

Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México – ZMVM

Alfonso IRACHETA CENECORTA

Arquitecto Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales. El Colegio Mexiquense

RESUMEN: El trabajo se orienta al análisis de la Zona Metropolitana del Valle de México —ZMVM— (antes Zona Metropolitana de la Ciudad de México) desde diferentes perspectivas enfatizando el proceso de urbanización, y los retos económico, social y sobre todo de gobierno que enfrenta esta inmensa concentración. Desde el proceso físico de urbanización se hace notar el incremento en los asentamientos humanos precarios y descapitalizados y la clara tendencia hacia la ampliación de la mancha urbana y la conurbación creándose la llamada megalópolis (metrópoli de metrópolis) que se encuentra en proceso de cubrir la región central del país que integra 6 entidades federativas (Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal) y más de 30 millones de habitantes (2000). También se argumenta que la ZMVM enfrenta grandes retos económicos y sociales. El primero deriva de una caída en el crecimiento industrial y debido a la transformación de la economía metropolitana a una de servicios, que aparece claramente segmentada en servicios modernos y globales por una parte, y en actividades informales de bajo ingreso por la otra. El segundo se caracteriza por el incremento en la pobreza en los últimos 10 años con todas sus consecuencias – asentamientos precarios, desorden urbano, entre otras). Finalmente, se discute enfáticamente el problema de la debilidad en el gobierno y administración de la ZMVM por la ausencia de voluntad política y entendimiento del problema tanto por el gobierno del Distrito Federal como del gobierno del Estado de México. Ambos comparten la mitad de la población y área urbanizada de la metrópoli, habiendo sin embargo, claras diferencias en capacidades de planeación, recursos financieros y otros a favor del primero.

Descriptores: Metrópolis. Zona del Valle de México. Gobernanza. Administración metropolitana.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA URBANIZACIÓN

I.1. Crecimiento y concentración de población

En 1975, los estudios demográficos sobre la metrópolis establecieron una proyección para el año 2000 que, en su hipótesis más alta, representaba del orden 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 2000 radicaban del orden de 8,6 millones de habitantes dentro del Distrito Federal y los 9,2 restantes en los municipios del Estado de México; es decir, 17,8 millones (FIGS. 1 y 6).

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 los años 40. Su tasa de crecimiento promedio anual se ha ido reduciendo sistemáticamente de 3,2% durante los 80, hasta aproximadamente 1,9% entre 1990 y 1995 y 1,50% entre 1995 y 2000 (FIG. 2).

FIG. 1. Población Total 1970-2000 (habitantes)

Año	Estado de México	Distrito Federal (A)	Municipios Conurbados 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*	15,047,685
1995	11,704,934	8,483,623	8,372,753**	16,856,376
2000	13,096,686	8,605,239	9,201,288***	17,806,527

* Incluye 21 municipios. ** Incluye 28 municipios. *** Incluye 34 municipios.

Fuente: INEGI, (s.a.). INEGI, (1995) INEGI (2002) en Internet: <http://www.inegi.gob.mx>.

FIG. 2. Evolución del crecimiento demográfico en la ZMVM

Periodo	Municipios Conurbados	Distrito Federal
1970-1980	3,2	2,45
1980-1990	1,84	-0,71
1990-1995	1,86	0,53
1995-2000	1,50	0,30

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México (1998), INEGI (2002) en Internet <http://www.inegi.gob.mx>.

FIG. 3. Evolución del crecimiento demográfico en la Región Centro

Periodo	Región Centro
1970-1980	4,20
1980-1990	0,99
1990-1995	2,00
1995-2000	1,67

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>.

En efecto, a partir de los años 80 se aprecia que la ciudad de México, componente principal de la Zona Metropolitana del Valle de México empezó a perder población. Primero, se redujo muy apreciablemente su velocidad de crecimiento al grado 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 tasas de 1,6% promedio anual.

Lo anterior permite observar varios fenómenos:

— El primero es que en efecto se redujo la velocidad de crecimiento de la gran metrópolis, 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.

