

G

GOVERNABILIDAD, MEGALÓPOLIS Y SUSTENTABILIDAD EN LA REGIÓN CENTRO

Una aproximación conceptual al problema

*José Antonio Rosique Cañas**

31

Si tenemos que encarar la relevancia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el aumento de la significación de la región centro y la emergencia de nuevos fenómenos de megalopolización, debemos aceptar la necesidad de abordar el futuro de la ciudad de México desde una perspectiva regional, de la región hacia la Zona Metropolitana, pero, sobre todo, desde la Zona Metropolitana hacia su región; la fragmentación y sectorización de políticas y acciones necesarias no deben sustituir la visión integral territorial aduciendo incompatibilidad por la existencia de divisiones político-administrativas y funcionales.¹

GOVERNABILITY, MEGALOPOLIS, AND SUSTAINABILITY IN THE CENTRAL REGION: A CONCEPTUAL APPROACH TO THE PROBLEM

If we are to face the importance of the Metropolitan Zone of Mexico City, the growing importance of the Central Region, and the emergence of new megalopolitan phenomena, we have to accept the need to deal with Mexico City's future from a regional perspective. That is to say, from the Central Region towards the Metropolitan Zone, and, most of all, from the Metropolitan Zone towards its region. Fragmentation and sectorialization of necessary policies and actions should not substitute for the territorial integral-vision, claiming an incompatibility due to the existence of political-administrative and functional divisions.

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco y becario de Conacyt por el Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Bernardo Navarro Benítez es profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, experto en problemas metropolitanos. El epígrafe con el que iniciamos este artículo corresponde a una elaboración basada en palabras textuales de la presentación que el doctor Navarro hizo para una compilación de trabajos denominada *Nuevas tendencias en el análisis regional* (Navarro, 1991: 9-11).

GOUVERNABILITÉ, MÉGAPOLE ET DURABILITÉ DANS LA RÉGION CENTRE: UNE APPROCHE CONCEPTUELLE AU PROBLÈME

Si nous devons considérer l'importance de la Zone Métropolitaine de la Ville de Mexico, l'augmentation du poids de la région centre et l'émergence de nouveaux phénomènes de mégapolisation, il nous faut accepter la nécessité d'aborder l'avenir de Mexico sous une perspective régionale, de la région vers la Zone Métropolitaine, mais surtout de la Zone Métropolitaine vers sa région; les nécessaires fragmentation et sectorisation des politiques et des actions ne doivent pas remplacer la vision intégrale du territoire sous prétexte d'une incompatibilité due à l'existence de divisions politico-administratives et fonctionnelles.

Introducción

32

La pretensión de este trabajo es destacar que el proceso de megalopolización en la Zona Conurbada del Centro del País² (ZCCP) responde a la lógica de desarrollo de una *ciudad-región*, y por tanto las transformaciones estructurales del territorio y las repercusiones ambientales que ello implica, debieran ser considerados científica y políticamente desde una perspectiva regional. Cualquier argumentación en favor de una *visión fragmentada*, en la cual la *ciudad* aparezca aislada al lado de unos cuantos *núcleos urbanos* y *áreas rurales* que le son *propias* por derecho *histórico, soberano o jurisdiccional*, no sólo es una concepción epistemológica equivocada en estos tiempos de *globalización*, sino que es una postura que da soporte ideológico para mantener las *anquilosadas estructuras organizativas* del viejo Estado-nación (*federalista*), en donde la *flexibilidad político-administrativa* que se requiere para adaptar las instituciones de gobierno a las necesidades de una gestión de *visión regional integral* no encuentra salida para los ímpetus reformadores que están contenidos dentro del mismo Estado y las organizaciones civiles de la sociedad.

Para tal efecto, primero nos referiremos a la manera en que se ha desarrollado el proceso de megalopolización, enfatizando sus implicaciones ambientales; segundo, polemizaremos en torno a los enfoques teóricos sobre la *megalopolización* y su relación con el entorno rural, para dimensionar las transformaciones territoriales a que ha dado lugar; y tercero, analizaremos la problemática político-administrativa de las experiencias de *coordinación metropolitana* y su importancia para la *sustentabilidad* en la región centro.³ El trabajo no pretende dar una visión regional exhaustiva, pero al menos sí trazar algunas líneas de un problema que el Estado tiene olvidado desde hace ya casi tres lustros.⁴

² En la Ley General de Asentamientos Humanos de julio de 1976 aparece por primera vez esta denominación, al identificar las zonas conurbadas del país, sujetas a un tratamiento especial desde la perspectiva metropolitana. Actualmente esta zona está conformada por las capitales de las cinco entidades y ciudades menores que circundan el Distrito Federal: Toluca, Pachuca, Tlaxcala, Puebla y Cuernavaca. Vistas en un plano forman un polígono irregular dentro del cual quedan atrapados muchos otros municipios urbanos o rurales, además de la ZMCM con sus 16 delegaciones y 34 municipios conurbados.

