



Papeles de Población

ISSN: 1405-7425

rppapeles@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Iracheta Cenecorta, Alfonso

Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México

Papeles de Población, vol. 9, núm. 36, abril-junio, 2003, pp. 211-239

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11203609>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México

Alfonso Iracheta Cenecorta

El Colegio Mexiquense

Resumen

Este artículo presenta un análisis de la Zona Metropolitana del Valle de México en el que se enfatiza el proceso de urbanización y los retos económico, social y de gobierno que enfrenta esta inmensa concentración. Resalta el incremento de los asentamientos humanos precarios y descapitalizados y una clara tendencia hacia la ampliación de la mancha urbana y la conurbación. Esta situación creará una megalópolis (metrópoli de metrópolis) que se encuentra en proceso de cubrir la región central del país que integran seis entidades federativas y más de 30 millones de habitantes (año 2000). Finalmente, se discute el problema de gobernabilidad y administración de la ZMVM por la ausencia de voluntad política y entendimiento del problema, tanto de las administraciones del Distrito Federal como de las administraciones del estado de México. Ambas entidades comparten la mitad de la población y área urbanizada de la metrópoli.

Abstract

Governance in the Metropolitan Area of the Valley of Mexico:

This paper analyzes the Metropolitan Area of the Valley of Mexico from different perspectives. It emphasizes the urbanization process and the metropolitan government economic and social challenges. The physical process of urbanization shows an increment of undercapitalized squatter settlements and a clear trend of metropolitan sprawl and conurbation creating a so called “megalopolis” (a metropolis of metropolis). This urbanization is in a process of covering the whole central region of Mexico which is comprise of 6 states and more than 30 million inhabitants (2000.) Finally, we argue that the public administration and governance problem faced by the ZMVM is due to the lack of political will and understanding of the problem by both the government of the Federal District and the government of the State of Mexico. These states share half of metropolitan population and urban area.

Evolución histórica de la urbanización

Crecimiento y concentración de población

En 1975, los estudios demográficos sobre la metrópoli del valle de México establecieron una proyección para el año 2000 que, en su hipótesis más alta, preveía la existencia de 42 millones de habitantes

dentro del valle y, en su hipótesis más baja, aproximadamente 19 millones de habitantes. Esta última es la más cercana a la realidad, ya que en el año 2000 radicaban 8.6 millones de habitantes dentro del Distrito Federal y 9.2 millones más en los municipios del estado de México, es decir, 17.8 millones (cuadro 1 y mapa 1).

CUADRO 1
POBLACIÓN TOTAL 1970-2000

Año	Estado de México	Distrito Federal (A)	Municipios conurbados del estado de México (B)	ZMVM (C = A + B)
1970	3 833 185	6 889 504	2 140 098	9 029 602
1990	9 815 795	8 235 744	6 811 941 ¹	15 047 685
1995	11 704 934	8 483 623	8 372 753 ²	16 856 376
2000	13 096 686	8 605 239	9 201 288 ³	17 806 527

¹ Incluye 21 municipios.

² Incluye 28 municipios.

³ Incluye 34 municipios.

Fuente: INEGI, *IX y XI Censo General de Población y Vivienda, 1970 y 1990 y Conteo de Población y Vivienda 1995*.

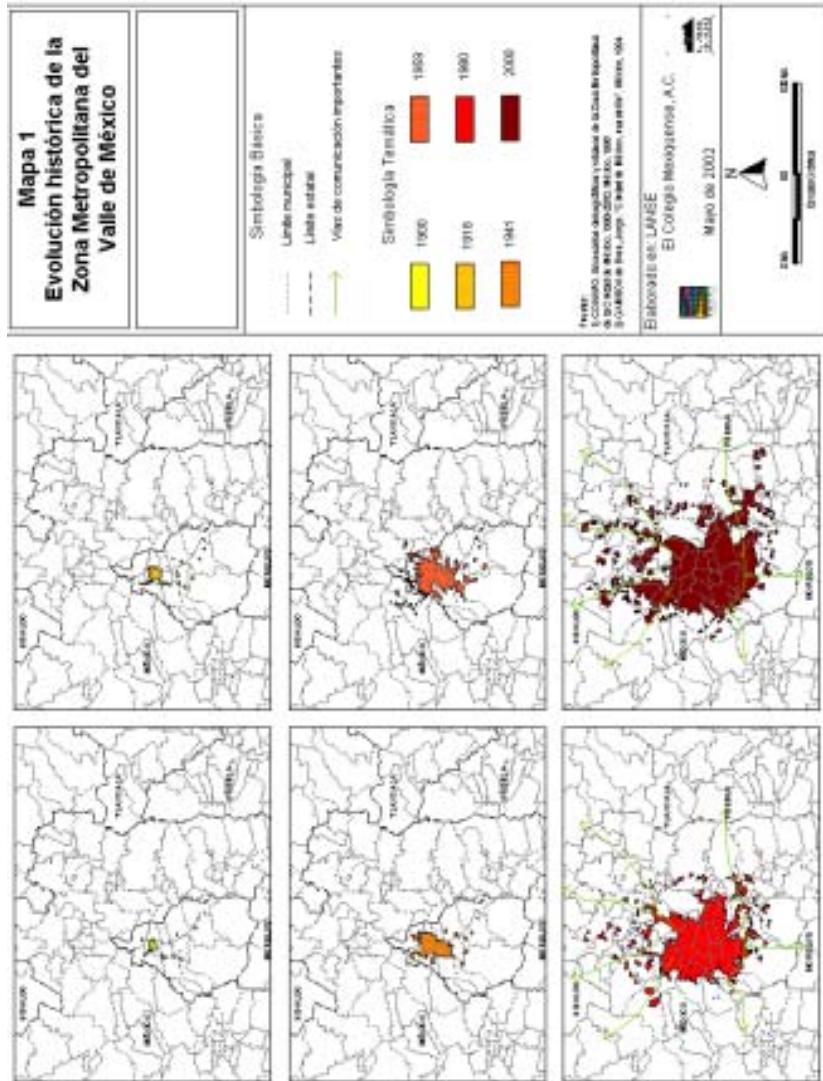
INEGI, 2002 en Internet: <http://www.inegi.gob.mx>

El análisis de la información demográfica muestra que la velocidad de crecimiento de la zona metropolitana se ha estado reduciendo con relación a las tendencias que se habían observado desde la década de 1940. Su tasa de crecimiento promedio anual se ha ido reduciendo sistemáticamente de 3.2 por ciento durante la década de 1980, hasta aproximadamente 1.9 por ciento entre 1990 y 1995, y 1.5 por ciento entre 1995 y 2000 (cuadro 2).

En efecto, a partir de 1980 se aprecia que la Ciudad de México, componente principal de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) empezó a perder población. Primero se redujo muy apreciablemente su velocidad de crecimiento, al grado de que la ciudad central contenida dentro del Distrito Federal ya no crece; de hecho, expulsa población a su periferia provocando un fenómeno de emigración hacia los municipios del estado de México, en los que ocurre lo contrario, ya que entre 1990 y 2000 continuaron creciendo a una tasa promedio de 1.6 por ciento anual.

Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México /A. Iracheta

MAPA 1



CUADRO 2
EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN LA ZMVM

Periodo	Municipios conurbados	Distrito Federal
1970-1980	3.20	2.45
1980-1990	1.84	-0.71
1990-1995	1.86	0.53
1995-2000	1.50	0.30

Fuente: Sedesol, Gobierno de la Ciudad de México, Gobierno del Estado de México, 1998, *Programa de ordenación de la zona metropolitana del valle de México*, INEGI, 2002, en Internet <http://www.inegi.gob.mx>

Lo anterior permite observar varios fenómenos:

1. El primero es que, en efecto, se redujo la velocidad de crecimiento de la gran metrópoli, aunque sigue y seguirá creciendo demográficamente de manera significativa en términos absolutos, no así en términos relativos, debido a la inercia demográfica y al tamaño de la aglomeración.
2. El segundo es que, visto desde la perspectiva regional, el crecimiento ha sido bastante mayor, ya que las seis entidades que conforman la región de influencia de la gran Ciudad de México han crecido en conjunto a tasas promedio de 0.99, 2.00 y 1.67 por ciento en los períodos de 1980-1990, 1990-1995 y 1995-2000, respectivamente, lo que implica un traslado de la onda de crecimiento a un territorio mayor o, si se quiere, al desbordamiento poblacional del valle de México hacia los territorios vecinos, conformando un espacio megalopolitano (cuadro 3).
3. El tercero lo conforma la composición del crecimiento demográfico al interior de la metrópoli, donde destaca la caída en las tasas de crecimiento promedio anual del Distrito Federal —en el que se localiza la ciudad central— y el mantenimiento de tasas elevadas en la periferia, constituida por los municipios mexiquenses conurbados a la Ciudad de México.