— El segundo es que visto desde la perspectiva regional, el crecimiento ha sido bastante mayor, ya que las 6 entidades que conforman la región de influencia de la gran ciudad de México, en conjunto han crecido a tasas promedio de 0,99, 2,00 y 1,67% en las décadas de 1980-1990, 1990-1995 y 1995-2000, 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 (FIG. 3).

— El tercero corresponde a la composición del crecimiento demográfico al interior de la metrópolis, destacando la caída en las tasas de crecimiento promedio anual dentro del Distrito Federal —en el que se localiza la ciudad central— y el mantenimiento de tasas elevadas en la periferia correspondiente a los municipios conurbados del Estado de México.

De acuerdo con estudios recientes, la ZMVM tendrá en el año 2020 del orden de 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

**FIG. 4. Zonas Metropolitanas de la región central
Población total 2000 y proyección 2020**

Entidad	Población				
	2000	%	Proyección* 2020	%	TCMA 2000-2020
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 al 2000: 32,3

Porcentaje de población total estatal de la Región Centro con respecto al total nacional al 2020: 32,6

* Proyecciones En el caso del Estado de México, se registra la población total según el escenario del CONAPO (1999a).

Fuente: INEGI, (1992, 1996, 2001). CONAPO, (1999b).

Metropolitana del Valle de México. Estas políticas corresponden principalmente a la aplicación 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.

Si estas políticas no resultan como se ha previsto, la metrópolis tendrá del orden de 26,2 millones de habitantes en 2020; es decir, un poco más de 8 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 alcanzando la ZMVM una concentración del orden de 22,4 millones de personas (FIG. 5).

1.2 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 (FIG. 6).

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 para el año 2020 (GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1998), (26,2 millones de habitantes), bajo el mismo patrón territorial actual, la ocupación urbana sería del orden de 262 mil hectáreas, 2,1 720 kilómetros cuadrados o bien 218 mil en el escenario más bajo (21,8 millones de habitantes).

La metrópolis 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 provocado nuevas conurbaciones, a partir de la acción del mercado ilegal de suelo y como producto de la acción de los desarrolladores y en muchos casos, del propio Estado, cuando en aras de reducir los costos de suelo, se han 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,

**FIG. 5. Zonas Metropolitanas de la región central
Población total 2000 y proyección 2020**

Zonas Metropolitanas	Población				TCMA 2000-2020
	2000	%	Proyección 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 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 al 2000: 22,5.

Porcentaje de población total de las zonas metropolitanas de la Región Centro con respecto al total nacional al 2020: 24,2.

* Proyecciones. En el caso del Estado de México, se registra la población total según el escenario del CONAPO (1999).

** GEM-SDUYOP, (2001).

*** Escenario de población propuesto en el GEM-SDUYOP, (2001).

Fuente: GEM-SDUYOP, (2001). INEGI, (1992 y 2001). CONAPO, (1999), CORONADO, (1998).

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 que condiciones crece la zona metropolitana del valle de México, al recibir autorizaciones gubernamentales para centenas de loteamientos, en las que se reflejaba una mínima disciplina urbanística. El interés estrictamente comercial de este proceso y el desapego gubernamental para controlarlo, permitió 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 la otra, ha sido el mercado irregular o ilegal de suelo, responsable de la construcción de casi tres cuartas partes de la

vivienda popular, en los lugares y bajo las condiciones que las circunstancias lo han permitido; la mayor parte en sitios inadecuados ecológica y urbanísticamente, teniendo como consecuencia una agudización del desorden metropolitano.

También ha sido el propio gobierno 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.

1.3. Megalopolización de la ciudad de México

La siguiente etapa de expansión territorial de la ciudad de México, se inicia con la década de los 90; 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, siendo más de tipo funcional con las otras zonas metropolitanas. Este fenómeno está ocurriendo a lo largo de los ejes principales de comunicación, destacando las vialidades con la zona metropolitana de Toluca, capital del Estado de México hacia el poniente y con la zona metropolitana de Cuernavaca-Cuautla en el estado de Morelos al sur (FIGS. 5, 6 y 7).

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, etc.