³ Cuando nos referimos a la Región Centro estamos considerando el territorio total de seis entidades que incluyen 515 municipios repartidos de la siguiente forma: 121 del Estado de México, 84 de Hidalgo, 44 de Tlaxcala, 217 de Puebla y 33 de Morelos, más las 16 delegaciones del DF. Es importante hacer notar que la zona conurbada del centro del país (ZCCP) está comprendida dentro de la región centro y es mucho más limitada, pero a su vez en ella, en la ZCCP, están comprendidas la corona regional de la ciudad de México que incluye a las ciudades capitales de los estados vecinos que la circundan y algunos municipios, además de la zona metropolitana de la ciudad de México, que incluye a las 16 delegaciones del DF y 34 municipios conurbados del Edomex (Delgado *et al.*, 1999).

⁴ Sin haber derogado el decreto por el cual se le dio existencia a la Comisión de Conurbación del Centro del País, el gobierno de Ernesto Zedillo creó la Comisión Metropolitana de Asentamientos

Primera parte

1. El desarrollo urbano y la disyuntiva de la relación campo-ciudad

En el inconsciente humano se conserva la pesadilla malthusiana de la relación población-alimentos. Siempre está presente la pregunta sobre ¿cuáles serán los límites naturales del planeta para resistir más población humana, más agricultura, más industria y más amplios, intensos y agresivos procesos de metropolización? Durante el año 2000 la población del mundo llegó a 6 056 715 habitantes y las ciudades mayores de diez millones aumentaron en la última década de 12 a 15 (INEGI, 2001-2: 154). Por eso cuando el capitalismo industrial se afianzó en Europa, el equilibrio campo-ciudad se vio fuertemente trastocado. Lo mismo ocurrió en América del Norte, cuando Thomas Jefferson dio un viraje a su política de desarrollo agrícola para iniciar el despegue industrial. A principios del siglo xx, 70% de la población mundial vivía y trabajaba en el medio rural; en la actualidad, los Estados Unidos y Europa sólo tienen 6% de su población dedicada a la agricultura y en los países de la periferia esta tendencia está bajando drásticamente.

Lo irónico es que a pesar de este dominio de la ciudad sobre el campo, hoy su *sustentabilidad* depende en buena parte del equilibrio ecológico del campo. La orientación capitalista de la vida urbana hacia la sociedad de consumo y su modelo irracional de relación con la naturaleza —partiendo del principio de la depredación sin restitución— es lo que ha hecho que la ciudad después de dos siglos de expansión de momento se encuentre en un planeta que muestra síntomas de agotamiento ecológico. De por sí las ciudades son consideradas las causantes del deterioro ambiental. La imagen del humo y ruido refuerza esa impresión, pero esa impresión es muy simplista; la ciudad no es la única causante del deterioro ambiental, esto es también función de las industrias extractivas y la agricultura.

La disyuntiva de la humanidad es saber quién tiene el conocimiento y la experiencia para determinar cómo se debe llevar a cabo esta tarea: ¿los centros científicos y tecnológicos desde donde se ha proyectado su alteración y explotación, o las comunidades rurales desde donde todavía se resisten los embates de esa modernidad que lo ataca? Hay quienes creen que es desde el campo desde donde se pueden corregir muchas de las atrocidades que las ciudades ocasionan al ambiente, ya que es allí donde se encuentran las principales reservas de recursos naturales de las que se abastece la ciudad y la población tradicional que en su momento supo convivir al lado de la naturaleza sin ocasionarle tantos desequilibrios.⁵ La cuestión es saber qué papel realmente han jugado las comunidades rurales para la *sustentabilidad* y qué tanto las comunidades urbanas han aprendido del medio ambiente y del campo, o por otro lado qué tanto las comunidades rurales se han contaminado de los avances de la ciencia y de la lógica depredadora del

Humanos, en calidad de organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, desde donde en 1996 se elaboró el Programa de Ordenación para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2020, mismo que fue aprobado por la Cámara de Diputados en 1998 y publicado en 1999. Desde entonces seguramente el documento está archivado y el mismo subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Rodolfo Tuirán, afirma que a estas alturas (agosto de 2002) ya habría que actualizarlo; para eso tendrían que participar los gobiernos locales del Distrito Federal y el del Estado de México, pero además es la Cámara de Diputados la que decidiría los recursos para echarlo a funcionar, no el Ejecutivo federal. Por otra parte señala que: "México es hasta cierto punto un país que no tiene demasiada experiencia para lidiar con el fenómeno metropolitano". Ni siquiera hay comisiones metropolitanas en el Congreso (*Reforma*, 5 de agosto de 2002: 4B).