De acuerdo con estudios recientes, la ZMVM tendrá en el año 2020 aproximadamente 21.8 millones de habitantes en el mejor de los casos, casi cuatro millones más de los que ya existían en 1999, lo que requerirá del cumplimiento de una serie de políticas contenidas en el escenario programático del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (Sedesol *et al.*, 1998). Estas políticas corresponden principalmente a la aplicación

Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México /A. Iracheta

de estrategias de descentralización, retención de población dentro del Distrito Federal y, sobre todo, distribución del crecimiento demográfico metropolitano en las ciudades que forman parte de la región centro, casi todas capitales de las entidades federativas que integran dicha región.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO
EN LA REGIÓN CENTRO

Periodo	Región centro
1970-1980	4.20
1980-1990	0.99
1990-1995	2.00
<u>1995-2000</u>	<u>1.67</u>

Nota: la región centro se compone por los estados de: México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y por el Distrito Federal

Fuente: INEGI, 2002, en Internet <http://www.inegi.gob.mx>

Si estas políticas no resultan como se ha previsto, la metrópoli tendrá del orden de 26.2 millones de habitantes en 2020; es decir, un poco más de ocho millones adicionales a los que ya estaban asentados en 1999. El Consejo Nacional de Población (Conapo) ha publicado sus propias proyecciones de población al 2020, en las cuales la ZMVM alcanza una concentración de aproximadamente 22.4 millones de personas (cuadro 4).

Ocupación del territorio

En 1995, la mancha urbana de la ZMVM ocupaba 184 mil hectáreas, es decir, mil 840 kilómetros cuadrados, lo que representa una densidad bruta de 93 habitantes por hectárea. En 2000, el área urbanizada alcanzó 200 mil hectáreas (mapa 1).

El patrón de ocupación de la metrópolis es básicamente horizontal y gran consumidor de suelo, si bien existen diferencias muy importantes en sus diversas áreas.

De acuerdo con el escenario demográfico alto estimado en el programa de ordenación de la ZMVM para el año 2020¹ (26.2 millones de habitantes), bajo

¹ Sedesol, Gobierno de la Ciudad de México, Gobierno del Estado de México, 1998, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México.

el mismo patrón territorial actual, la ocupación urbana sería del orden de 262 mil hectáreas, 2 720 kilómetros cuadrados, o bien, 218 mil en el escenario más bajo (21.8 millones de habitantes).

CUADRO 4
ENTIDADES DE LA REGIÓN CENTRAL
POBLACIÓN TOTAL 2000 Y PROYECCIÓN 2020

Entidad	Población		TCMA		
	2000	Por ciento	Proyección*	2020	Por ciento
Distrito Federal	8 605 239	27.2	9 330 833	23.4	0.40
Hidalgo	2 235 591	7.0	2 776 755	6.9	1.08
México	13 096 686	41.5	17 891 948	44.9	1.57
Morelos	1 555 296	4.9	2 150 379	5.3	1.63
Puebla	5 076 686	16.1	6 372 876	15.9	1.14
Tlaxcala	962 246	3.0	1 309 627	3.2	1.55
Total estatal de la región centro	31 532 144	100	39 832 418	100	1.17
Total nacional	97 483 412		122 103 672		1.13

Porcentaje de población total estatal de la región centro con respecto al total nacional a 2000: 32.3.

Porcentaje de población total estatal de la región centro con respecto al total nacional a 2020: 32.6.

* Proyecciones Conapo 1999. En el caso del estado de México, se registra la población total según el escenario del Plan de Desarrollo Urbano del estado de México 2000-2005, en proceso, mimeo.

Fuente: INEGI, 1992-1996: Estado de México. *XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y Conteo de Población y Vivienda 1995*. INEGI, 2001: Estados Unidos Mexicanos, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Conapo, 1999: *Proyecciones de Población por Entidad Federativa 1995-2020*.

La metrópoli se ha ido expandiendo como una gran mancha de aceite, siguiendo los ejes de comunicación, absorbiendo poblados y devorando casi todos los espacios intersticiales, sin considerar las necesidades de áreas abiertas y ambientales.

Este proceso ha provocado, por un lado, la conurbación de viejos pueblos ubicados en las delegaciones del Distrito Federal y en los municipios del estado de México; por el otro, ha producido nuevas conurbaciones a partir de la acción del mercado ilegal de suelo, como producto de la acción de los desarrolladores y, en muchos casos, del propio Estado, cuando, en aras de reducir los costos de suelo, ha construido grandes proyectos habitacionales en lugares alejados del núcleo metropolitano. Es tal la necesidad de vivienda y la ceguera del Estado

y los desarrolladores que se está perdiendo la idea central de habitabilidad y construcción de la ciudad en concierto con los espacios abiertos, para dejar que la maquinaria de producción de vivienda arrase el campo, lo siembre de casas iguales y produzca conjuntos habitacionales cada vez más lejanos de la ciudad como sitio de encuentro y máxima expresión de la cultura y la civilización.

La urbanización metropolitana ha sido un proceso que se ha desarrollado en buena parte al margen de las normas y orientaciones que se han establecido en los planes de desarrollo urbano. Esto ha permitido que sean fuerzas distintas al Estado las que conduzcan la urbanización. Por una parte, han sido las grandes empresas desarrolladoras y constructoras las que han decidido hacia dónde y en qué condiciones crece la ZMVM, al recibir autorizaciones gubernamentales para centenas de loteamientos en los que se reflejó una mínima disciplina urbanística. El interés estrictamente comercial de este proceso y el desapego gubernamental para controlarlo permitieron que la urbanización adquiriera esta forma de mancha de aceite, en la que se mezclan usos, muchas veces incompatibles, y se utilizan áreas verdes y abiertas para usos urbanos.

Por otra parte, el mercado irregular o ilegal de suelo, responsable de la construcción de casi tres cuartas partes de la vivienda popular, también contribuyó a que el crecimiento urbano se diriera mayoritariamente en sitios inadecuados ecológica y urbanísticamente, teniendo como consecuencia una agudización del desorden metropolitano.

De este modo, el propio gobierno fue responsable de los aspectos negativos de este proceso, al ser incapaz de ofrecer suelo urbanizado para los pobres, preservar los derechos de vía de las infraestructuras y las áreas de cuidado ecológico, y al permitir que muchos propietarios y desarrolladores realicen sus actividades al margen de lo establecido en los planes.

Megalopolización de la Ciudad de México

La siguiente etapa de expansión territorial de la ciudad de México se inicia con la década de 1990. Corresponde a un fenómeno al que denominamos megalopolización. Se entiende por megalópolis a una “metrópoli de metrópolis” (Iracheta, 1997), ya que ha implicado la conurbación funcional y física, en diferentes momentos y con diferentes ritmos, entre la ZMVM y las zonas metropolitanas de las capitales de los estados de la región centro del país: Toluca-Lerma, Cuernavaca-Cuautla, Puebla-Tlaxcala y Pachuca. Con Toluca y Cuernavaca, el proceso alcanzó la fase física, en tanto que con las otras zonas

metropolitanas se da una relación más bien funcional. Este fenómeno está ocurriendo a lo largo de los ejes principales de comunicación, entre los que destacan las vialidades con la zona metropolitana de Toluca, capital del estado de México, hacia el poniente de la metrópoli central, y con la zona metropolitana de Cuernavaca-Cuautla, en el estado de Morelos, al sur (cuadros 4 y 5, y mapa 2).

Cada una de estas ciudades controla su propio espacio micro-regional, tiene fuertes presiones de urbanización y presenta condiciones complejas para el desarrollo que se traducen en problemas por el consumo de suelo agrícola, por las carencias de sistemas de transporte adecuado, por las presiones ambientales, etcétera.

