

---

# La ciudad de México. La búsqueda de una integración metropolitana

---

*Dolores Cruz Zárate*

---

## Antecedentes

---

Siendo la zona metropolitana de la ciudad de México el área más poblada del país, los problemas afrontados en su proceso de urbanización han sido complejos. A pesar de que a través del tiempo han existido diversos instrumentos planificadores que han intentado controlar y orientar este proceso, no es sino hasta la década de los 70 que la planeación se institucionaliza y se sistematiza no sin grandes problemas que aún persisten.

El desbordamiento de la mancha urbana hacia el Estado de México y hacia los de Hidalgo y Morelos más recientemente ha ocasionado que los instrumentos normativos elaborados para el Distrito Federal sean insuficientes.

La necesidad de una visión global del problema y una coordinación federal-interestatal e intermunicipal han sido el objetivo de organismos que por diferentes razones han tenido resultados limitados. Tal es el caso de la Comisión de Conurbación de la Región Centro creada

a finales de los 70 y ya desaparecida, o del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro elaborado por los gobiernos federal y estatales de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

En la actualidad una visión de conjunto y la coordinación intergubernamental son condición *sine qua non* para tratar de incidir en el futuro de nuestra gran megalópolis. Los problemas se presentan cada vez con mayor agudeza y su solución se torna una cuestión de prioridad nacional y no sólo de incumbencia metropolitana.

Los intentos de desconcentración y de descentralización forman parte de una concepción nacional de desarrollo regional, problema que también abordaré.

---

## Diagnóstico y problemática

---

Durante el proceso de desarrollo de una región existen transformaciones que se advierten con claridad por ser cuantitati-

vamente significativas y otras que por ser cualitativas necesitan largos periodos o situaciones extremas para aquilarse. Generalmente estas últimas requieren de más de una generación para poder advertirse. Por lo cual las políticas y estrategias utilizadas para inducir el desarrollo sólo permiten su cabal comprensión o verificación en plazos medios o largos.

El proceso estará comprendido por la suma del desenvolvimiento de todos los actores sociales, quienes son las fuerzas que incidirán de formas distintas en la transformación de las regiones.

Así las políticas y estrategias y la forma en que afecten a los distintos actores sociales van a generar reacciones en pro del proceso de desarrollo general, o en contra del mismo cuando sus intereses sean afectados. El proceso de desarrollo general está influido y determinado por múltiples procesos menores. Entre éstos destacan los procesos de evolución del Estado, de evolución material de la ciudad, de evolución social real.

El Estado por medio de leyes, normas, políticas, estrategias, instrumentos y mecanismos deberá lograr una estructura institucional y de gobierno que le permita el control de la parte medular del proceso de desarrollo de una región o del país. Lo anterior requiere conocimiento del objeto a transformar; el instrumento más importante, en el sentido de anticiparse y evitar quedarse a la zaga en el proceso de desarrollo, es la planificación.

La sociedad, por la complejidad que presenta en una aglomeración urbana enorme, se transforma aceleradamente, día a día cada avance científico, técnico, cultural, etcétera, induce infinidad de

cambios que a su vez provocan una reacción en cadena de transformaciones cuantitativamente pequeñas pero continuas; las cuales en un tiempo determinado provocan transformaciones cualitativas.

La vinculación entre medios de desarrollo y espacios de desarrollo deben corresponder a una concepción de desarrollo real y propiciar una distribución acorde a las necesidades de la población.

Lo anterior nos lleva a concebir una estructura de la vida urbana que equilibre la función económica de la ciudad y su función como habitat de la sociedad.

En la estructuración de la vida urbana, se deben contar con unidades territoriales mínimas para instrumentar las políticas, que además cumplan condiciones de elasticidad por lo que respecta a la dinámica de la vida urbana o evolución social. Estas unidades, sustento de acciones del Estado y de la sociedad, no permitirán la impunidad y el anonimato.

La estructuración de la vida urbana deberá considerar como principales elementos de diagnóstico:

1. El proceso de evolución social.
2. El proceso de evolución del Estado, por medio del proceso de evolución de la planificación.
3. El proceso de evolución material de la metrópoli.

Con el fin de explicar la formación de la gran metrópoli es menester indicar brevemente la forma en que la evolución social y del Estado la han determinado.

---

## El proceso de evolución social

---

Este proceso es dinámico y los cambios generacionales casi siempre muestran su evolución. A partir de los sesenta se observa un cambio en la sociedad, el cual se acentúa con la crisis y origina movimientos sociales urbanos que permanecen en los setenta. En los ochenta los factores como los sismos, la crisis económica, la contaminación, evidencian lo lento del proceso de planificación con respecto al crecimiento de la ciudad y coadyuvan a la aceleración de la evolución social.