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 dentro de los municipios conurbados del Estado de México, sino también sobre la expansión megalopolitana dentro de cinco entidades federativas además del Distrito Federal.

2. EL RETO ECONÓMICO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO¹

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, siendo 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 PIB metropolitano se ha estancado al pasar de 29,42% del nacional en 1990 a 29,47% en 2000, correspondiendo la caída a los municipios metropolitanos que pasaron de 9,06 a 8,28%, mientras que el DF creció de 20,33 a 21,15% IRACHETA, (2000).

Los factores que provocan el estancamiento de esta participación de la metrópolis 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 y la desaparición de micros y pequeñas, rompiéndose las cadenas productivas preexistentes; la incapacidad de la metrópolis para integrarse en una escala megalopolitana 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.

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 los 80, las políticas nacionales orientaron a la economía mexicana al exterior y a la búsqueda de la estabilidad financiera; el producto de estas políticas en la economía de la metrópolis 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 metrópolis se había preparado para el desarrollo del mercado interno, enfrentando desde entonces cierta incapacidad para transformarse a favor de una economía que mira al exterior. Un ejemplo claro de esto es que la participación del DF en el total de exportaciones nacionales apenas alcanzó 2% en el 2000. VV.AA (2000)

En consecuencia, el crecimiento económico de la metrópoli pierde dinamismo y empieza a predominar el sector servicios en

¹ Una parte importante de este texto se tomó de PRADILLA (1999).

