susceptibles de ser comprendidas como una expresión de la sociedad que las habita. En relación a sus modos de producción histórica, el dinamismo contemporáneo ha creado la necesidad de espacios que atiendan a diversos flujos económicos y sociales. Por lo general, las Megaciudades son fuertes actores de la economía global, concentran en ellas zonas corporativas especializadas en servicios, una producción industrial que tiene la tendencia de salir de los centros urbanos, localizándose en espacios estratégicos para la movilización de productos y, además, las grandes urbes representan grandes ámbitos de consumo. Adicionalmente, tienen grandes y nuevas extensiones urbanas conformadas en su mayoría por asentamientos irregulares o *slums* y en algunos casos, como en la ciudad de México, también por grandes conjuntos de vivienda social producidos por los organismos del Estado.

Una característica de las Megaciudades es que son policéntricas, lo cual significa que no cuentan con un solo centro, sino que en una misma extensión urbana hay diferentes áreas con capacidad de atraer actividades económicas, sociales y políticas; las Megaciudades se estructuran con la existencia de diferentes centralidades.

Existen grandes diferencias entre aquellas Megaciudades localizadas en países desarrollados y las que se encuentran en países en vías de desarrollo. Por un lado, en los países desarrollados existen conurbaciones controladas por la extensión de las infraestructuras sobre territorios que se van sumando ordenadamente; mientras que en las Megaciudades ubicadas en los países en vías de desarrollo, las conurbaciones se logran a través de asentamientos irregulares, que carecen de planificación y de infraestructura. De hecho las planificaciones urbanas que se desarrollan en éstos entornos, normalmente se hacen después de la consolidación de una zona urbana y consisten principalmente en dotar de infraestructura al nuevo barrio. En estos casos la gestión urbana responde más a lo urgente que a lo importante, en ocasiones los gobiernos están más preocupados por encontrar soluciones a problemas específicos, inmediatos y emergentes (inundaciones, basura, suministro de agua, etcétera), que en resolver la viabilidad urbana de una zona a mediano o largo plazo.

Las grandes ciudades del mundo están compuestas por sociedades heterogéneas, provenientes de orígenes diversos, lo cual permite, desde una lectura optimista, un rango amplio de tolerancia, pero también las hace susceptibles de relaciones fundadas en la discriminación social.

Las Megaciudades son escenarios recientes. Ante este nuevo contexto, la presidencia de la Comisión 4 Megaciudades, junto con Metropolis, y como resultado de intercambios donde se discutió la necesidad de incorporar diferentes temáticas que permitan un desarrollo dirigido a la sostenibilidad, definieron el debate sobre tres temas fundamentales para el futuro de las grandes ciudades: *Nuevo urbanismo, la Gestión urbana y la Periferia*.

<sup>1</sup>. "The DNA of cities", *Urban Age*, London school of Economics and Alfred Herrhausen Society.

## 02.

## OBJETIVOS DE LA COMISIÓN 4: MEGACIUDADES

El objetivo principal de la Comisión 4: Megaciudades, consiste en crear una plataforma en la cual se puedan compartir los conocimientos derivados de las experiencias de diferentes ciudades del mundo. Asimismo, existe la finalidad de distinguir las diferentes problemáticas que presentan las Megaciudades, principalmente a partir de las diferencias que hay en las ciudades que se encuentran en los países desarrollados, y en aquellas que están localizadas en países en vías de desarrollo.

Adicionalmente, existe el objetivo específico de brindar el conocimiento necesario para que los gobiernos locales consideren una agenda de desarrollo urbano dirigida a la sostenibilidad, a generar condiciones óptimas de calidad de vida, a ampliar el derecho a la ciudad, reducir los riesgos ante desastres y a fortalecer el concepto de ciudadanía.

El objetivo de profundizar en Nuevo urbanismo, consiste en encontrar una estrategia de desarrollo urbano aplicable a los grandes entornos urbanos, a través de la cual se puedan generar prácticas urbanas sostenibles, orientadas a fortalecer la participación ciudadana y el derecho a la ciudad. Por otro lado, compenetrarnos con la gestión urbana surge de la gran necesidad de encontrar instrumentos de operación política que le den viabilidad a corto, medio y largo plazo a las grandes ciudades.

Finalmente, no se puede hablar de Megaciudades sin periferias, el objetivo de poner éste tema a discusión consiste en dar visibilidad a los habitantes que por alguna razón, están fuera de la posibilidad de ejercer plenamente sus derechos, los cuales generan manifestaciones urbanas que no atienden a los temas fundamentales como la sostenibilidad y el derecho a la ciudad.

Dentro de los objetivos principales está también la búsqueda de soluciones a las preocupaciones, propuestas y contenidos de cada ciudad participante, con la finalidad de elaborar la **Declaración de la Comisión 4** sobre Megaciudades.



## 03.

## ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN 4: MEGACIUDADES

En octubre de 2008, dentro del marco del IX Congreso Mundial de Metropolis celebrado en Sídney, la Ciudad de México asumió la presidencia de la Comisión 4 sobre Megaciudades.

La primera reunión de la Comisión 4<sup>2</sup>, tuvo lugar el 21 de Mayo de 2009 en la ciudad de Moscú, en el marco de la reunión del Consejo de Administración 2009 de Metropolis. En dicha reunión se estableció la necesidad de atender, mediante conocimiento e intercambio de experiencias, a las condiciones comunes de aquellas ciudades de más de 10 millones de habitantes. El Arquitecto Felipe Leal, actualmente Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, en nombre del Jefe de Gobierno de la ciudad de México, Marcelo Ebrard, propuso atender temas fundamentales para las Megaciudades, los cuales son: Reducción de riesgos ante desastres, Espacio Público, Equidad Social y Ahorro Energético.



La segunda reunión<sup>3</sup>, tuvo lugar en la ciudad de México el 17 de noviembre de 2010 y fue encabezada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubon. El mensaje principal por parte del presidente de la Comisión, recayó sobre la importancia de aumentar la cohesión social en las ciudades, mediante la recuperación del espacio público.