CUADRO 5
ZONAS METROPOLITANAS DE LA REGIÓN CENTRAL
POBLACIÓN TOTAL 2000 Y PROYECCIÓN 2020

Zonas metropolitanas	2000	Población			
		Por ciento	Proyección 2020*	Por ciento	TCMA 2000-2020
Zona Metropolitana del Valle de México**	18 351 878	83.4	22 353 986	75.5	0.99
Zona Metropolitana de Pachuca	287 431	1.3	418 740	1.4	1.89
Zona Metropolitana de Toluca***	1 233 471	5.6	2 008 880	6.7	2.46
Zona Metropolitana de Cuernavaca-Cuautla	943 139	4.2	1 489 962	5.0	2.31
Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	2 414 393	4.9	3 335 445	11.2	1.62
Total de zonas metropolitanas de la región centro	21 996 841	100	29 607 013	100	1.49
Total nacional	97 483 412		122 103 672		1.13

Porcentaje de población total de las zonas metropolitanas de la región centro con respecto al total nacional a 2000: 22.5.

Porcentaje de población total de las zonas metropolitanas de la región centro con respecto al total nacional a 2020: 24.2.

* Proyecciones Conapo 1999. En el caso del estado de México, se registra la población total según el escenario del Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México 2000-2005, en proceso, mimeo.

** GEM-SDUYOP, 2001: Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México 2000-2005, en proceso, mimeo.

*** Escenario de población propuesto en el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México 2000-2005.

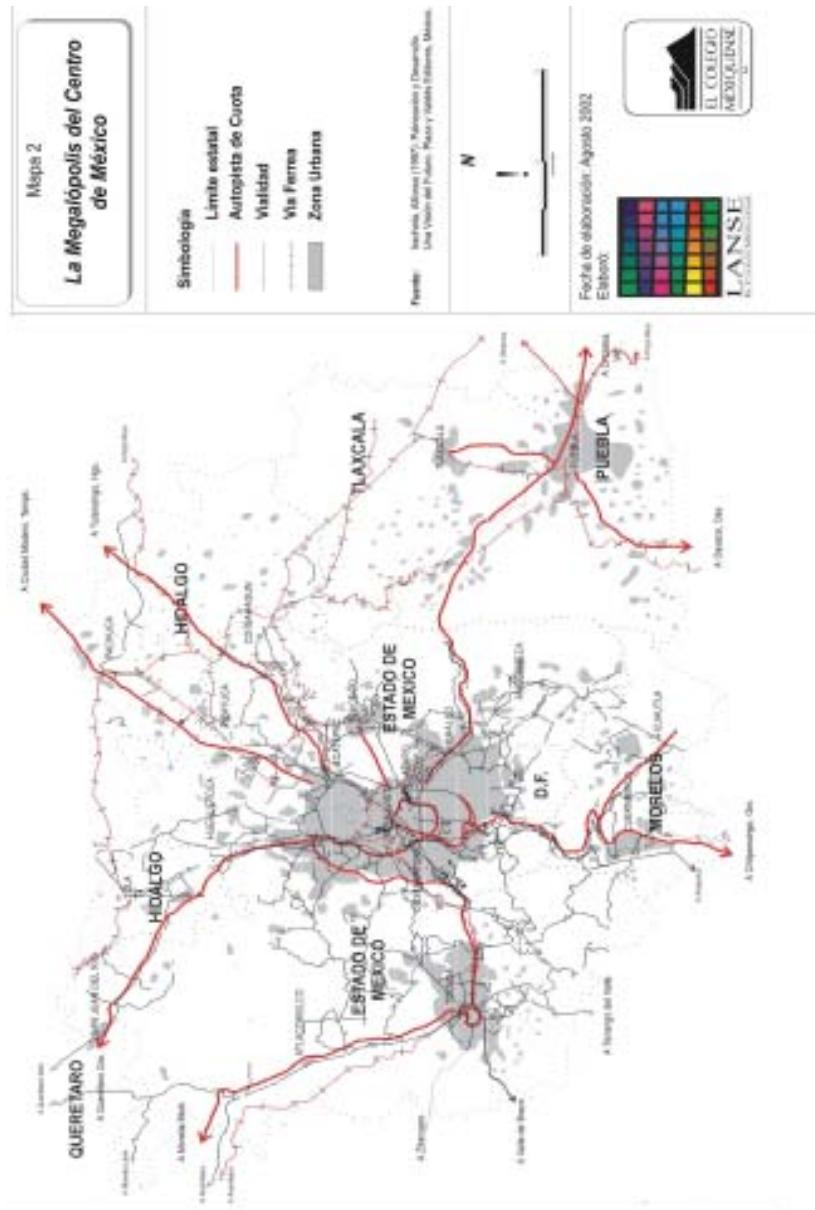
Fuente: GEM-SDUYOP, 2001, Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2000-2005, en proceso, mimeo . INEGI, 1992-2001, *XI-XII Censos Generales de Población y Vivienda 1990-2000 y Conteo de Población y Vivienda 1995*.

CONAPO, 1999, *Proyecciones de Población por Entidad Federativa 1995-2020*.

Coronado Cuapio, Reyna, 1998, *La Región Centro de México, ¿una región funcional urbana?*, Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México-CEDDU.

Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México /A. Iracheta

MAPA 2



Como consecuencia de esto, resulta necesario planificar y crear sistemas para el acuerdo de múltiples decisiones relativas al desarrollo territorial y ambiental, ya no únicamente sobre la Ciudad de México, contenida dentro del Distrito Federal, o sobre su expansión metropolitana hacia los municipios conurbados del estado de México, sino también sobre la expansión megalropolitana dentro de cinco entidades federativas.

El reto económico de la Zona Metropolitana del Valle de México²

La ZMVM enfrenta diversas limitaciones que inhiben su desarrollo económico: elevada concentración demográfica, contaminación ambiental, escasez de recursos naturales, desequilibrio hidráulico, centralismo político y falta de coordinación entre los ámbitos de poder responsables de su gobierno y administración.

El decaimiento económico de la metrópolis se inició hace más de dos décadas, y ha sido más agudo que el que enfrenta el país, por lo que paulatinamente se ha ido complicando la situación económica de la ZMVM. De 1980 a 1999, miles de empresas han cerrado; el producto interno bruto (PIB) metropolitano se ha estancado al pasar de 29.42 por ciento del nacional, en 1990, a 29.47 por ciento en 2000. Al disgregar estos datos es posible observar que los municipios metropolitanos pasaron de 9.06 a 8.28 por ciento, mientras que el Distrito Federal creció de 20.33 a 21.15 por ciento (Iracheta, 2000).

Los factores que provocan el estancamiento de esta participación de la metrópoli en la economía nacional son, en primer lugar, una cierta incapacidad para adecuar su estructura productiva a la dinámica del modelo exportador; la contracción del mercado interno; la tendencia a la pérdida de industria derivada de los cambios de localización de grandes y medianas empresas; así como la desaparición de micros y pequeñas, lo cual rompió las cadenas productivas preexistentes; la incapacidad de la metrópoli para integrarse en una escala megalropolitana y aprovechar las ventajas comparativas para competir local e internacionalmente; el crecimiento del sector servicios bajo un esquema polarizado y desarticulado; la pérdida de rentabilidad agropecuaria, y en general, la crisis de la producción primaria y la creación de pocos empleos bien remunerados.

² Una parte importante de este texto se tomó de Fideicomiso de Estudios Estratégicos de la Ciudad de México, 1999.

La ZMVM fue el espacio más dinámico de la economía nacional, tanto en la sustitución de importaciones como en el desarrollo del mercado interno, todo ello apoyado fuertemente por esquemas de protección gubernamental.

A partir de la década de 1980, las políticas nacionales orientaron la economía mexicana al exterior y a la búsqueda de la estabilidad financiera; el resultado de estas políticas en la economía de la metrópoli fue la pérdida de velocidad de crecimiento y de participación en el producto nacional.

La razón principal es que las políticas nacionales privilegiaron desde entonces al mercado externo, mientras que la metrópoli se había preparado para el desarrollo del mercado interno, enfrentando desde entonces cierta incapacidad para transformarse en favor de una economía que mira al exterior. Un ejemplo claro de esto es que la participación del Distrito Federal en el total de exportaciones nacionales apenas alcanzó dos por ciento en el 2000 (Fideicomiso, 2000).