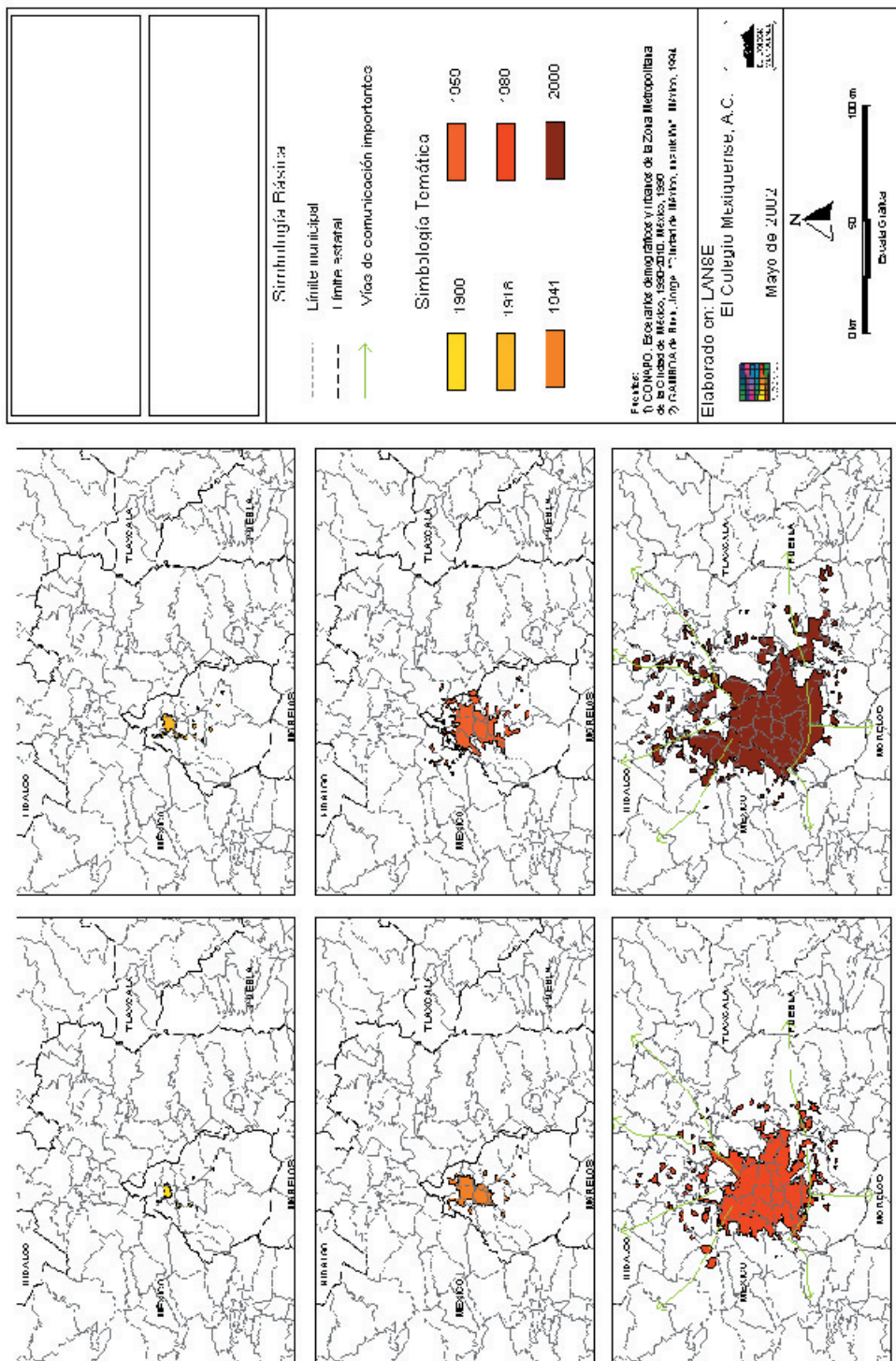


FIG. 6. Evolución histórica de la Zona Metropolitana del Valle de México

Fuentes: CONAPO, Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010, México, 1996.
GAMBOA de Buen Jorge, «Ciudad de México, expansión», México, 1994.



FIG. 7. La Megalópolis del Centro de México

Fuentes: IRACHETA (1997).

detrimiento de las industrias más débiles con escasa capacidad de modernización, que son fundamentalmente las pequeñas y micro, que representan del orden de 80% de sus unidades económicas.

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, afectando la economía tradicional. La velocidad y profundización de la apertura del mercado nacional afectó 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 entre 1980 y 2000, ha sido el crédito bancario agudizándose a partir de la crisis de 1994 en que el financiamiento bancario al sector privado cayó del 40% del PIB en 1994-1995, a 27% en 1999; la cartera directa de la banca comercial, se desplomó de 35 a 11% del PIB en el periodo.

La consecuencia económica en la ZMVM ha sido la reorientación de las inversiones hacia sectores con recuperación de corto plazo y menor capacidad productiva, como es el inmobiliario y el alejamiento de estas inversiones de los sectores productivos tradicionales, especialmente la industria. Es por ello claro, que los sucesivos gobiernos del Distrito Federal, propongan políticas de reindustrialización de la ciudad de México, aprovechando ventajas comparativas hacia el mercado interno regional y hacia 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, orientados a los municipios conurbados con la ciudad de México.

3. EL RETO SOCIAL DE LA METRÓPOLIS

Una ciudad que crece desmesuradamente, con permanente déficit de infraestructuras (agua potable, drenaje, tratamiento de agua, vialidades, transportes, etc.) y de equipamientos (educación, salud, recreación y deporte, administración pública, etc.), con

baja disciplina urbanística y sin un proyecto socio-económico y ambiental de largo plazo, irremediamente debe enfrentar retos sociales graves, ya que la población tiene que pagar los costos del desorden, individualismo y baja gobernabilidad. Si a esta situación propia del desarrollo histórico de la metrópolis, se le agrega la crisis del modelo económico y de la política mexicana que se viene arrastrando desde el inicio de la década de los ochenta, el panorama puede alcanzar grados de riesgo sumamente elevados.

Es esta la situación que enfrenta la ZMVM y que 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.

3.1. La pobreza

En México, existe un gran número de familias pobres en las ciudades, ganándose la vida por debajo de la línea de supervivencia y claramente incapaces de adquirir una propiedad en el mercado, 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% 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 en México a finales del siglo XX representaban el 50% de la población total (según datos de 1996). En 2002, el gobierno mexicano instaló un comité científico para medir la pobreza en el país, concluyendo que esta alcanza a 53 millones de habitantes.