En dicha reunión se generaron tres mesas de diálogo, en las que se abordaron los temas “Nuevo urbanismo”, “Gestión Urbana” y “Periferias” principalmente. El programa básico de la sesión fue el siguiente:

- 1ª. Mesa redonda:** El Nuevo urbanismo y sugerencias de cómo manejar las Mega ciudades desde la perspectiva de la planificación estratégica urbana
- 2ª. Mesa redonda:** La gestión urbana en las Megaciudades.
- 3ª. Mesa redonda:** Las Megaciudades desde el punto de vista de la periferia.
- Estudio de caso:** La experiencia de la Ciudad de México.
- Conclusiones:**

<sup>2</sup>. Ver Anexo 1: Programa 1ª reunión de la Comisión 4.

<sup>3</sup>. Ver Anexo 2: Programa 2ª reunión de la Comisión 4.

## Mesa 1: El Nuevo urbanismo y sugerencias de cómo manejar las Megaciudades desde la perspectiva de la Planificación Estratégica

Mesa organizada por la Comisión de Planificación Urbana de CGLU, reiterando la importancia de la Planificación Urbana en las Megaciudades, y la necesidad de evaluar las diferentes experiencias de las ciudades, con la finalidad de convertir dichas experiencias en políticas y recomendaciones a los gobiernos locales en temas de desarrollo urbano. Esta mesa tuvo como objetivo también el que los grandes desafíos de las Megaciudades, no consisten sólo en su escala, sino en la cooperación entre los actores de las distintas entidades políticas que forman una ciudad región (mega región).

En la mesa se compartió la visión sobre las ciudades de Asia, África, América Latina, América del Norte y Europa, destacando las características correspondientes a cada región.



La discusión inicial de la mesa se enfocó en temas de marco normativo, teniendo como referencia el “Documento de orientación política sobre la Planificación Estratégica Urbana (PEU): líderes locales para el futuro de nuestras ciudades”, donde se señalan algunos principios normativos para el desarrollo de las ciudades.

En esta sesión se lanzó una importante pregunta: ¿con qué herramientas se puede hacer una PEU? El documento demuestra que muchas ciudades han aplicado la PEU en distintos niveles de sofisticación. Por ello es necesario tener en cuenta distintas experiencias, para conocer los ingredientes necesarios y así lograr el éxito de la PEU, siendo necesario crear un equilibrio correcto en las ciudades a nivel macro y micro. Para lograr el éxito es necesario considerar principios como el compromiso político, la implementación de liderazgos con soporte social y que para evitar el fracaso sería necesario tomar en cuenta los riesgos de exclusión social, incertidumbre, crisis económica y cambio climático. También existe la necesidad de hacer que la PEU sea realizable, particularmente por los gobiernos federales y locales.

Otra pregunta básica se formuló: ¿qué tiene que ver la PEU con las Megaciudades? A partir de dicho cuestionamiento se vislumbra que la PEU se puede aplicar en todas las ciudades y que debe ser un proceso en el que se definen las prioridades de acción, y donde una planificación estratégica puede ser un instrumento de gestión urbana, que logre la práctica de un Nuevo urbanismo que tenga la capacidad de conectar a la gente con su barrio y su ciudad. También es cierto que la PEU debe ser una herramienta de liderazgo

que tenga la misión de generar cooperación y colaboración para la gestión urbana, incluso más allá de las jurisdicciones correspondientes del gobierno local de una ciudad.

El caso de la ciudad de Johannesburgo es un buen ejemplo. En dicha ciudad cuentan con un plan interno de desarrollo quinquenal, que tiene como principal característica la participación ciudadana. Existe la necesidad de ser proactivos en el desarrollo de la ciudad, así mismo, la necesidad de tener un crecimiento económico que tenga como finalidad lograr la equidad y superar la desigualdad social. Para lograrlo se necesita gobernar con participación social.

Johannesburgo han construido nueva infraestructura; sin embargo, espera ver una transformación social. El principal desafío de la ciudad es la desigualdad, por lo cual hay que hacer una PEU dirigida a un urbanismo social y con un desarrollo específico para la región.

La ciudad de Colonia es otro gran ejemplo, considerando que las ciudades europeas con 200 años, han determinado el concepto de diversidad y concentración, fundamentada en las diferentes capas históricas. Colonia es una ciudad compacta, de conocimiento, ciencia y cultura, lo cual facilita el desarrollo social. Colonia participa y es el corazón de una asociación de 53 ciudades regionales con 3.5 millones de habitantes. Es a partir de la colaboración entre todas las ciudades que se genera una PEU a largo plazo, reconociendo las necesidades locales, las oportunidades y la situación estratégica del río Rin. Por ello desarrollaron el Proyecto Rin. La PEU ha permitido la transformación del tipo de empleo convirtiendo antiguas áreas industriales en zonas de negocios y residenciales. Y solo es posible llevar a cabo las transformaciones mediante planes urbanos a largo plazo.



En la ciudad de Vancouver que está conformada por 21 ciudades, incluyendo una comunidad aborigen, la PEU se desarrolla mediante la colaboración entre todas las ciudades de la región. Se propone que la PEU debe permitir asentamientos humanos sanos, que utilicen los servicios públicos con eficiencia. Cada decisión de la ciudad debe ser aprobada por unanimidad por los representantes de las 21 ciudades y menciona que la PEU debe ser un proceso de colaboración, persuasión, con la finalidad de producir consensos sociales, lo cual implica un gran esfuerzo.

Es de vital importancia para la ciudad la colaboración en todos los niveles de gobierno, con la finalidad de mantener una región con valor duradero, mediante la ejecución de un Plan Maestro que esté en constante revisión y que, en consecuencia, logre que Vancouver se mantenga como una de las ciudades más deseables para vivir.