En consecuencia, el crecimiento económico de la metrópoli pierde dinamismo y empieza a predominar el sector servicios en detrimento de las industrias más débiles y con escasa capacidad de modernización, que son fundamentalmente las pequeñas y micro, mismas que representan 80 por ciento de las unidades económicas ZMVM.

Las políticas gubernamentales implantadas a partir de 1982 transitaron del apoyo gubernamental a industrias específicas orientadas al mercado interno, al desmantelamiento de la estructura productiva propiedad del Estado, la apertura comercial generalizada y la flexibilización laboral, lo cual afectó la economía tradicional. La velocidad y profundización de la apertura del mercado nacional perjudicó de manera severa al aparato productivo, que no estaba preparado para competir con mercaderías extranjeras.

Un elemento central en la crisis económica mexicana del periodo que va de 1980 al 2000 fue el crédito bancario, cuya disminución se agudizó a partir de la crisis de 1994, cuando el financiamiento al sector privado cayó de 40 por ciento del PIB en 1994-1995, a 27 por ciento en 1999; al mismo tiempo, la cartera directa de la banca comercial se desplomó de 35 a 11 por ciento del PIB.

En consecuencia, las inversiones en la ZMVM se reorientaron hacia sectores con recuperación de corto plazo y menor capacidad productiva, como el inmobiliario, al mismo tiempo que estas inversiones se alejaron de los sectores productivos tradicionales, especialmente la industria. Es por ello comprensible que los sucesivos gobiernos del Distrito Federal hayan venido proponiendo políticas de reindustrialización de la Ciudad de México, para aprovechar sus

ventajas comparativas en el mercado interno regional, y el mercado externo por la vía de la alta tecnología. Propuestas similares se aprecian en los planes de desarrollo económico del gobierno del estado de México, que están orientados a los municipios conurbados con la Ciudad de México.

El reto social de la metrópoli

Una ciudad que crece desmesuradamente, con permanente déficit de diversos tipos de infraestructura (agua potable, drenaje, tratamiento de agua, vialidades, transportes, etc.) y equipamiento (educación, salud, recreación y deporte, administración pública, etc.), con baja disciplina urbanística y sin un proyecto socioeconómico y ambiental de largo plazo, irremediablemente debe enfrentar retos sociales graves, ya que la población tiene que pagar los costos del desorden, el individualismo y la baja gobernabilidad. Si a esta situación, propia del desarrollo histórico de la metrópoli, se le agrega la crisis del modelo económico y de la política mexicana que se viene arrastrando desde el inicio de la década de 1980, el panorama puede alcanzar grados de riesgo sumamente elevados.

Es esta la situación que enfrenta la ZMVM; sin embargo, como algunos autores han aseverado, lo sorprendente es que la ciudad funcione y que cuando sus habitantes o sus visitantes alcanzan el límite de tolerancia, aparece el duende que la vuelve otra vez tolerable, y en momentos habitable y hasta grata.

Entre sus grandes problemas de orden social destaca el precarismo y la ocupación irregular e ilegal del suelo por parte de la población de más bajo ingreso.

La pobreza

En México existe un gran número de familias pobres en las ciudades, que se ganan la vida por debajo de la línea de supervivencia y son claramente incapaces de comprar un terreno para construir su vivienda, debido a los altos precios establecidos por los propietarios y urbanizadores. Esta situación es agravada por el hecho que en las últimas décadas la pobreza no ha disminuido. En efecto, el número de familias que viven por debajo de la línea de pobreza se incrementó de 20 a 34 por ciento entre 1970 y 1990. De acuerdo con Boltvinik (2000), la pobreza en México es un fenómeno creciente. Desde su punto de vista, las

familias pobres de México representaban 50 por ciento de la población total a finales del siglo XX (según datos de 1996). En 2002, el gobierno mexicano instaló un comité científico para medir la pobreza en el país, el cual concluyó que ésta alcanza a 53 millones de habitantes.

Se estima que, en 1999, 60 por ciento de los residentes de la ZMVM ganaba no más de tres veces el salario mínimo (aproximadamente 350 dólares por mes), que es el ingreso límite para acceder a suelo urbanizado o vivienda dentro del mercado legal. Específicamente, dentro de las áreas más precarias del valle de México, un lote familiar de tierra sin servicios cuesta aproximadamente cinco veces el salario mínimo.

Aunque la pobreza da cuenta de una porción significativa de los arreglos informales existentes, la magnitud y persistencia observada en la informalidad de la tenencia de la tierra no se puede explicar sólo por la pobreza. De hecho, a pesar de la relación estrecha entre la pobreza urbana y los asentamientos informales, es difícil afirmar que todos los colonos en los asentamientos informales pueden ser clasificados como pobres. Muchos estudios empíricos han probado repetidamente que los asentamientos informales no están limitados a los pobres (Jiménez, 1995: 34).

Para probar que la informalidad no está restringida a la pobreza, solamente se necesita consultar las estadísticas de la proporción de ocupaciones ilegales existentes (sobre 70 por ciento de la población) frente a la población que vive por debajo de la línea de pobreza (50 por ciento). La misma proporción se observa en los incrementos anuales a los porcentajes de ambos grupos. En efecto, muchos que pueden pagar algo por un lote de tierra urbana (bajo la suposición no muy real de que las familias con nivel de vida apenas por encima de la línea de la pobreza puedan hacerlo) no podrían pagar el precio mínimo solicitado en el mercado formal, comúnmente conocido como el fenómeno “no alcanza”.

El precio mínimo de la tierra es determinado por una combinación de sus usos alternativos en la frontera urbana, ya sea para agricultura o infraestructura. Evidencias recientes sugieren que el proceso de urbanización periférica ha alcanzado un umbral o límite en la mayoría de las grandes ciudades de Latinoamérica. En el caso de las familias de bajos ingresos, aun cuando su presupuesto les permite cubrir sus necesidades básicas, el precio mínimo de la tierra es comparativamente mayor al costo de oportunidad de no comprar.

Costos crecientes de transportación por alzas a los precios de combustible (Sabatini, 1997) junto al incremento en tiempo provocado por el fenómeno de

commuting,³ además del relativamente alto costo de la vida, contribuyen a reducir la capacidad de compra de tierra en localizaciones distantes.⁴

Puede ser interesante notar que, en la práctica, los crecientes costos de transporte (asociados con distancias mayores) funcionan como estrategia sustituta, ante la ausencia de crédito para comprar tierra de alto valor en áreas más centrales. La incapacidad de compra explica por qué las familias de bajo ingreso son empujadas a la periferia de las ciudades, asunto ignorado por los funcionarios y políticos responsables de las políticas públicas.⁵

Por último, pero no menos importante, muchas familias de bajos ingresos no escogen los arreglos informales como la mejor alternativa, sino como su única opción. Al contrario de lo que la gente piensa, y sin embargo muy bien documentada en la literatura, esta opción suele ser muy cara.⁶ Sin embargo, en muchas instancias, el costo de acceso a suelo urbano por medios legales es más alto. Adicionalmente, las sanciones existentes no son lo suficientemente estrictas para detener el involucramiento en actividades ilegales, irregulares, informales y clandestinas asociadas al acceso a suelo urbano. Este argumento es aplicable de manera más particular a familias con altos ingresos. En otras palabras, analizando de manera más amplia este asunto, aunque no se sea pobre, puede seguir siendo muy caro comprar lotes en el mercado formal, ya que muchos demandantes de vivienda no llenan los requisitos burocráticos

³ Viajes pendulares (*commuting*) de cuatro horas o más en autobuses llenos son comunes en el área metropolitana de Rio de Janeiro, situación muy parecida a la que enfrenta la población trabajadora en la ZMVM. Más que anécdotas, los demógrafos han adelantado la hipótesis de que la baja en las tasas de fertilidad en estas áreas de Rio, es atribuible al efecto de agotamiento de la libido. “Más tiempo para dormir” parece ser la aspiración más relevante de los residentes de áreas periféricas, según una encuesta de actitudes, hábitos y expectativas. En otra encuesta, la baja productividad de los trabajadores debida al efecto *commuting* fue identificada como factor importante que afecta a Rio de Janeiro como destino de inversiones, especialmente en el sector industrial. Muchas de las personas identificadas sin hogar son realmente trabajadores que no pueden realizar diariamente los viajes pendulares entre el hogar y el trabajo. El costo promedio de transporte absorbe 30 por ciento del salario mínimo.