Se estima que en 1999, el 60% de los residentes de la zona metropolitana de la Ciudad de México ganaba no más de tres veces el salario mínimo (alrededor de 350 dólares por mes) que es el ingreso límite para acceder a suelo urbanizado o vivienda dentro

del mercado legalizado. Más específicamente, dentro de las áreas más precarias del Valle de México, un lote familiar de tierra sin servicios cuesta aproximadamente 5 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 solo 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 sobre la proporción de ocupaciones ilegales existentes (sobre 70% de la población) frente a la población por debajo de la línea de la pobreza (50%). Lo mismo sucede con los incrementos anuales en 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 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 bajo ingreso, aún 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 «ajustes» a los precios de combustible (SABATINI, 1997) junto al incremento en tiempo provocado por el fenómeno de *commuting*², además del relativamente alto costo de la vida, contribuyen a reducir la capacidad de compra de tierra en localizaciones distantes³.

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 porqué las familias de bajo ingreso son empujadas a la periferia de las ciudades, asunto ignorado por los funcionarios y políticos responsables de las políticas públicas⁴.

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 documentados en la literatura, esta «opción» suele ser más cara⁵. Además, en muchas instancias, el costo de acceso a suelo urbano a través de 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 con el acceso a suelo urbano. Este argumento es aplicable de manera más

² Viajes pendulares (*commuting*) de 4 horas o más en autobuses llenos son comunes en el área metropolitana de Río de Janeiro, situación muy parecida a la que enfrenta la población trabajadora en la ZMVM. Más que anécdotas, los demógrafos han adelantado la hipótesis que la baja en las tasas de fertilidad en estas áreas de Río, 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 Río de Janeiro como destino de inversiones, especialmente en el sector industrial. Muchas de las personas sin hogar identificadas, son realmente trabajadores que no pueden realizar diariamente los viajes pendulares entre el hogar y el trabajo. El costo promedio de transporte absorbe del orden de 30 % del salario mínimo.

³ Los costos de distribución de bienes y servicios, así como los de alimentos —cuando los hay—, tienden a ser superiores en la periferia.

⁴ 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 accedieran 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.

⁵ Recientes investigaciones en *favelas* de Río de Janeiro han encontrado que los costos de mano de obra para construir son por lo menos 10 % mayores a los del mercado formal. Entrevista telefónica con Pedro Abramo, 1999.

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 no llenan los requisitos⁶ o pueden tropezar con desincentivos⁷. Alternativamente, si los precios de la tierra con servicios fueran suficientemente bajos o contaran con subsidios adecuados, uno podría ser pobre y aún así no involucrarse en arreglos informales.

Así, con relación al aspecto de (in)capacidad relativo a la informalidad, se puede argumentar que los precios de la tierra urbana en México tienden a ser relativamente altos. Esto resulta en 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, al porqué 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 menor ingreso que habita en las ciudades y específicamente en la ZMVM.

3.2. El mercado informal de tierra urbana⁸

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 mayor discusión, 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 de un asunto más amplio y crítico, correspondiente a la accesibilidad a suelo urbanizado por la población de menor ingreso. En otras palabras, una oferta suficiente de suelo servido a precios razonables debiera en principio nulificar la necesidad de tenencia ilegal de suelo en las ciudades ya que como ha establecido Durand-Lasserre: «... 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-LASSERVE, 1996:2).

El término tierra servida o urbanizada debe ser entendida 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)⁹ 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.

3.2.1. Las razones de la ilegalidad¹⁰

Existen muchas razones por qué los individuos buscan acceder a tierra urbana a través de medios clandestinos, irregulares,

⁶ Ref. falta de credenciales legales o consecuencia de otras «informalidades» (ej. mercado laboral).

⁷ Ref. impunidad, factores extra económicos que afectan la movilidad residencial, etc.

⁸ 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 1999: 119-144.

⁹ De hecho, en la actualidad la mayoría de la población accede a tierra urbana generalmente a través de mecanismos de mercado que no son siempre legales, y en los que existe colusión del Estado.