En la ciudad de Rosario existen dos planes estratégicos consecutivos, el primero llamado Plan Estratégico Rosario 1998-2008 que consistió en el desarrollo de tres ejes prioritarios: el primero tiene que ver con la descentralización urbana, que tuvo como objetivo el desarrollo de 6 nuevas centralidades que afectan a toda la dimensión urbana de la ciudad; el segundo eje consistió en invertir el proceso urbano histórico, en el que se le daba la espalda al Río Paraná, y voltear hacia la rivera del río en un exitoso proyecto de regeneración urbana. El tercer eje de desarrollo constituye a la ciudad de Rosario como un nodo de comunicaciones del Mercosur, integrando infraestructura portuaria, ferroviaria y aeroportuaria, lo cual ha tenido repercusiones directas en el desarrollo urbano. Este último eje fue reconocido en el Expo Shanghái 2010 como buenas prácticas para las ciudades. Este plan tuvo un gran éxito, en la medida en que logró una gestión urbana en la cual se

involucraron diferentes sectores y tuvieron la capacidad de cooperar con una mirada hacia el futuro de la ciudad.

El segundo plan, denominado Rosario Metropolitano 2008-2018, cuenta también con tres ejes fundamentales, derivados de las condiciones específicas que hay hoy en Rosario, definidas por la falta de autonomía y los pocos recursos para el desarrollo. El primero de los ejes se refiere a construir y fortalecer el liderazgo del municipio y particularmente el liderazgo del Alcalde. El segundo eje está fundamentado en la cooperación público-privada para el desarrollo urbano, y menciona que en la actualidad se desarrollan proyectos en los ámbitos turísticos, tecnológicos, de competitividad de la mediana y pequeña empresa, en términos de ferias, eventos y congresos. Finalmente, el último eje está definido por la participación ciudadana. Por último, la aportación de Rosario consiste en mostrar la necesidad de crear políticas públicas capaces de dar cuenta del futuro de las ciudades.

## Mesa 2: La Gestión Urbana en las Megaciudades

Organizada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno de la Ciudad de México, esta mesa tuvo la finalidad de estudiar y debatir sobre las condiciones de la gestión de los intereses públicos de la ciudad ante los privados, es el eje rector para el desarrollo y que hoy en día presenta una amplia diversidad según las diferentes regiones. Para lograr una gestión pública equilibrada, es necesario contar con un conjunto de instrumentos y mecanismos diseñados para contar con un marco de referencia dentro del cual las negociaciones entre los diferentes actores urbanos puedan participar en la normalización de la ocupación y del uso de suelo en los ámbitos urbanos.



En las Megaciudades existen dos aspectos significativos en relación con la gestión urbana; por un lado, las condiciones de institucionalidad vigente han sido rebasadas por las demandas de las dinámicas sociales. Por otra parte, es mediante la gestión urbana que se intenta mantener un equilibrio entre el ámbito macroeconómico, las posibilidades de gasto público y el desarrollo social.



El Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV) fue creado debido a que existen muchas ciudades que no tienen presupuesto para llevar a cabo sus proyectos. Este fondo es un instrumento político de solidaridad entre las ciudades y su propuesta es de crear un banco mundial de ciudades.

El FMDV es un catalizador entre las regiones, las ciudades, los gobiernos centrales y los donantes, como el Banco Mundial. La finalidad es poner en marcha un proyecto de desarrollo que emane de un proyecto participativo e incluyente de cada ciudad.

El fondo está asociado con Metropolis, con CGLU, con las ciudades y regiones metropolitanas que son parte de CGLU y Metropolis, así como organizaciones sociales. El fondo brinda asistencia técnica e ingeniería financiera. Es mediante la creación de una entidad privada, el Cities Financial Corporation, como se hacen llegar los recursos a las ciudades, considerando las diferentes comisiones que se cobran por el flujo de recursos, y como han encontrado las formas de financiamiento y de reducir el costo de las comisiones.

En la Ciudad de México, la expansión urbana consiste en una primera instancia en la reproducción de la ciudad informal, la cual es una consecuencia de tener en el país una sociedad con 39.8 millones de personas que viven en pobreza patrimonial. Según investigaciones del Colegio de México, existen unas 600,000 propiedades informales en el Distrito Federal y 7 millones en la periferia en suelo de propiedad social.

El reto para la gestión urbana en los asentamientos informales no es crear una ciudad de propietarios, sino comprender que la seguridad y el derecho a la ciudad no se reducen a la propiedad privada. El hábitat popular se produce bajo la lógica de la necesidad. Las acciones de gestión deben estar orientadas a dar valor de uso a las viviendas informales más que un valor de cambio. La redensificación y usos mixtos contribuyen a la consolidación de estos entornos.

La segunda manifestación de expansión del territorio es aquella que responde a la producción de vivienda de interés social en grandes conjuntos de casas y que las instituciones de gobierno promueven en la industria inmobiliaria. Estas casas no resuelven el problema de la vivienda, que además de estar lejos de las infraestructuras y de los equipamientos, no tienen accesibilidad a centros del trabajo. Según los datos del Consejo Nacional de Vivienda de México, el 15% de las viviendas financiadas por las sociedades financieras hipotecarias están abandonadas, mientras que en el caso de las instituciones para fondos de vivienda, reportan que el 25% de las viviendas financiadas por ese organismo han sido desocupadas. Las razones de éste abandono es la misma falta de accesibilidad a centros de trabajo y las distancias a los centros urbanos.

Las ciudades que ofertan más empleo no son las más pobladas. La falta de correspondencia entre la vivienda y el empleo se erige como una dimensión de autonomía dentro del ámbito problemático de poblamiento, debido a que responde a metas efectivas de demanda de vivienda, pero no va a la génesis de la misma.

El reto es que la población que tiene posibilidades de obtener un crédito tenga la posibilidad de comprar una vivienda digna, bien localizada, en lugar de permitir los esquemas financieros y de desarrollo urbano en éstos grandes conjuntos que no sirven. La última manifestación de poblamiento en las periferias son los nuevos barrios residenciales y zonas de servicios corporativos que se encuentran localizadas en las periferias en donde originalmente habitaban personas de bajos recursos. El aumento del valor del suelo repercute negativamente en la economía doméstica de la población original, así como el incremento de impuestos a los habitantes originales. El reto está en desarrollar instrumentos de retención de plusvalías.