⁴ Los costos de distribución de bienes y servicios, así como los de alimentos —cuando los hay—, tienden a ser superiores en la periferia.

⁵ Un impuesto mayor sobre el valor de la tierra podría producir un efecto similar. En lugar de gastos mensuales/anuales sobre hipotecas/pago de créditos para financiar suelo urbano, el presupuesto de las familias de bajo ingreso podría gastarse en el impuesto al valor de la tierra. La diferencia, por supuesto, es que ellos accederían a crédito en mucho mayor plazo. Más allá de la equidad (progresividad) se podría pensar en una política más eficiente, en la medida que el manejo de impuestos sobre la tierra es más fácil (y más democrático) que las líneas de crédito.

⁶ Recientes investigaciones en *favelas* de Rio de Janeiro han encontrado que los costos de mano de obra para construir son por lo menos 10 por ciento mayores a los del mercado formal. Entrevista telefónica con Pedro Abramo, 1999.

implicados⁷ o pueden tropezar con desincentivos.⁸ Alternativamente, si los precios de la tierra con servicios fueran suficientemente bajos o contaran con subsidios adecuados, uno podría ser pobre y, aun así, no involucrarse en arreglos informales.

Es claro que los precios de la tierra urbana en México tienden a ser relativamente altos. Esto provoca una situación paradójica en la que muchos (familias con bajos ingresos) pagan demasiado por lo poco que reciben, mientras que pocos (proveedores de tierra) obtienen demasiado por lo poco que ofrecen. Esta realidad justifica la necesidad de orientar la discusión a los determinantes del precio de la tierra, o más específicamente, a la razón por la cual los mercados de tierra urbana en México no proveen ni garantizan un abastecimiento suficiente de tierra con servicios a precios razonables a la población de menores ingresos que habita en las ciudades, específicamente en la ZMVM.

El mercado informal de tierra urbana⁹

La insuficiente oferta de suelo servido a precios razonables para el pobre urbano es uno de los temas de mayor importancia en la política de suelo urbano de México. La escasez estructural de suelo urbanizado y la consecuente ocupación ilegal de espacio urbano son características emblemáticas de las ciudades mexicanas, especialmente en sus periferias y otras áreas restringidas para el mercado inmobiliario por sus características topográficas o ambientales.

Antes de proceder a una discusión más amplia, debemos notar que no obstante que la ilegalidad tiende a centrarse en asuntos de tenencia de la tierra, la necesidad de legalizar la propiedad del suelo urbano deriva del acceso al suelo urbanizado para la población de menor ingreso. En otras palabras, una oferta suficiente de suelo servido a precios razonables debiera nulificar la necesidad de tenencia ilegal de suelo en las ciudades, ya que, como ha establecido Durand Lasserve: "...la ausencia de infraestructura y servicios al igual que las dificultades existentes para resolver esto son, más que la tenencia insegura, el criterio principal para definir los asentamientos irregulares" (Durand, 1996: 2).

⁷ Falta de credenciales legales o consecuencia de otras "informalidades" (ej. mercado laboral).

⁸ Impunidad, factores extra económicos que afectan la movilidad residencial, etcétera.

⁹ Esta parte del texto fue originalmente publicada en *Storia Urbana. Revista di studi sulle trasformazioni della città e del territorio in età moderna*, año XXIII, 88/89, julio-diciembre de 1999, pp. 119-144.

El término tierra servida o urbanizada debe ser entendido en su sentido amplio, como tierra designada para usos urbanos y equipada con la infraestructura básica, incluyendo accesos a la red vial, alumbrado público, agua potable, red sanitaria, así como electricidad y telefonía. Igualmente, el término ilegalidad —en la tenencia de la tierra— se refiere a las actividades ilegales, irregulares, informales o clandestinas (en general transacciones de mercado)¹⁰ asociadas con el acceso y ocupación de suelo urbano, servido o no. Así, los patrones de informalidad o ilegalidad en la tenencia de la tierra urbana son la manifestación de un fenómeno más amplio; es decir, la incapacidad estructural del Estado y de los mercados de tierra urbana en México para proveer suficiente suelo con servicios a precios razonables, es decir, acordes con el nivel de ingreso de la población más pobre de las ciudades.

Las razones de la ilegalidad¹¹

Existen muchas razones por las cuales los individuos buscan acceder a tierra urbana por medios clandestinos, irregulares, informales e ilegales. Desde la perspectiva económica urbana, el razonamiento implícito, si no es que ubicuo, consiste en que la población urbana es empujada hacia la informalidad debido a sus bajos ingresos. Esta situación, enfrentada por grandes sectores de la población, usualmente es considerada un factor explicativo de la dificultad asociada a la adquisición de tierra, tanto en el mercado formal como en los programas públicos. También es importante la falta del suministro de suelo para la población de bajos ingresos dentro del mercado formal urbano, ya que los urbanizadores carecen de incentivos e interés en desarrollar esta parte del mercado.

La experiencia de las instituciones gubernamentales en la ZMVM apunta a que los desarrolladores de vivienda enfrentan al mercado ilegal altamente organizado y capaz de ofrecer un producto adecuado a la gente con bajos ingresos. Por ello es más fácil obtener un lote para vivienda en el mercado ilegal, a tal grado que este camino es considerado la vía normal de los pobres para obtener un pedazo de tierra urbana. De esta manera se puede decir que las

¹⁰ De hecho, en la actualidad, la mayoría de la población accede a tierra urbana generalmente por medio de mecanismos de mercado que no son siempre legales, y en los que existe colusión del Estado.

¹¹ Los argumentos de las siguientes secciones han sido más ampliamente discutidos en Smolka e Iracheta, 1999.

explicaciones de este fenómeno en la metrópoli podrían encontrarse tanto en razonamientos económicos, como dentro del ambiente cultural y político.

Oferta insuficiente de tierra servida

La insuficiencia crónica en el suministro de tierra urbanizada normalmente se atribuye, en primer lugar, a la baja “producción” de tierra servida por parte del gobierno, sea directa o indirectamente, en virtud del papel de facilitador adoptado por la autoridad con el sector privado. En segundo lugar, la oferta de tierra servida también está directamente determinada por su retención en el mercado (tierra vacante), y en tercer lugar, aunque de manera indirecta, por las normas y regulaciones urbanas que provocan un uso ineficiente de la tierra servida con que se cuenta.

Explicaciones convencionales atribuyen esos tres componentes a la falta de recursos públicos, las prácticas especulativas de los dueños de la tierra y desarrolladores, así como la falta y sobreregulación del uso del suelo, factores que presentan un alto grado de correlación entre sí. La insuficiencia de servicios sobrevalúa el precio de la tierra que ha sido servida selectivamente, allanando el camino para una especulación rampante. Al mismo tiempo, las normas y regulaciones urbanas se imponen regularmente para reservar las áreas bien servidas para los mejores usos de la tierra, lo que en la práctica se traduce en protección de la población de mayor ingreso contra las externalidades negativas que surgen de las ocupaciones indeseables de tierra en áreas donde los pobres pudieran pagar.

Conclusión

Los apologistas del mercado, dominantes en el gobierno federal y en muchos estatales y municipales de México, prefieren medidas que faciliten el funcionamiento libre del mercado para enfrentar el problema de oferta de suelo urbanizado para la población de menor ingreso y, en consecuencia, para enfrentar el precarismo y la ilegalidad en la tenencia de la tierra.

La idea fundamental es corregir las distorsiones del mercado o imperfecciones del gobierno; así, la intervención sería mínima o restringida a los procesos que permitan facilitar las operaciones del mercado. Esto significa en la práctica que, *ceteris paribus*, entre menos regulado esté el mercado, mayores posibilidades de actuación tendrá éste, incluso en las zonas de bajos ingresos.

Por otro lado está también el sistema de planeación urbana que no provee soluciones adecuadas a las demandas de suelo urbanizado para vivienda de las familias más pobres. Aunque la mayoría de los requisitos para obtener un pedazo de tierra en algunas ciudades de México están destinados a los segmentos de la población de bajos ingresos, los proyectos urbanos tienden a equivocarse en definir densidades e infraestructuras adecuadas para esta sección particular de la población.

Esto explica por qué cerca de 60 por ciento de las viviendas urbanas en México se localizan en áreas con problemas legales de tenencia o afuera del sistema de planeación y son construidas por la gente con sus propias manos. Dentro de los municipios de la ZMVM, estos hogares construidos a mano constituyen aproximadamente 70 por ciento de la producción residencial total.