¹⁰ Los argumentos de las siguientes secciones han sido más ampliamente discutidos en SMOLKA & al (1999).

informales e ilegales. Desde la perspectiva económica urbana, el razonamiento implícito, si no es que ubicuo, es que la población urbana es «empujada» hacia la informalidad debido a sus bajos ingresos. Esta situación, enfrentada por grandes sectores de la población, es usualmente considerada un factor explicativo de la dificultad asociada con 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 bajo ingreso 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, es 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 a través del 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 explicaciones de este fenómeno en la metrópolis, podrían ser encontradas no sólo en razonamientos económicos, sino dentro del ambiente cultural y político.

3.2.2. Oferta insuficiente de tierra servida

La insuficiencia crónica en el suministro de tierra urbanizada, es normalmente atribuida en primer lugar, a la baja «producción» de tierra servida por parte del gobierno, directa o indirectamente a través del papel de «facilitador» adoptada por la autoridad con el sector privado. En segundo lugar, la oferta de tierra servida está también directamente determinada por su retención en el mercado (tierra vacante), y en tercer lugar y de manera indirecta a través de las normas y regulaciones urbanas, provocando un uso ineficiente de la tierra servida con que se cuenta.

Explicaciones convencionales atribuyen esos tres componentes a la falta de recursos públicos (ejemplo: bases impositivas insuficientes), las prácticas especulativas de los dueños de la tierra y desarrolladores, así como la falta y/o sobrerregulación del uso del suelo, existiendo un alto grado de correlación entre estos tres factores. 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.

3.2.3 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, incluidas 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 son para 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 porqué cerca de 60% de las viviendas urbanas en México se localizan en áreas con problemas legales de tenencia y/o afuera del sistema de planeación, siendo construidas por la gente con sus propias manos. Dentro de los municipios de la ZMVM, estos hogares construidos a mano constituyen del orden de 70% 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, no se cuentan con 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.

4. EL RETO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

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 un congreso local y los municipios son libres.

La Zona Metropolitana del Valle de México está asentada en dos entidades federativas—Estado de México y Distrito Federal—; mientras que el primero, al igual que el resto de los estados de la república, cuenta con un gobernador y un congreso 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 congresos de los gobiernos estatales. Esto debido 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 la tendencia política es que lo sea en el futuro.

4.1. 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, no obstante que no es más que el único y gran imán para los migrantes y para las industrias y, no obstante, 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 solo las grandes metrópolis pueden ofrecer.

Todo esto ya está ubicado en las grandes metrópolis nacionales y todo indica que seguirá reforzándose este papel. En consecuencia, la metrópolis 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 2 empresas transnacionales de entre las 500 más importantes del mundo.

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

Concentra la mayor parte de los servicios avanzados del país y las actividades de investigación y desarrollo; es el nodo más importante y de transferencia 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 macro-regionales; también se explica por la necesidad de 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, que integra, además de la ZMVM, otras metrópolis regionales, 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 metrópolis, por una parte, y las contra-tendencias 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 los 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:

— 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.

— 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.

— 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.

— 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.

— 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 metrópolis. 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.

— Impacto de los problemas socioeconómicos en el ingreso público provocando 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.

— 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 el norte (frontera con Estados Unidos) y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

Con ello, empieza a ganar terreno la denominada «megalópolis» del noreste, con centro en Monterrey, integrando una cantidad apreciable de ciudades fronterizas; muchas de estas ciudades se están integrando a su vez a la megalópolis de California (San Diego, Los Ángeles, 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 armonice los procesos, sin que la ZMVM siga perdiendo su base económica y calidad de vida.

4.2. 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 los años 50 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 metrópolis.

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 3 ámbitos de gobierno durante la década de los años 90. 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 esta y el Estado de México. En el segundo caso, la presencia en el gobierno federal, del Distrito Federal y del Estado de México de las tres grandes corrientes políticas, no ha logrado todavía facilitar las decisiones a favor de una visión integrada de la metrópolis, prevaleciendo 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 es gobernada entre 34 y 58 municipios del Estado de México; 16 delegaciones políticas del Distrito Federal; 2 gobiernos estatales (DF y Estado de México); el gobierno federal. Es decir, hasta 73 administraciones ‘gobiernan’ la ZMVM. Lo sorprendente es que como conjunto en lo general funcione.