Otro efecto de estos conjuntos es el aumento en la desigualdad y el incremento de la discriminación socio-espacial. Se estigmatiza a los barrios populares como zonas peligrosas y se crean comunidades cerradas (encarceladas) en los conjuntos de los sectores altos.

El problema centro-periferia nos lleva a replantearnos el que la movilidad cotidiana pueda ser valorada positivamente. La movilidad funciona como una herramienta de cohesión social. En el caso de las ciudades latinoamericanas es necesario planear ciudades compactas y generar normas de uso de suelo que permita la distribución del empleo en el territorio de las ciudades.

Es necesario que el Estado recupere el control del desarrollo urbano ante los



grandes desarrolladores inmobiliarios y las lógicas de mercado, que en los últimos años han tomado el control de la producción urbana, e instrumentar un nuevo modelo de gestión urbana que atienda las dinámicas contemporáneas de las ciudades, teniendo el conocimiento de que la normativa es anacrónica y no contempla a las nuevas necesidades de la ciudad. También es necesario crear un mapa de actores y de intereses para poder llevar a cabo una gestión posible entre diferentes instituciones y entidades políticas. Es importante atender aquello que es imprescindible para las ciudades como la planificación estratégica, y no sólo atender aquello que es urgente y que en ocasiones constituye la mayor concentración y acción por parte de las autoridades.

Las directrices que se están adoptando en el Distrito Federal para dar viabilidad a la ciudad se basan en nuevas políticas orientadas a lograr una ciudad más compacta que tenga una integración social y espacial, una ciudad de usos mixtos. Se reconoce principalmente que la normativa vigente no corresponde a la realidad y manifiesta la necesidad de tener una edificación vertical, mayor densidad y reciclaje urbano. Con ello se busca la posibilidad de una movilidad integral. Estas estrategias tienen la finalidad de ampliar el derecho a la ciudad.

De forma específica se están implementando políticas de transporte público; se apuesta por una movilidad alternativa. La Ciudad de México está promoviendo el uso del suelo mixto; todo lo anterior orientado a fortalecer la habitabilidad, para obtener una mejor calidad de vida en la ciudad. El eje de todas las acciones es la recuperación e invención del espacio público.

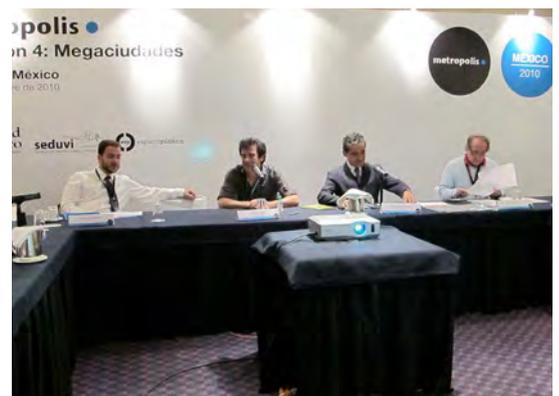
En términos de transporte público, los grandes flujos de población se dan entre el oriente y el poniente de la ciudad, de las zonas periféricas a los centros laborales, asimismo existe una población flotante de 4 millones de habitantes en el Distrito Federal. Esta ciudad apuesta por una solución integral amplia, por medio de Centros de Transferencia Modal de transporte (CETRAM).

También se trabaja en la infraestructura de transporte alternativo que se está incorporando en la ciudad y que consiste en un sistema de bicicletas públicas que promueven el uso peatonal y los recorridos en bicicleta. También existe la necesidad de tener un uso de suelo denso y mixto, y muestra como en la avenida Reforma, una obra de recuperación de espacio público en una de las avenidas más importantes de la ciudad que ha tenido transformaciones favorables para las prácticas de nuevo urbanismo.

### Mesa 3: Las Megaciudades desde el punto de vista de las Periferias

Organizada por la Comisión de Ciudades Periféricas de CGLU, esta mesa presentó una visión sobre los fenómenos demográficos y de ubicación de la población en las Megaciudades, los cuales han rebasado, con mucho, a los escenarios de planificación y han generado un “nuevo orden” alternativo, en donde las ciudades se han adaptado a la flexibilidad de los comportamientos sociales, los cuales normalmente operan desde ámbitos que no necesariamente están vinculados con los procesos jurídicos y normativos del desarrollo de las ciudades.

Este nuevo orden constituye a las periferias de las ciudades. En general,



las periferias están localizadas alrededor de los centros urbanos, y geográficamente es sencillo entenderlas así. Sin embargo, también existe la posibilidad de extender la mirada sobre el fenómeno de periferia, y referirnos a ellas como una combinación de actividades y comportamientos que comparten atributos de formalidad e informalidad, y que en muchas ocasiones su propio desarrollo queda fuera de algunas normas jurídicas que rigen en un territorio. Esta condición permite una indefinición en las relaciones legales entre los individuos y los estados.

En 2002 varias ciudades de periferia presentes en el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social de Porto Alegre hablaron entre sí, compartiendo la idea de ser muy débil la importancia dada a las experiencias de las ciudades populares de periferia, por tanto a los territorios con fuertes problemáticas de inclusión social y por otro lado, con experiencias innovadoras.

La red de ciudades periferias tiene la finalidad de encontrar puntos comunes entre el centro y la periferia. En 2010 tuvo lugar el II Foro de Autoridades Locales de Periferia en Getafe (Madrid) y en esta ocasión participaron 130 ciudades periféricas. El evento tuvo por objetivo generar una declaración de lo que son las periferias, documento que se ha puesto como punto de referencia para discutir con la red Metropolis.

La ciudad de Guarulhos es el segundo mayor municipio de la región metropolitana de São Paulo y ha logrado grandes avances desde la perspectiva de infraestructura y equipamientos. También se ha generado experiencias de participación social, que han permitido que las personas se involucren con las decisiones del gobierno.