Sorprendentemente, aunque muchos de los planes urbanos consideran que la mayoría del crecimiento urbano ocurrirá precisamente en tierra ejidal, que es la tenencia dominante en la periferia de la ZMVM, en aquellos no se incluyen estrategias, instrumentos o procedimientos específicos que garanticen el cambio de tierra ejidal a tierra privada, lo que crea el riesgo de incrementar el número de asentamientos irregulares e ilegales a futuro.

Los retos de gobierno y administración de la ZMVM

México es un país federal y sus entidades federativas son soberanas, tienen su propia Constitución (que deriva y no se puede oponer a la Constitución federal), un gobernador elegido democráticamente, poseen una Cámara de Diputados local y los municipios son libres.

La ZMVM está asentada en dos entidades federativas —estado de México y Distrito Federal—, y mientras que el primero, al igual que el resto de los estados de la república, cuenta con un gobernador y una Cámara de Diputados local y se conforma por municipios libres con autoridades electas, la segunda está dividida en delegaciones y es gobernada por un jefe de gobierno y una Asamblea Legislativa con atribuciones menores a las de los poderes legislativos de los gobiernos estatales. Esta situación se debe a que el Distrito Federal es la sede de los poderes federales y por ello su estatuto político-administrativo no es de estado libre y soberano, aunque existen fuertes tendencias políticas para que lo sea en el futuro.

Centralización del poder

Uno de los temas centrales del desarrollo reciente de la ZMVM es la tendencia contradictoria hacia la centralización del poder en su territorio, al tiempo que los cambios políticos en el país han permitido el resurgimiento de poderes políticos locales. La razón es que los procesos de globalización de mercados exigen la concentración de economías y facilidades que sólo las grandes metrópolis pueden ofrecer.

La concentración del poder político y económico en las grandes metrópolis nacionales constituye una tendencia predominante y todo indica que seguirá reforzándose. En consecuencia, la metrópoli se transforma de zona para la producción industrial a espacio para los servicios de alta tecnología. La ZMVM anuda los principales hilos de la política y la economía, convirtiéndose en el lugar de las relaciones políticas y diplomáticas con el resto del orbe; por ello es también el centro de los movimientos sociales reivindicativos que provienen de todo México.

La ZMVM reúne características estructurales y ventajas comparativas que la colocan como el mayor centro del sistema urbano nacional, de la economía interna de México y las relaciones internacionales. Concentra también la mayor parte de las sedes de corporativos nacionales, además de las casas matrices de dos empresas trasnacionales de entre las 500 más importantes del mundo.

El mercado interno de la ZMVM es el mayor y de más alto ingreso en México, siendo el principal destino, aunque decreciente, del mercado de importaciones, lo que da lugar a un déficit de su balanza comercial externa.

Esta metrópoli concentra la mayor parte de los servicios avanzados del país y las actividades de investigación y desarrollo; es el nodo más importante del sistema de comunicaciones y transportes, aunque esto significa la saturación de la infraestructura metropolitana y altos niveles de contaminación atmosférica.

La razón de estos procesos de concentración debe buscarse, por una parte, en la historia mexicana que ha tenido siempre a la Ciudad de México como su centro y, más recientemente, en la instauración de políticas y estrategias de supervivencia empresarial frente a los embates de la competencia descarnada y abierta, entre empresas, ciudades, naciones y bloques macrorregionales. También se explica por la necesidad de implantar estrategias más eficientes para generar externalidades y economías positivas, tanto para cada empresa, como para el conjunto metropolitano. Por ello, la tendencia a la concentración y centralización de los servicios en grandes ciudades es claramente observable

en todas las grandes metrópolis donde los procesos de terciarización han avanzado.

Si se considera que la megalópolis del centro de México ha elevado el grado de aglomeración, así como el efecto difusor de las ventajas comparativas hacia el conjunto, ampliando las posibilidades de localización de las inversiones, podría suponerse que la ZMVM es una ciudad global, lo que, sin embargo, no se sostiene cuando se analiza el área de influencia internacional de la metrópoli, por una parte, y las contratendencias convertidas en desventajas comparativas, por la otra.

Es claro que las relaciones de la ZMVM con el resto del mundo, medidas por los flujos de transporte aéreo, tienden a concentrarse fuertemente con Estados Unidos, lo que hace evidente la importante interdependencia entre ambas naciones y las limitadas relaciones de México con el resto de las regiones y naciones del orbe.

En el caso de la aparición de desventajas comparativas en la ZMVM, las causas principales se ubican en:

1. El desborde de sus límites en cuanto a disponibilidad de agua potable y evacuación de aguas servidas y pluviales, así como crecientes niveles de contaminación de aire, suelo y agua que muestran una grave crisis ambiental.
2. Saturación de la red vial y de transportes, tanto de personas como de mercancías; ausencia de una política clara, a nivel metropolitano, de transporte masivo y creciente incorporación de automóviles privados al parque vehicular metropolitano estimada en 120 mil nuevas unidades cada año.
3. Escasez de tierra urbanizada en general y especialmente para los grupos de menor ingreso, con el consiguiente crecimiento de la irregularidad de la tenencia de la tierra.
4. Pérdida de industria competitiva, moderna, de exportación, que se ha relocalizado en otras regiones del país; fractura de sus cadenas productivas al haber perdido una parte importante de industria pequeña y mediana, que cada vez se escinde más de la gran industria y no alcanza los niveles de productividad exigidos por el mercado; la industria restante participa cada vez menos de las exportaciones nacionales, lo que indica poca adecuación a la apertura de los mercados, frente a una creciente importación de bienes; en suma, su mercado interno se ha contraído.

5. Creciente desigualdad social en el empleo, ingreso, accesibilidad a satisfactores esenciales y profundización de la brecha social en términos de apropiación científica y tecnológica, lo que afecta la productividad social y la competitividad de sectores económicos urbanos. La tendencia al empobrecimiento urbano y la proletarización reduce el mercado interno y con ello la sustentación de la base económica de la metrópoli. También está provocando el crecimiento del suelo y el comercio informal como compensación, redundando en mayor inseguridad pública y crecimiento de todo tipo de delitos.
6. Impacto de los problemas socioeconómicos en el ingreso público, lo cual provoca tendencias a su reducción. Ni el Distrito Federal ni el estado de México o sus municipios cuentan con los recursos necesarios para enfrentar sus necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios.
7. Crecimiento de la inseguridad pública.

El papel hegemónico de la ZMVM no parecía tener competencia a nivel nacional hasta la aparición de las políticas económicas denominadas neoliberales, especialmente la maquila industrial en la frontera con Estados Unidos y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Con ello empieza a ganar terreno la denominada megalópolis del noreste, con centro en Monterrey, que integra una cantidad apreciable de ciudades fronterizas, muchas de las cuales se están integrando a su vez a la megalópolis de California (San Diego, Los Angeles, San Francisco) como es el caso de Tijuana.

El problema no es el surgimiento de polos competidores, sino la caída de la productividad y dinamismo de la región central y la falta de una política federal que armonicice los procesos, sin que la ZMVM siga perdiendo su base económica y calidad de vida.

Estado de México y Distrito Federal: la ciudad dividida

La conurbación que ocupa a partes iguales la ZMVM en el Distrito Federal y en el estado de México fue auspiciada por los dos gobiernos desde la década de 1950 y desde entonces no ha existido coordinación entre ellos en la mayor parte de los asuntos que les son comunes, al grado que, para cada cual, son dos ciudades o muchas ciudades las que conforman la metrópoli.

Esto se ha agudizado a lo largo del tiempo por la reforma política del Distrito Federal y por los avances en la pluralización de la política en los tres ámbitos de gobierno durante la década de 1990. En el primer caso, los avances en la democracia electoral en el Distrito Federal y las mayores atribuciones a sus órganos de gobierno Ejecutivo y Legislativo han hecho mucho más complejas las relaciones políticas dentro de esta entidad, y entre ésta y el estado de México. En el segundo caso, la presencia de las tres grandes corrientes políticas en los gobiernos federal, del Distrito Federal y del estado de México, no ha logrado todavía facilitar las decisiones en favor de una visión integrada de la metrópoli, por lo que prevalecen posiciones de partido por encima de un proyecto metropolitano.