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

— Las diversas infraestructuras y equipamientos que permiten el funcionamiento de la metrópolis deben ser compartidos entre las dos entidades y deben 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 y/o conjuntos, lo que generalmente no ocurre.

— El agua del Valle de Toluca-Lerma (perteneciente al Estado de México), ha abastecido al Distrito Federal por más de tres décadas, agotándose el recurso y secando las lagunas que apenas hace quince años eran fuente de una flora y fauna rica y variada.

Lo anterior ha provocado la desaparición de cuerpos de agua que 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. La crisis hídrica del valle de México y su creciente demanda tendrán como fuentes del líquido al río Amacuzac y al río Temascaltepec, situado este último en el sur del Estado de México. Es decir, es el agua factor de confrontación política y social que no tiene todavía una solución.

— 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 los años 80 todo el incremento poblacional corresponde a esta entidad. En consecuencia, es probable que el Distrito Federal se establezca demográficamente y que el Estado de México continúe creciendo a ritmos muy por encima de la media nacional. Según NEGRETE & *al.* (1993), 71% de los migrantes que llegaron a los municipios metropolitanos del Estado de México durante la segunda mitad de los ochenta, provenían del Distrito Federal. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 1995, este movimiento se redujo a 58%. 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 hacia el Estado de México y, al tiempo, se consolidará la

tendencia a concentrar población de menores ingresos en ésta última. Lo anterior como producto de la mejoría constante de la infraestructura en el 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 DF 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.

— Los habitantes de la metrópolis no reconocen fronteras entre las entidades la conforman 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 DF 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.

Para esta última entidad, prácticamente la totalidad de dichos recursos se utilizan 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 1 millón de habitantes, cerca de 5 mil comunidades, desde ciudades medias hasta rancherías, y un territorio de más de 21 mil kilómetros cuadrados con problemas agropecuarios, forestales y ambientales.

— El Estado de México dedicó en 1993 cerca de 3 mil 500 millones de pesos a la educación, de los que el 50,2% correspondían a sus propios recursos y la diferencia a la aportación del gobierno federal, representando cerca de 26% de su presupuesto de egresos autorizado, mientras que el Distrito Federal prácticamente no

aportó recursos de su presupuesto a la educación, la cual fue asumida directamente por el gobierno federal.

— Las diferencias de recursos entre las dos entidades han tenido como consecuencia una mayor cantidad y calidad de infraestructura y equipamiento en favor del Distrito Federal; una mayor capacidad administrativa para enfrentar los problemas de la metrópolis, 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 los años 80 en que se detuvo la concentración urbana en el DF y se concentró el crecimiento dentro del Estado de México, la tendencia será a un predominio de las políticas de este sobre las del DF con relación al todo metropolitano.

— El Distrito Federal genera más del doble de producto que el Estado de México en su totalidad, justificando una mayor cantidad de recursos presupuestales de la federación, independientemente que su población sea menos que la asentada en el Estado de México. Es decir, el DF 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 —SHCP— del gobierno nacional. Es decir, 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 ambas, además de la inequidad en la captación de impuestos y en la distribución de recursos fiscales

FIG. 8. Recaudación de los principales impuestos federales 1993-1994 (miles de pesos)

Entidad	A precios corrientes		A precios de 1993**	
	1995	2000*	1995	2000
Nacional				
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
Distrito federal				
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
Estado de México				
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.

resultante. Este fenómeno tiende a agudizarse en el Estado de México, al ubicarse las fábricas en sus áreas industriales metropolitanas o megalopolitanas y las empresas matrices en los centros de negocios del Distrito Federal (FIG. 8).

4.3. 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 locales —municipales— y la ampliación de las necesidades sociales y las posibilidades del desarrollo tecnológico ampliaron los servicios y acciones de los gobiernos municipales a favor de la población. El resultado ha sido desde hace más de 5 décadas, que 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. Lo que es claro, es que independiente 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 los años 70, los gobiernos del Distrito Federal y del 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 quisiéramos sintetizar los esfuerzos conjuntos para planificar, administrar y coordinar acciones de desarrollo metropolitano entre ambas entidades, se podría 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 relevantes relativos al tema hidráulico o ambiental y casos muy particulares que han tenido relativa importancia, como la emisión de la placa de circulación de vehículos con carácter metropolitano.