Guarulhos tiene las grandes problemáticas de movilidad de una gran ciudad, así como un crecimiento desordenado que ha sido muy difícil de contener. Existen muy pocos recursos, por lo que se está planteando una nueva gestión urbana soportada por un gran programa de participación ciudadana, con una estructura mediante la cual se puede llevar a la práctica la participación popular, que ya es entendida como una cultura en Guarulhos.

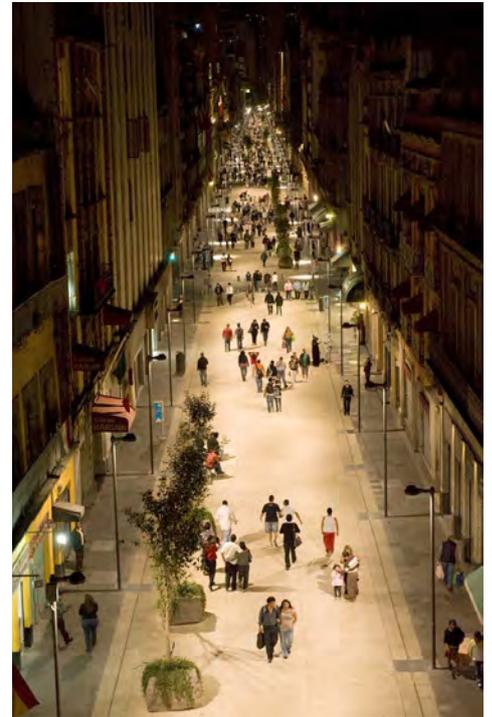
Las periferias, como parte de una Megaciudad, necesitan una mirada en la que se considere la diversidad social. La diversidad está definida por la convivencia de las divergencias en un mismo espacio, ahí consiste la riqueza de las ciudades. Es importante tomar en cuenta a la diversidad que permita sociedades heterogéneas y no comunidades homogéneas. La ciudad de Nanterre es un ejemplo de cómo se vive la metrópolis desde las diferentes áreas urbanas de París. Las periferias son lugares de tránsito, los barrios en las periferias tienen la sensación de ser islas, y los retos que hay que confrontar son de movilidad, salud, descentralización, derecho a la vivienda y al empleo. Es importante contestar a la evolución económica del mundo. Para poder transformar las ciudades, es necesario crear espacios para la participación social. Es necesario impulsar la cooperación entre los diferentes actores en la búsqueda de lograr ampliar el derecho a la ciudad y el derecho al centro.

El caso de la Asociación de Municipalidades de Ciudad Sur de Chile es un ejemplo a partir de un marco de relaciones entre Santiago de Chile y 8 comunas del sur de la ciudad. El Alcalde del Bosque ha ido construyendo estrategias de colaboración con las otras comunas para tener un espacio de negociación más amplio con el gobierno central de la ciudad. Para la formalización de esta colaboración se creó la Asociación de Municipalidades del Sur de Chile.

Ampliar el centro, en todo caso, tiene que ver con ampliar el derecho a la ciudad, a ejercer plenamente la ciudadanía y de ampliar, pero sobre todo clarificar la relación jurídica entre el estado y la sociedad.

## Estudio de Caso: La Ciudad de México; su ámbito regional y metropolitano

El Área Metropolitana de la Ciudad de México está conformada por un Distrito Federal, dividido en 16 delegaciones políticas, una población cercana a los 8.9 millones de habitantes y en 42 municipios conurbados pertenecientes al Estado de México, con una población de más de 10 millones de habitantes. Entre el Distrito Federal y el Estado de México hay grandes diferencias en las políticas de desarrollo y cuentan con planes urbanos autónomos derivados de normas y leyes diferentes. Lo mismo sucede entre municipios, que mantienen una autonomía en términos de planificación y que en general no existen programas de colaboración intermunicipal. En la zona central de la ciudad se ha concentrado el empleo industrial y de servicios, mientras que los nuevos conjuntos de vivienda se están localizando en las periferias, presentando un comportamiento controvertido, ya que en el centro se concentra el empleo y la vivienda se esparce sin límites hacia afuera.



En el entorno de la economía global, la Ciudad de México ha sufrido transformaciones importantes, por un lado se constituyeron zonas orientadas a mantener los servicios corporativos, las cuales lograron la suficiente masa crítica como para posicionar a la ciudad de México como uno de los actores regionales más importantes de la economía global. Por otro lado, se han presentado en los últimos años una migración de la industria hacia cinturones carreteros que ayudan al ensamblaje productivo mundial, dejando grandes zonas industriales abandonadas al centro de la ciudad. Esta transformación es vista como una gran oportunidad para llevar a cabo regeneraciones urbanas en estas zonas.

Las transformaciones más relevantes en cuanto a la economía de mercado, tienen su evidencia en dos tipos de desarrollo urbano, por un lado los asentamientos irregulares y, por otro, los grandes conjuntos de vivienda producidos por los desarrolladores y bajo las normativas impulsadas por el gobierno federal.

El primero de los casos explica la manera en como la economía de la ciudad es incapaz de incorporar a todos los ciudadanos dentro de la economía formal, así también se explican las metodologías utilizadas por diferentes grupos para el desarrollo de asentamientos irregulares, en donde siempre hay una mezcla de actores formales e informales dándole viabilidad a estos entornos. Posteriormente los conjuntos de vivienda producidos e impulsados por el estado, los cuales están generando comunidades cerradas, alejadas de los centros urbanos, con ausencia de espacio público, con una muy baja calidad arquitectónica y de construcción y con servicios financieros sumamente abusivos. Son conjuntos que se construyen sobre terrenos muy baratos, que no forman parte de ninguna planificación y que tienen como principal objetivo la producción del crédito. Existe la necesidad de generar un plan estratégico metropolitano que considere a las diferentes entidades que conforman a la ciudad de México.