---

## El proceso de la evolución del Estado

---

Esta evolución, en lo que corresponde a la formación de la metrópoli, está determinada por la existencia de leyes, normas, planes y disposiciones que se anticipen a la anarquía en su crecimiento. En este sentido el proceso de planificación ha sido lento.

Con el impulso que se dio en los últimos años al proyecto económico, la superficie urbano-regional de la zona metropolitana de la ciudad de México y la región centro se integraron como un espacio productivo. A la vez, este territorio central del país, se convirtió en un lugar de mayor predominio y su consiguiente influencia en los demás aspectos sociales, fue más allá de las fronteras nacionales.

La región centro del país, además, como uno de los asentamientos humanos más poblados del mundo, fracturó el concepto epistemológico de región, debido a

que, por un lado, varias regiones y cuencas hidrológicas surten de agua, insumos energéticos, alimentos, etcétera, a esta superficie del país y, por el otro, la contaminación que surge de esta gran concentración poblacional está deteriorando regiones contiguas hasta llegar al Golfo de México como lugar final de los desechos, principalmente líquidos, provenientes de la Cuenca de México.

La región centro del país está compuesta por los siguientes estados: México, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y por el Distrito Federal; comprenden aproximadamente una superficie de 116 mil km<sup>2</sup>, con una población de 27 millones de habitantes. La ZMCM incluye 17 municipios del Estado de México y las 16 delegaciones del Distrito Federal, esta conurbación física y económica abarca aproximadamente 1,883 kilómetros.

La ZMCM cuenta en la actualidad con 16 millones de habitantes, de los cuales 60% viven en el Distrito Federal y el 40% en el Estado de México, aproximadamente una tercera parte del total del país.

La ZMCM en su conjunto concentra el 34% del PIB nacional, el 56% de los empleos fabriles, el 40% de los empleos del sector comercio y el 32% de los empleados públicos federales; en números absolutos, en la zona metropolitana la población económicamente activa es de 5 millones 115 mil 745 personas, y representa el 46% de la población de 12 años y más. Tenían empleo en 1990 4 millones 975 mil 780. En general la PEA por sector de actividad en los municipios metropolitanos se encuentra distribuida de la siguiente forma: 1.20% sector primario, 40.37% en el sector secundario y 50.43% sector terciario.

En cuanto a los ingresos el grupo más numeroso, el 62%, tiene percepciones de 0 a 2 salarios mínimos; el grupo entre 2 y 3 salarios mínimos representa el 26% y el 12% restante percibe 3 más.

La Cuenca de México, que por su localización y recursos abundantes permitió el crecimiento de la metrópoli, presenta estados críticos en lo que a contaminación atmosférica y disponibilidad de agua se refiere. Adicionalmente, los sismos de 1985 nuevamente pusieron de manifiesto la inestabilidad del subsuelo y sus efectos en las edificaciones.

El suministro de agua potable es de 64 m<sup>3</sup>/s provenientes de 44 del subsuelo, 7 del Sistema Lerma, 12 del Sistema Cutzamala y 1 de los aprovechamientos superficiales. La dotación actual es de 170 litros por habitante por día.

En cuanto al drenaje se tiene una cobertura de un 80% en el Distrito Federal y un 70% en los municipios conurbados.

La estructura vial de la zona metropolitana es radial, ya que el crecimiento urbano ha tenido lugar a lo largo de las carreteras federales que la comunica con Querétaro, Pachuca, Cuernavaca, Toluca y Puebla. Esta estructura cada vez responde menos a las necesidades de comunicación; este problema se acentúa por la falta de continuidad de muchas vías primarias hacia el Estado de México, lo que provoca embotellamientos en los límites.

En la zona metropolitana se generan 22.3 millones de viajes/persona/día; el 81% es atendido por el transporte colectivo y el 19% por vehículos particulares; más del 60% de estos viajes son por motivos de trabajo. El transporte público carece de integración de los sistemas en operación y de las tarifas y no existe un

criterio uniforme en cuanto a reglamentos y leyes.

Degeneran en la ZMCM actualmente 16 mil toneladas de basura y la cobertura es de alrededor del 80%, quedando 20% restante sin recolección ni disposición final; existen en la actualidad sólo 13 tiraderos.

---

## Propuestas

---

Cuando la ciudad iba a llegar al millón de habitantes alrededor del año 1930 se decía que "Una ciudad de un millón es demasiado grande y no sería posible atender una población de este tamaño", al paso de los años cuando creció aún más se repitió lo mismo; el hecho es que ya tiene alrededor de 8 millones y no sólo eso sino que ya desde hace varios años es una zona metropolitana.

Desde mi punto de vista no es el tamaño de ciudad en sí el problema, sino cómo está organizado el espacio en que esa población se asienta. El crecimiento urbano está dado por las condiciones económicas, sociales y políticas que determinan y permiten que un país, como éste se desarrolle; por lo que no se debe esperar el efecto sino preverlo y adelantar medias para estructurarlo.