De la misma forma, el gobierno nacional carece de las estructuras y recursos para proyectos metropolitanos compartidos, distribuyendo dichos recursos y programando 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 una problemática tan compleja como la de la megalópolis del centro de México.

4.4. 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, que el peso demográfico entre la «periferia», correspondiente a los municipios metropolitanos del Estado de México, con relación a la «ciudad central» dentro del Distrito Federal se equilibró, lo cual permite romper, cuando menos desde esta perspectiva, con la visión de «centro-periferia» que ha caracterizado la relación entre esta entidad con 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, a través 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; debe coordinar los esfuerzos de todos para alcanzar objetivos comunes determinados por el proceso político.

Destaca en la actualidad, en una sociedad como la mexicana, la conveniencia de una mayor y directa participación del Estado en el mercado de suelo, creando las condiciones para que los demás agentes sociales y económicos puedan actuar, de manera que permitan, además de generar riqueza y soluciones territoriales, generar 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, a través de 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 los años 90, pueda crear formas nuevas para enfrentar el fenómeno de la urbanización, con nuevas armas 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 en el mercado de suelo, bajo nuevas reglas políticas, jurídicas y técnicas, ampliando las posibilidades de gobernabilidad y desarrollo metropolitano del valle de México que hoy están 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 federal y los de las dos entidades, Distrito Federal y 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, J. (2000): «El error de Levy», en *Periódico La Jornada*, 24 de febrero.
- CONAPO (1999a): *Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México 2000-2005*, en proceso, mimeo.
- (1999b): *Proyecciones de Población por Entidad Federativa 1995-2020*, CEDDU.
- CORONADO CUAPIO, R. (1998): *La Región Centro de México, ¿Una Región Funcional Urbana?*, Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano.
- DURAND-LASSERVE, A. y V. CLERC (1996): «Regularization and Integration of Irregular Settlements: Lessons from Experience», *Urban Management Programme Working Paper Series*, 6 Undp/Unch/Wold Bank.
- GEM-SDUYOP (2001): *Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2000-2005*, en proceso, mimeo.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, SEDESOL, Gobierno del Estado de México (1998): *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, D.F.
- INEGI (s.a.): *IX XI Censo General de Población y Vivienda, 1970 y 1990*.
- (1992): *Estado de México. XI Censo General de Población y Vivienda 1990*.
- (1995): *Conteo de Población y Vivienda*.
- (1996): *Conteo de Población y Vivienda 1995*.
- (2001): *Estados Unidos Mexicanos, XII Censo General de Población y Vivienda 2000*.
- (2002): *Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa*.
- IRACHETA, A. (1997): *Planeación y desarrollo. Una visión del futuro*, ed. Plaza y Valdés, México, D.F.
- IRACHETA, J. (2000): «Zona metropolitana del valle de México», en *Enciclopedia del Estado de México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México, en proceso de elaboración.
- JIMÉNEZ, H.E. (1995): «Mercado informal de suelo para vivienda en Aguascalientes», *Cuadernos de trabajo: Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Aguascalientes*, Oficina de Coordinación de Asesores, noviembre – diciembre.
- NEGRETE M.ªE. & al. (1993): *Población, espacio y medio ambiente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, D.F.
- PRADILLA COBOS, E. (coord.) (1999): *La ciudad de México en el siglo XXI*, Fideicomiso de Estudios Estratégicos de la Ciudad de México, Parte I: 2010-2020. México, D.F.
- SABATINI, F. (1997): *Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: El caso de Santiago, Chile*, mimeo.
- SMOLKA, M.O. y A. IRACHETA (1999): «Captación de la plusvalía del suelo para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres», *Land Lines. Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*. Julio, vol. 11, n° 4.
- VV. AA. (2000): *La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, México, D.F.