Finalmente, es precisa la necesidad que tienen las Megaciudades de fortalecer a la ciudadanía, clarificando la relación que existe entre el Estado y los individuos. La Ciudad de México está localizada dentro de una gran cuenca y sería fundamental poder orientar la Planificación Estratégica hacia nuestro entorno natural.

## Estudio de caso: Reducción de riesgos, Ahorro energético, Equidad social y Espacio público en la Ciudad de México

Todas las conglomeraciones producen riesgos, mientras más concentración de personas haya en un lugar, mayor es la necesidad de reducir los riesgos. En la Ciudad de México ha afrontado diversas catástrofes y contingencias, tanto de tipo natural como producto de condiciones urbanas fuera de control.

Principalmente han sido tres grandes contingencias. La primera fue el sismo de 7.9 grados en la escala de Richter ocurrido en 1985, donde las pérdidas humanas y el colapso de edificaciones fueron en cantidades innumerables. El segundo caso fue la crisis ambiental producida por la contaminación del aire de la ciudad, durante la década de los años 90. Finalmente, la contingencia sanitaria iniciada en la Ciudad de México a causa del virus AH1N1, llevó al gobierno de la ciudad a tomar decisiones drásticas con repercusiones económicas, pero que fueron decisivas para que la epidemia no se propagara de manera amplia. Estas contingencias dotaron a la ciudad de la experiencia necesaria para conformar una cultura de la prevención, un cuerpo de Protección Civil en cada institución, tanto pública como privada, así como producción de un atlas de riesgos a nivel de la ciudad.



La Ciudad de México ha optado por atender directamente los grandes problemas metropolitanos mediante políticas de desarrollo orientadas a generar una ciudad compacta como directriz. Esto ha tenido una repercusión directa en términos de transporte, de medio ambiente y de políticas relacionadas al espacio público, la equidad social y las nuevas políticas que se han incorporado para atender al espacio público.

En cuanto al tema de ahorro energético, la transformación de los hábitos de transporte público la Ciudad de México ha sido una base muy sólida de donde partir. Se están produciendo nuevas infraestructuras del sistema Metrobús (BRT), de bicicletas públicas, así como la introducción de taxis a base de autos eléctricos, todas ellas están orientadas a reducir el gasto energético.

Los programas sociales que el Gobierno de la Ciudad ha implementado cubren a la mayoría de los grupos más vulnerable, desde estudiantes, madres solteras, hasta los adultos mayores, previendo así una base social más equitativa y con mayor bienestar. Se busca garantizar los derechos del ciudadano, su acceso a la educación y su salud. El programa que engloba estas acciones es denominado Red Ángel.

La atención y rescate de los espacios públicos se han incorporado al programa político del Gobierno de la Ciudad al crear la Autoridad del Espacio Público, entidad que depende de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y que mediante el concepto de acupuntura urbana va retejiendo la ciudad y los espacios públicos más emblemáticos, a través de la elaboración de proyectos específicos. En la ciudad de México se está llevando a cabo esta estrategia en la zona central con obras como el rescate del Monumento a la Revolución y la Plaza de la República, de la Plaza de Garibaldi y la peatonalización de la calle Francisco I. Madero, eje vertebral del Centro Histórico de la ciudad y de aproximadamente un kilómetro de extensión. El rescate de los bajopuentes de las grandes infraestructuras viales de la ciudad, la promoción de jardines en las azoteas del centro de la ciudad, también conocidos como azoteas verdes y el proyecto de reverdecer el Viaducto Miguel Alemán, vía de acceso al aeropuerto, son algunos de los proyectos de la Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal.

## 04.

## DECLARACIÓN DE LA COMISIÓN 4: MEGACIUDADES

El futuro de las Megaciudades enfrenta problemas comunes referentes a la toma de decisiones, la calidad de vida, el establecimiento de modelos de gestión urbana, así como en la incapacidad de brindar igualdad de derechos para todos los ciudadanos. Después de llevar a cabo los trabajos de la Comisión 4, se establecen las siguientes declaraciones que serán útiles para dar destinos claros a las grandes ciudades, agilidad en la toma de decisiones, el establecimiento de mecanismos de gestión urbana, y finalmente, ampliar el derecho a la ciudad.

Todas las declaraciones se establecen bajo temas generales que fueron discutidos durante la reunión llevada a cabo en la Ciudad de México el 17 de noviembre de 2010 y que son: Nuevo urbanismo, Gestión urbana y Periferias.

### Declaración:

#### 1. Nuevo Urbanismo

Las ciudades con más de diez millones de habitantes deben dirigir sus esfuerzos de desarrollo hacia una mejor calidad de vida de todos sus ciudadanos. Para lograrlo es fundamental generar ciudades con las siguientes características básicas y aplicables a Megaciudades.

**a. Ciudad Compacta:** Concentrar las actividades y el mayor aprovechamiento del suelo son las características de una ciudad compacta, que permita que los entornos urbanos sean principalmente peatonales o puedan ser recorridos en poco tiempo evitando el uso del transporte particular. Las acciones que se lleven a cabo deben propiciar y fortalecer a las nuevas centralidades mediante el mejoramiento de la imagen urbana y la construcción de infraestructuras de transporte público, peatonal y de la bicicleta, todo el diseño urbano deberá contar con criterios de accesibilidad.

**b. Ciudad Conectada:** Las Megaciudades deben fortalecer la creación de una conectividad urbana mediante el transporte público, el cual debe estar concebido como una red que conecte a las diferentes centralidades de la ciudad, incentivando la producción de parte de los viajes en forma peatonal o con bicicleta. Para ello es fundamental producir espacios públicos de alta calidad y agradables.

**c. Ciudad Heterogénea:** Las Megaciudades deben propiciar una mezcla de usos de suelo con la finalidad de lograr ciudades más heterogéneas, es importante incorporar una mezcla de sectores socioeconómicos, mediante esquemas de vivienda diferenciada, con el fin de atender a la discriminación que actualmente afecta a muchas ciudades; otro objetivo fundamental es producir vínculos de identidad local en espacios de alta calidad con características de barrios.