Otro elemento central en la baja gobernabilidad metropolitana es la atomización del gobierno, ya que la ZMVM contiene entre 34 y 58 municipios del estado de México; 16 delegaciones políticas del Distrito Federal; dos gobiernos estatales (Distrito Federal y estado de México); el gobierno federal. Es decir, hasta 73 administraciones “gobiernan” la ZMVM. Lo sorprendente es que, como conjunto, funcione en lo general.

Sin embargo, es probable que sean los desequilibrios entre las dos entidades la barrera más importante para alcanzar acuerdos políticos en favor de un proyecto unificado para la ZMVM. Los principales elementos que determinan estos desequilibrios son:

1. Las diversas infraestructuras y equipamientos que permiten el funcionamiento de la metrópoli deben ser compartidos entre las dos entidades y operar de manera interconectada, ya que en la práctica conforman una sola red. Esto implica que las grandes inversiones requeridas debieran ser acordadas, financiadas y operadas bajo esquemas coordinados o conjuntos, lo que generalmente no ocurre.
2. El agua del valle de Toluca-Lerma (perteneciente al estado de México) ha abastecido al Distrito Federal por más de tres décadas, lo cual ha desecado cuerpos de agua que apenas hace quince años eran fuente de una flora y fauna rica y variada.

Actualmente, los espacios que ocupaban esos cuerpos desecados se han convertido en terrenos que están siendo ocupados para usos urbanos con nueva población, de la cual, una parte importante proviene de la Ciudad de México. En una segunda etapa ha sido el río Cutzamala, ubicado al poniente del estado de México, el que ha estado aportando su caudal para ser transportado a la Ciudad de México. Ahora se prevé que la crisis

hídrica del valle de México y su creciente demanda tendrán como fuentes del líquido los ríos Amacuzac y Temascaltepec, situado este último en el sur del estado de México. Es decir, el agua se ha convertido en factor de confrontación política y social que todavía no tiene una solución.

3. La población metropolitana se asienta en proporciones casi iguales entre los municipios conurbados del estado de México y el Distrito Federal. Sin embargo, el crecimiento demográfico es ya exclusivo del estado, por lo que desde la década de 1980 todo el incremento poblacional corresponde a esta entidad. En consecuencia, es probable que el Distrito Federal se estabilice demográficamente y que el estado de México continúe creciendo a ritmos muy por encima de la media nacional. Según Negrete (1993), 71 por ciento de los migrantes que llegaron a los municipios metropolitanos del estado de México después de 1985 provenían del Distrito Federal. De acuerdo con el Conteo de Población de 1995, este movimiento se redujo a 58 por ciento. Lo que resalta es que no existe una política integrada entre los gobiernos de ambas entidades para enfrentar el fenómeno. En el futuro, la proporción en territorio urbanizado y en población de la Ciudad de México se invertirá en favor del estado de México y, al tiempo, se consolidará la tendencia a concentrar población de menores ingresos en ésta última. Esta previsión se basa en la mejoría constante de la infraestructura del Distrito Federal y sus consecuencias en el incremento de los precios de suelo y edificios, y en la expulsión de población pobre por la vía del mercado inmobiliario hacia la periferia. Mientras que para la población cambiarse del Distrito Federal al estado de México no es más que un cambio de residencia dentro de la gran ciudad, para el gobierno del estado de México implica un movimiento migratorio con consecuencias en inversión pública, consumo de suelo y todo tipo de servicios.
4. Los habitantes de la metrópoli no reconocen fronteras entre las entidades, conforman aquélla y se desplazan libremente de un lugar a otro. La población de los municipios conurbados que se desplaza al Distrito Federal de manera cotidiana, sea para trabajar, recibir servicios de educación, cultura y recreación o para realizar actividades comerciales, provoca un desgaste de la infraestructura de esta última entidad. Igualmente, la población del Distrito Federal que se traslada al estado de México a radicar provoca costos por el uso de infraestructura y equipamiento, que deben ser asumidos por la autoridad estatal o municipal.

En el Distrito Federal, prácticamente la totalidad de sus recursos se utiliza en proyectos y acciones urbanas y para la administración de la ciudad, mientras que el estado de México tiene que distribuir sus recursos en una superficie y población, correspondiente a su parte de la ZMVM, además de la zona metropolitana de Toluca —capital del estado— con más de un millón de habitantes, cerca de cinco mil comunidades, desde ciudades medias hasta rancherías, y un territorio de más de 21 mil kilómetros cuadrados con problemas agropecuarios, forestales y ambientales.

5. El estado de México dedicó en 1993 cerca de 3 mil 500 millones de pesos a la educación, de los cuales 50.2 por ciento correspondían a sus propios recursos, y la diferencia, a la aportación del gobierno federal, lo que constituyó cerca de 26 por ciento del presupuesto de egresos del gobierno mexiquense, mientras que el Distrito Federal prácticamente no aportó recursos de su presupuesto a la educación, la cual fue asumida directamente por el gobierno federal.
6. Las diferencias de recursos entre las dos entidades ha tenido como consecuencia una mayor cantidad y calidad de infraestructura y equipamiento en el Distrito Federal, así como una mayor capacidad administrativa para enfrentar los problemas de la metrópoli, lo que se traduce en mejores posibilidades de planificar y desarrollar proyectos en diversos sectores y áreas. Con ello se ha dado una tendencia al predominio del Distrito Federal en la conducción de asuntos metropolitanos, como por ejemplo, los grandes proyectos de transporte masivo, de dotación de agua potable y drenaje, las políticas contra la contaminación del aire, etcétera. A partir de la década de 1980, cuando se detuvo la concentración urbana en el Distrito Federal y se concentró el crecimiento dentro del estado de México, la tendencia será a un predominio de las políticas de éste sobre las del Distrito Federal con relación al todo metropolitano.
7. El Distrito Federal genera más del doble de producto que el estado de México en su totalidad, lo cual justifica una mayor asignación de recursos presupuestales de la federación, independientemente de que su población sea menor que la asentada en el estado de México. Es decir, el Distrito Federal es más productivo que el estado de México. Sin embargo, se ha discutido mucho —y estudiado poco— que una razón para esta alta concentración del PIB y mayores recursos fiscales es consecuencia del registro de actividades económicas para efectos fiscales que coordina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno nacional. Es decir,

Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México /A. Iracheta

por la mayor capacidad de infraestructura y equipamiento y por la concentración de las fuerzas económicas, políticas y sociales que deciden el desarrollo del país, en el Distrito Federal tienden a asentarse las empresas de diversos sectores de la economía, aunque algunos de sus establecimientos productivos se ubiquen en otras entidades, con lo cual diversos impuestos federales no son captados por los estados, sino por el Distrito Federal.

Una de las consecuencias de lo anterior es la distorsión en cuanto a la capacidad productiva y fiscal entre el estado de México y el Distrito Federal, además de la iniquidad en la captación de impuestos y en la distribución de recursos fiscales resultante. Este fenómeno tiende a agudizarse en el estado de México, al ubicarse las fábricas en sus áreas industriales metropolitanas o megalopolitanas, mientras que las empresas matrices se asientan en los centros de negocios del Distrito Federal (cuadro 6).

CUADRO 6
RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS FEDERALES 1993-1994
(MILES DE PESOS)

Entidad	A precios corrientes		A precios de 1993**	
	1995	2000*	1995	2000
<i>Nacional</i>				
Impuesto sobre la renta	78 682 799	281 460 222	52 701 138	82 298 311
Impuesto al valor agregado	75 686 268	273 456 498	50 694 084	79 958 040
Impuesto especial/productos y servicios	29 776 776	99 977 185	19 944 257	29 233 095
<i>Distrito Federal</i>				
Impuesto sobre la renta	43 631 674	152 578 341	29 224 162	44 613 550
Impuesto al valor agregado	39 649 560	127 446 659	26 556 973	37 265 105
Impuesto especial/productos y servicios	25 186 573	86 082 615	16 869 774	25 170 355
<i>Estado de México</i>				
Impuesto sobre la renta	5 219 323	17 658 239	3 495 863	5 163 228
Impuesto al valor agregado	3 556 865	16 596 652	2 382 361	4 852 822
Impuesto especial/productos y servicios ¹	467 158	960 116	312 899	280 736

* Preliminar.