Posteriormente he de señalar algunas propuestas de estructuración, tomando en cuenta la superficie de la Cuenca de México, con la vulnerabilidad que tiene el tipo de terreno que está ocupando una población cada día más grande y por tanto conflictiva, esto no sólo implica afrontar el nuevo problema, sino otro más grave y en condiciones de mayor vulnerabilidad resultado de la acumulación de cada nuevo crecimiento sobre el anterior.

Estas propuestas son a sabiendas de que, por ejemplo, actualmente el agua proviene de fuentes lejanas —200 kilómetros— y además es preciso elevada a más de 2 mil metros sobre nivel del mar. También se realizan gigantescas obras para sacar las aguas servidas y pluviales.

Antes de exponerlas es preciso remitirse nuevamente a las últimas cifras censales, ya que demuestran que el fenómeno tiende a adquirir una dimensión más grande: una *megalopolización*. El crecimiento que anteriormente reconocía como único centro a la ciudad de México tiende ya a expandirse a la región central, afectando por tanto a otras zonas metropolitana: la de Cuernavaca, la de Toluca, las de Puebla y Tlaxcala y la de Querétaro, por lo cual se espera una unidad funcional en toda esta enorme región central del país.

Si esto es así, es indispensable adelantarse al fenómeno y ocupar estos espacios no para evitar que sean ocupados por la población de escasos recursos, sino precisamente para que los ocupe, pero con mejores condiciones, esto es previendo en qué lugares, con qué infraestructura y con qué mecanismos de localización, a modo de que el asentamiento resulte menos desfavorable y que la atención de la gente genere cada día menos problemas para el gobierno y se produzca una ocupación del espacio central más razonable para todos.

Esto que parece obvio no se está llevando a cabo. Y en vez de que se estén generando o planificando las reservas territoriales en los lugares donde es evidente que habrá este tipo de crecimientos, se están fortaleciendo los programas de regularización hasta convertirlos en bandera política, prometiendo así, regularizaciones en miles de

casos que estimulan y propician la multiplicación de la irregularidad. Lo planteado anteriormente no es la solución; sería suicida seguir alentando la irregularidad para atenderla posteriormente a costos cada día más altos.

Es común escuchar posiciones oficiales de representantes de los estados próximos al Distrito Federal que pretenden mantener la escala de sus ciudades o conservarlas en su ámbito provinciano.

Reconozco que hay, sin embargo, algunas medidas que se están tomando y por lo tanto obedecen a una visión más amplia y por lo mismo me parecen bien orientadas, pero que lamentablemente, y lo hemos escuchado en las jornadas de trabajo realizadas en los diferentes estados de la región centro, se están dando sin coordinación. Por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes está trabajando seriamente en la estructuración de un sistema metropolitano que pueda permitir la creación de nuevos espacios de desarrollo comunicados por una vía de transporte rápido, electrificado, o por lo menos con vía exclusiva. Lo lamentable es la falta de coordinación y que no se haya logrado hasta el momento tener un proyecto sancionado, coordinado, donde las autoridades de los estados y de la federación acuerden los rasgos elementales para el crecimiento de la metrópoli; es decir, la garantía de contar con las reservas territoriales adecuadas, que sean legales, de disponer del apoyo de las distintas instancias administrativas y operativas para complementar tal desarrollo —que haya escuelas, centros de acopio, hospitales, comercios, actividades productivas— y que los habitantes cuenten con espacios concretos donde construir su vivienda, pero en lugares apropiados y previstos, de tal manera que

dicho desarrollo, con la participación de la población, sea estructurado y sobre todo coordinado.

Hacer las cosas a espaldas de la gente las hace sospechosas y permite imaginar que hay malos manejos en la adquisición de las tierras o en la ubicación de la infraestructura, pero también implica, creo yo, suponer que la población no está capacitada para participar en estos procesos.

Sería lamentable que un proceso que pudiera ofrecer soluciones a fondo a la expansión de la megalópolis nuevamente genera oferta de terrenos fuera del alcance económico de la gente necesitada, continuando el círculo vicioso de la irregularidad. Lo anteriormente expuesto significa tener conciencia de que existe un solo y mismo fenómeno que rebasa la Cuenca de México y que por tanto exige estrategia que le permita desarrollarse. Tiene que existir un mecanismo que permita concentrar los intereses que coincidan en toda esta enorme megalópolis y tomar ciertas decisiones de estrategia futura para garantizar su desarrollo.