**d. Ciudad Sostenible:** Se debe orientar el desarrollo urbano a prácticas sostenibles definidas por la eficiencia energética, la producción local y la calidad de vida mediante políticas de distribución de usos de suelo, programas productivos, acciones que incorporen tecnología sostenible a las infraestructuras preexistentes y la generación de un transporte público verde, entre otras.

El objetivo del “Nuevo urbanismo” es brindar a las poblaciones opciones para adaptarse a un estilo de vida en forma sostenible, conveniente y placentera, al mismo tiempo que se aportan soluciones para detener el calentamiento global y el cambio climático.

Los principios del “Nuevo urbanismo» son aplicables a ciudades de diferentes escalas y tienen la finalidad de fortalecer la participación ciudadana, definir con claridad la relación entre individuos y el estado y de brindar calidad de vida.

## 2. Gestión Urbana

Las Megaciudades deben desencadenar procesos de desarrollo urbano mediante instrumentos de planificación y ordenación territorial, con la finalidad de poner en práctica esquemas de Nuevo urbanismo. Para lograrlo se requiere establecer, diseñar y construir los instrumentos de planificación estratégica por medio de acciones colaborativas y eficientes entre los diversos actores urbanos. La Planificación Estratégica Urbana (PEU) es susceptible de atender a las necesidades de una región metropolitana, más allá de sus límites políticos; que mantenga una congruencia con el o los territorios naturales sobre los que se asienta; y que sea el producto de una construcción social fundamentada en la participación y la colaboración entre instituciones públicas y privadas, gobiernos y sociedad en general. Uno de los grandes retos para la gestión urbana en las Megaciudades y para sus instrumentos de PEU, es comprender que la seguridad y el derecho a la ciudad no se reduce a la propiedad privada.

### a. Planificación Estratégica Urbana.

- i.** Una PEU debe ser una expresión de la colaboración entre diferentes actores urbanos emanados de las instituciones públicas, de los gobiernos locales, de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad en general; debe estar dirigida a generar el bienestar social y a aplicar prácticas de Nuevo Urbanismo.
- ii.** Las Megaciudades necesitan establecer una PEU de escala metropolitana, la cual sea capaz de contener la dirección del ordenamiento territorial, por encima de los gobiernos locales, para tomar decisiones técnicas de desarrollo urbano y de construcción de infraestructura.
- iii.** Para establecer una PEU es necesario esclarecer las prioridades urbanas que deben ser atendidas por las instituciones públicas y por los gobiernos locales, estatales y federales.
- iv.** La PEU debe ser un documento realizado de manera colaborativa por los gobiernos locales y estatales que formen parte de una Megaciudad, propiciando que las decisiones fundamentales de escala metropolitana se tomen en forma coordinada y mediante esquemas de colaboración entre diferentes gobiernos, instituciones públicas y privadas.
- v.** La Planificación PEU debe clarificar las atribuciones específicas de desarrollo urbano, que le corresponden a los gobiernos locales, estatales y federales, así como a los diferentes niveles de gobierno y de administración de cada entidad política.
- vi.** La PEU debe ser flexible a las necesidades específicas de los gobiernos locales y brindarles los atributos necesarios para dirigir el desarrollo urbano dentro de cada entidad, sin perder de vista la aplicación de la Planificación PEU de toda la Megaciudad.
- vii.** La PEU debe ser entendida como un proceso urbano a largo plazo, por lo cual es fundamental que sea flexible a nuevas necesidades urbanas. Adicionalmente, es posible dirigir los esfuerzos del desarrollo urbano, mediante una PEU, dimensionando la escala temporal de una Megaciudad.
- viii.** La PEU debe ser una construcción social y para llevarla a cabo es necesario establecer esquemas de colaboración entre instituciones, así como estrategias de consulta pública que permitan a la sociedad, apropiarse de los destinos del desarrollo urbano.

### 3. Periferias

Referirse a una Megaciudad implica hablar de periferias, no solamente en su condición de localización geográfica, sino principalmente a partir de la ausencia del derecho a la ciudad que existe en grandes grupos sociales. Es fundamental entender a los grandes entornos urbanos como espacios definidos por las divergencias y que están constituidos por grupos sociales e individuos heterogéneos; sin embargo la normatividad jurídica ha sido rebasada por el intenso fenómeno de poblamiento de las ciudades que se ha presentado en los últimos años, principalmente en asentamientos irregulares. Es necesario ampliar el derecho a la ciudad y la práctica cotidiana de la ciudadanía por parte de individuos que gocen de las garantías individuales y sociales que ofrece el Estado.

- a.** Espacio Público y diversidad. Las Megaciudades deben adoptar políticas orientadas a fortalecer y multiplicar el espacio público, y reconocer a éste como un sitio para las divergencias, un lugar común donde sea posible ejercer los derechos ciudadanos.
- b.** Las Megaciudades deben encontrar en la diversidad heterogénea la riqueza cultural contemporánea. Es necesario establecer programas de desarrollo social dirigidos a grupos diferentes de la sociedad, con la finalidad de lograr interacciones sociales entre sectores diferenciados socioeconómica y políticamente, con la finalidad de reforzar una cultura de la tolerancia y de evitar a la discriminación social, económica y de género.
- c.** Los gobiernos de las Megaciudades deben encontrar aquellas oportunidades productivas, que ofrecen los sectores sociales que viven dentro de la economía informal, con la finalidad de establecer programas de regularización, que permitan llevar parte de las ganancias de regreso a la ciudad.
- d.** Establecer políticas públicas, programas sociales y estrategias de comunicación que tengan la finalidad de encontrar a los puntos que tienen en común el centro y la periferia.