** Deflactado con el índice implícito del PIB 1993 = 100.

¹ Se refiere a los ingresos por concepto de impuestos a gasolina, tabacos, alcohol, servicio telefónico, seguros y aguas envasadas.

Fuente: INEGI, 2002: *Anuario de estadísticas por entidad federativa*, edición 2002.

Los esfuerzos por una planeación y administración metropolitana concertada

En buena parte del mundo, los gobiernos nacionales han enfrentado la necesidad de crear fórmulas de atención al fenómeno de metropolización, dado que el crecimiento de la población y la expansión física de las ciudades rebasó las demarcaciones municipales; asimismo, la ampliación de las necesidades sociales y las posibilidades del desarrollo tecnológico ampliaron los servicios y acciones de los gobiernos municipales en favor de la población. El resultado ha sido que, desde hace más de cinco décadas, las autoridades locales han sido rebasadas por estas realidades.

Las respuestas han sido varias: desde el aumento o reducción del número de demarcaciones locales, hasta la creación —y luego desaparición— de administraciones e incluso gobiernos metropolitanos. Es claro que, independientemente de las decisiones tomadas en prácticamente todo el mundo, el fenómeno ha alcanzado carácter estratégico, especialmente cuando las grandes ciudades son capitales nacionales, como es el caso de la Ciudad de México.

Cuando menos desde la década de 1970, los gobiernos del Distrito Federal y estado de México han intentado, con diversos niveles de voluntad y éxito, acordar medidas conjuntas para enfrentar el fenómeno de la metropolización de la Ciudad de México.

Si quisieramos sintetizar los esfuerzos conjuntos para planificar, administrar y coordinar acciones de desarrollo metropolitano entre ambas entidades, podríamos afirmar que se han fundado en un esquema predominantemente voluntarista y contractual, que se ha materializado en la integración de órganos colegiados—comisiones consultivas—para diseñar, discutir y acordar medidas que, en la práctica, deben ser ejecutadas por otras entidades públicas que no necesariamente cumplen con las recomendaciones y propuestas de las comisiones y que no cuentan con estructuras para crear proyectos integrados con enfoque metropolitano ni con recursos dedicados a ellos, salvo algunos ejemplos importantes, como el tema hidráulico o ambiental y el caso particularmente relevante de la emisión de la placa metropolitana de circulación de vehículos.

De la misma forma, el gobierno nacional carece de las estructuras y recursos para proyectos metropolitanos compartidos, por lo cual distribuye dichos recursos y programa sus acciones bajo esquemas estrictamente estatales o sectoriales. En este contexto destaca la evolución del fenómeno urbano en la

región centro del país y la conformación de la megalópolis que involucra a seis entidades federativas con sus propias metrópolis, cuya interacción hace más notoria la necesidad de formas institucionales de cooperación, acuerdo y gestión de políticas y proyectos conjuntos de toda naturaleza. Sin duda que después de casi veinte años de alejamiento público resulta fundamental rescatar los principios de la planeación territorial como instrumento de atención a la compleja problemática de la megalópolis del centro de México.

Perspectivas de coordinación metropolitana

Ante la complejidad del fenómeno metropolitano de la Ciudad de México, algunas acciones importantes se han ejecutado en los últimos años. En primer lugar, y esto es esencial, se ha empezado a reconocer que la metrópolis es una unidad funcional, económica, demográfica y ambiental. En segundo lugar, el peso demográfico de la periferia, donde están ubicados los municipios metropolitanos del estado de México, se equilibró con relación a la ciudad central asentada dentro del Distrito Federal, lo cual permite romper, cuando menos desde esta perspectiva, con la visión de centro-periferia que ha caracterizado la relación entre esta entidad y el estado de México, facilitando la realización de medidas metropolitanas integradas. En consecuencia, hay condiciones entre ambas entidades para acordar nuevas políticas entre pares. El tercer elemento es que se han logrado acuerdos básicos de cooperación con pleno respeto a la soberanía de ambas entidades, por medio de la creación de las comisiones metropolitanas.

Resulta claro que ante los complejos fenómenos de la metropolización y megalopolización de la Ciudad de México, la evidente realidad es que el Estado mexicano —en sus ámbitos federal, estatal y municipal— no tiene dinero suficiente, enfrenta rezagos sociales y nuevas necesidades de infraestructura, para lo cual requiere crear fuentes complementarias de recursos, además de políticas novedosas que reconozcan que las actuales no han logrado sus objetivos declarados.

Las políticas de suelo se han convertido en elementos centrales para la planeación territorial y, en general, para que la injerencia del Estado en el proceso urbano sea útil y adecuada a las necesidades de la población, especialmente la mayoritaria, que es la más pobre. En este sentido, se entiende que el Estado debe facilitar la acción de la sociedad, sus organizaciones,

empresas e individuos, al tiempo de coordinar los esfuerzos de todos para alcanzar objetivos comunes determinados por el proceso político.

Destaca en la actualidad, en la sociedad mexicana, la conveniencia de una mayor y directa participación del Estado en el mercado de suelo, con objeto de crear las condiciones para que los demás agentes sociales y económicos puedan actuar, de manera que permitan, además de generar riqueza y soluciones territoriales, recursos del propio mercado que puedan ser capturados por el Estado para atender algunas de las necesidades urbanas. El propio Estado, de la mano con la sociedad, debe crear los instrumentos para obtener recursos financieros del mercado inmobiliario mediante la captura de plusvalías y otras fuentes, provocando los cambios necesarios en la forma de fiscalizar el suelo, como es el caso del impuesto predial, entre otros muchos espacios de actuación.

Existen condiciones para que el Estado mexicano, a diferencia de lo que ocurrió hasta la década de 1990, pueda crear formas nuevas para enfrentar el fenómeno de la urbanización, con nuevas herramientas y con más recursos. Así como transformó las políticas nacionales para acceder a la globalización de los mercados y diversos preceptos constitucionales antes intocados, a partir de una fuerte voluntad política, es urgente internalizar en la política el fenómeno urbano metropolitano, buscando que el Estado se convierta en participante real y privilegiado del mercado de suelo, bajo nuevas reglas políticas, jurídicas y técnicas, que amplíen las posibilidades de gobernabilidad y desarrollo metropolitano del valle de México, las cuales están hoy en entredicho.

Desde otra perspectiva, las condiciones políticas están dadas —fundamentalmente por la situación crítica de la ZMVM— para revisar los textos constitucionales y expedir leyes y normas para el ordenamiento y gestión del desarrollo metropolitano. Paradójicamente, es la crisis de la ZMVM la que está impulsando al Congreso de la Unión y a los poderes legislativos del Distrito Federal y del estado de México a actuar con más prontitud, no obstante que desde los poderes ejecutivos federal y de los dos estados pocas perspectivas de interacción y coordinación de fondo se aprecian.

Bibliografía

- BOLTVINIK, Julio, 2000, “El error de Levy”, en *La Jornada*, México.
- CORONADO Cuapio, Reyna, 1998, *La región centro de México, ¿una región funcional urbana?*, Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México-CEDDU, México.
- DURAND Lasserve, A. Clerc V., 1996, “Regularization and Integration of Irregular Settlements: Lessons from Experience”, en *Urban Management Programme Working*, Paper Series, 6 Undp/Unchs/Wold Bank.
- IRACHETA, Alfonso, 1997, *Planeación y desarrollo. Una visión del futuro*, Plaza y Valdés, México.
- FIDEICOMISO de Estudios Estratégicos de la Ciudad de México, 1999, *La Ciudad de México en el siglo XXI, 2010-2020*, Emilio Pradilla Cobos (coord.), México.
- IRACHETA, Jimena, 2000, *Zona metropolitana del valle de México*, Enciclopedia del Estado de México, El Colegio Mexiquense, en proceso de elaboración, Zinacantepec.
- JIMÉNEZ Huerta, Edith, 1995, “Mercado informal de suelo para vivienda en Aguascalientes”, Cuadernos de trabajo, *Desarrollo Social*, Gobierno del estado de Aguascalientes, Oficina de Coordinación de Asesores.
- NEGRENTE, María Eugenia *et al.*, 1993, *Población, espacio y medio ambiente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- SABATINI, Francisco, 1997, *Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: El caso de Santiago*, Santiago de Chile, mimeo.
- SMOLKA, Martim O. y Alfonso Iracheta, 1999: “Captación de la plusvalía del suelo para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres”, en *Land Lines. Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, july, vol. 11, num. 4.