Por tanto debe ser una ciudad democrática, donde sea mayor la participación ciudadana en los asuntos que atañen a su desarrollo, donde la responsabilidad pública sea más grande, así como la conciencia ciudadana y la capacidad para la convivencia en el ámbito urbano, en donde la ciudad recupere su escala humana con una extensión estructurada orgánicamente, en espacios cercanos y accesibles, donde los ciudadanos se identifiquen, lo que posibilita la vida de los barrios, el interés y el compromiso de participación.

También que la ciudad en su ocupación de nuevos territorios pueda responder en mejores términos a una situación de emergencia; la expansión *megalopolitana* tiene que ser muy cuidadosa de dónde y cómo ubicarse, ya que en la medida que haya una menor acumulación continua y la población por venir ocupe espacios donde los fenómenos naturales tengan menor probabilidad de incidencia, se tendría en la ciudad un funcionamiento que facilitará la convivencia con el medio ambiente, para que los desplazamientos y la necesidad del transporte automotor sean menores y en donde también las funciones industriales sean reguladas y correctamente localizadas, así se tendría una conservación de la naturaleza en términos de uso y aprovechamiento productivo.

Esta gran ciudad para el bienestar de la población debe resultar agradable para vivir; no basta que la ciudad sea suficiente económicamente, está estructurada, proporcionada, equilibrada, libre de contaminación, etcétera, sino que también tiene que ser estéticamente agradable. Necesita permitir que sus habitantes reconozcan los vestigios históricos, así como también la importancia de ciertos elementos que estructuran el espacio para que otorguen una sensación de tranquilidad y dispongan de algunas áreas en donde la gente se pueda recrear y cultivar.

Por último, puntualizando algunas propuestas:

- Que la sociedad tome conciencia y evolucione influida por los procesos económicos, políticos y sociales.
- Realizar una verdadera planificación integral de la región centro, con las adecuaciones políticas y administrativas del Estado mexicano, para garanti-

zar que la estructura urbana permita el desarrollo social.

- Que para lograr la permanencia de una megalópolis en equilibrio con su medio ambiente se cambie el patrón de desarrollo depredador de los recursos naturales y de los ecosistemas.

Para el gobierno, la administración y el control de una metrópoli deberá considerarse un sistema que coordine al Distrito Federal y los estados de la región centro con políticas globales o específicas, según el problema, aspecto o ámbito en cuestión. Lo que obligará a fortalecer el pacto federal y a permitir el municipio libre.

- Que las obras de infraestructura y equipamiento se den a nivel regional, de manera que los desplazamientos sean más rápidos y que permitan satisfacer plenamente la demanda en virtud de su eficiencia.
- La política en materia urbana debe evitar la excesiva metropolización y propiciar la integración plena del medio rural disperso. Recordemos que frente a las cuatro o cinco concentraciones urbanas del país, hay alrededor de 100 mil pequeñas poblaciones dispersas.
- Reorientar las corrientes migratorias para fortalecer a las ciudades medias e integrar un sistema nacional que tienda a un desarrollo regional más equilibrado y equitativo. En el marco de la descentralización, actuemos sobre las regiones generadoras de migrantes. Demos la oportunidad a esos migrantes de permanecer en sus regiones o establecerse en ciudades intermedias.

- Debemos trabajar en la descentralización administrativa y también reconocer la concesión de servicios a particulares o al sector social, para sumar a la sociedad al esfuerzo público.

El costo financiero de la infraestructura y los servicios públicos, hay que reconocerlo, se incrementa geométricamente en la medida que se extiende de manera anárquica la mancha urbana. Es indispensable, por ello, abarcar la problemática metropolitana también desde la perspectiva financiera, encontrar mecanismos de financiamiento urbano cobrando los servicios urbanos por su costo, pero también con tarifas diferenciales que reconozcan diferentes niveles de ingresos, y revisar la política de subsidios, particularmente en la capital de la República, que genera un enorme mal-estar en el resto de las ciudades del país.

---

## Bibliografía

---

Suárez Villa, Luis, *Evolución metropolitana, cambio económico sectorial y la distribución y el tamaño de la ciudad*, México, 1987.

Falcón V. Octavio, *Las ciudades mexicanas*.

Luna Pichardo, Marco Antonio. *Experiencias en la planeación de la zona metropolitana de la ciudad de México y Región Centro*, México, 1992.

Luna Pichardo, Marco Antonio, *El fenómeno de la conurbación*, México, 1992.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. *Sistema Cutzamala*, Comisión de Aguas del Valle de México, México, 1987.

Garza, Gustavo, *La ciudad de México, búsqueda de una integración metropolitana. Una década de planificación urbano-regional en México, 1978-1988*, Colmex, 1989.

Cortés, José Luis, *Los desafíos de la gran ciudad. Diagnóstico de la situación actual*, México, 1992.

INEGI, *Censo General de Población y Vivienda*. 1990.

Ramírez Navarro, Víctor, *Antecedentes y estado actual de la legislación sobre la planeación en México*, México, 1982.