## ANEXO 1

### 1ª reunión de la Comisión 4 Megaciudades Moscú (22 de mayo de 2009)

#### Programa definitivo: 1<sup>er</sup> encuentro de la comisión

- 09:00 - 09:15 Bienvenida  
**Sr. Yury Luzhkov**, Alcalde de Moscú  
**Sr. Marcelo Luis Ebrard Casaubon**, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, México DF (vídeo)  
**Sr. Jean-Paul Huchon**, Presidente de METROPOLIS y Presidente del Consejo Regional de Ile-de-France (París)
- 09:15-09:45 Discurso de apertura 1:  
**“Megaciudades y economía en el desarrollo global”**  
**Sr. Federico Mayor de Zaragoza**, Presidente de la Peace Culture Foundation (Fundación Cultura de Paz) y ex-Director General de la UNESCO
- 09:45-10:00 Pausa
- 10:00-10:10 Introducción y presentación de la Comisión Permanente de las Megaciudades  
**Sr. Felipe Leal**, Autoridad del Espacio Público, Gobierno del Distrito Federal, México DF
- 10:10-10:40 Discurso de apertura 2:  
**“Desarrollo sostenible y Megaciudades”**  
**Dr. Andrea Koch-Kraft**, Director del programa, PT-DLR (Agencia de Gestión de Proyectos) para el Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBF), *Future Megacities Programme*
- 10:40-10:50 Presentación: Asamblea Internacional de Capitales y Grandes Ciudades (IAC)  
**“Grandes ciudades bajo condiciones de crisis: consolidación de los esfuerzos para la estabilidad”**  
**Sr. Michael Sokolov**, Vicepresidente ejecutivo de la IAC
- 10:50-11:00 **“Megapolises: movilidad y ecología en el siglo XXI”**  
**Sr. Roland Lipp**, Director de StrassenHaus Ltd. & co. KG
- 11:00-12:00 Mesa redonda política  
**“Las megaciudades como fenómeno emergente: desafíos y oportunidades**  
Ciudades participantes:  
**Sr. Sergei Borisovich Pakhomov**, Presidente del Comité de la Deuda del Estado, Ciudad de Moscú  
**Sr. Sutanto Soehodo**, Vicegobernador de Jakarta  
**Sr. Milos Alcalay**, Director de Relaciones Internacionales, Gobierno de la ciudad de Caracas  
**Sr. Arvind Hire**, Comisionado Adjunto, Corporación Municipal del Gran Mumbai  
Moderador: **Sr. Amara Ouerghi**, Secretario Regional para Norteamérica, Montreal
- 12:00-12:30 Debate y conclusiones

## ANEXO 2

### 2ª reunión de la Comisión 4 Megaciudades Ciudad de México (17 y 18 de Noviembre 2010)

#### Programa definitivo

#### Miércoles 17 de noviembre

- 09:00 - 09:30 Bienvenida a la Ciudad de México y Apertura de los trabajos de la Comisión 4
- Felipe Leal.** Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno de la Ciudad de México.  
**Josep Roig.** Secretario General de Metropolis  
**Eduardo Rihan Cypel.** Consejero Regional, Región Ile-de-France  
**Marcelo Ebrard Casaubón.** Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y Presidente de la Comisión 4 Megaciudades de Metropolis.
- 09:30 - 11:00 Mesa redonda:  
**Nuevo Urbanismo y sugerencias como manejar las Megaciudades desde la perspectiva de la planificación estratégica urbana**  
Organiza: Comisión de Planificación Urbana de CGLU.
- Ciudades participantes:  
**Durban** (modera). Soobs Moonsammy. Directora de Planificación urbana.  
**Colonia.** Berndt Streitberger. Vice-Alcalde de la ciudad.  
**Rosario.** Sergio Barrios, Director de Relaciones Internacionales.  
**Johannesburgo.** Msizi Myeza. Director de Planificación urbana y económica.  
**Vancouver.** Derek Corrigan. Alcalde de Ciudad.  
**Daegu.** Hoeran Kim. International Relations.
- 11:00 - 11:15 Pausa
- 11:15 – 11:45 Conferencia destacada:  
**Las megaciudades como fenómeno emergente: desafíos oportunidades**  
**Arturo Ortiz.** Director del Taller Territorial de México y asesor de la Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal.
- 12:00 – 12:30 Estudio de caso:  
**Reducción de riesgos, Ahorro Energético, Equidad Social y Espacio Público, la experiencia de la ciudad de México**  
**Daniel Escotto.** Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal.
- 12:30 - 14:00 Almuerzo

- 14:00 - 15:30 Mesa redonda:  
**La gestión urbana en las Megaciudades.**  
Organiza: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.  
  
Participan:  
**Felipe Leal.** Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno de la Ciudad de México.  
**Alain Le Saux.** Director FMDV, Ile de France.  
**Peter Krieger.** Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.  
**Clara Salazar.** Investigadora del Colegio de México.
- 15:30 - 16:00 Pausa
- 16:00 – 17:30 Mesa redonda:  
**Las Megaciudades desde el punto de vista de la periferia.**  
Organiza: Comisión de Ciudades Periféricas de CGLU.  
Modera: **Antonio Aniesa.** Coordinador de la Comisión sobre Ciudades Periféricas (Presidencia Nanterre)  
  
Participan:  
**Patrick Jarry.** Alcalde de Nanterre.  
**Sadi Melo Moya.** Alcalde de la Municipalidad del Bosque y Presidente de la Asociación de Municipalidades de Ciudad Sur de Chile.  
**Fernando Santomauro.** Coordinador de Relaciones de Guarulhos (São Paulo).
- 17:30 – 18:30 Conclusiones de la jornada y contenido general de la Declaración final de la Comisión 4 Megaciudades de Metropolis.  
Coordina: **Felipe Leal.** Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno de la Ciudad de México.

---

© 2011 - Metropolis, Asociación  
Mundial de las Grandes Metrópolis  
Primera edición, marzo 2011

**Edición**

Gabriel Bello Barros,  
Secretaría General de Metropolis  
Xavier Borrell,  
Secretaría General de Metropolis

**Diseño gráfico**

Glòria Escoruela

## Comisión 4 **Megaciudades**

---

**metropolis ●**

**Secretariado General**

Avinyó, 15  
08002 Barcelona (España)  
Tel. +34 93 342 94 60  
Fax: +34 93 342 94 66  
metropolis@metropolis.org  
**www.metropolis.org**

---