⁵ Las comunidades rurales y sus sectores campesinos son los motores fundamentales del desarrollo sustentable debido a tres evidencias o factores: 1) la presencia de ecosistemas conservados en donde viven campesinos; 2) en ellos se encuentran muchos recursos aún no explotados, y 3) las culturas campesinas poseen los conocimientos para explotarlos (Carabias, 1992: 361).

capitalismo; hay quienes afirman que el mundo aprende las mejores lecciones ambientalistas de estas últimas, *por más que se difunda la idea de que son ellas las que las depredan* (Boege, 1996: 232).

2. Los procesos de metropolización en el mundo desarrollado

Lo cierto es que en las últimas tres décadas se ha venido dando una tendencia mundial a la metropolización; grandes áreas urbanas se extienden a lo largo de decenas y en ocasiones hasta de cientos de kilómetros; no se sabe dónde termina una ciudad ni dónde empieza otra; hasta para las autoridades territoriales resulta difícil identificar los límites de su competencia jurisdiccional. En esta dinámica el modelo de centro urbano postfordista diluye las formas de gobierno centralizadas y monolíticas, al tiempo que descentraliza funciones y desconcentra industrias y oficinas, y en esa espiral centrífuga aparecen las ciudades multicéntricas e interminables redes de tejido urbano que abarcan amplias regiones imbricadas con alejadas áreas rurales, en donde la lógica capitalista de economía de escala con ventaja de aglomeración pierde sentido, los paradigmas regionales quedan trastocados profundamente y la diferenciación campo-ciudad, se hace más compleja y difusa.

34

La nueva política de flexibilización favorece un *patrón territorial de dispersión*, ayudada por el dominio del conocimiento tecnológico, las ventajas relativas de diversas localidades que asumen el papel de nuevos nodos intrarregionales, la difusión de la información y la estructuración de nuevas redes organizacionales con las que interactúa la organización estatal. El automóvil, las autopistas, el metro, los trenes rápidos, las comunicaciones electrónicas y los avances tecnológicos están haciendo posible el surgimiento de la ciudad postindustrial, en la que destaca el sector económico de los nuevos y sofisticados servicios ligados al comercio y la banca, dominados por las actividades telemáticas y la aplicación de la robótica para el funcionamiento de los enormes y modernos edificios inteligentes. Cualquier paraje distante, de la noche a la mañana se transforma en un apéndice más de la *megalópolis*, de la *ciudad mundial*⁶ (Hiernaux, 2001: 25).

El problema de las distancias queda literalmente resuelto a través del cambio tecnológico y mediante inversiones relativamente restringidas; la accesibilidad instantánea entre puntos del espacio se vuelve una realidad física o virtual.⁷ Esta tendencia se observa en los países desarrollados como los Estados Unidos, Japón y algunos de la Unión Europea, en donde a pesar de sus bajas tasas de natalidad la dispersión de las ciudades tiende a cubrir extensas zonas rurales alejadas del viejo centro urbano pero unidas por supercarreteras, avenidas, puentes y modernos sistemas de transportación colectiva a lo largo de los cuales se entrelazan interminables redes de tejido urbano, e industrial y entre las que quedan atrapadas infinidad de unidades productivas del campo y reservas ecológicas, en el sentido de Manuel Castells de que *todos somos urbanos*.⁸

En estos países en donde relativamente muy poca población se dedica a las actividades del campo, su productividad, su tecnología y las políticas públicas de desarrollo permiten una alta capitalización del entorno rural, de tal manera que la brecha entre

⁶ Otros autores se refieren a la ciudad global, pero en ambos sentidos se trata de una nueva característica de muchas metrópolis que es medida por los urbanistas en función no tanto de su tamaño, sino del peso específico que han ido adquiriendo en el entorno geopolítico internacional (García, 2000: 165-178).

⁷ Las ramas tecnológicas de punta tienen sin lugar a dudas muchas potencialidades para aprovechar las ventajas comparativas de la tecnología de la comunicación, mientras las ramas tradicionales siguen atadas a los factores tradicionales de localización, en el marco del consabido análisis weberiano y sus derivaciones posteriores (Hiernaux, 1991: 39).

⁸ Esta idea fue desarrollada por Borja y Castells (Borja y Castells, 1997: 11-20).

campo y ciudad se diluye. Además la infraestructura de los pequeños poblados alcanza tales grados de urbanización y la alta densidad poblacional aprieta tanto los espacios territoriales que vivir en la *ciudad* o en el *campo* termina siendo relativo, pues aun los habitantes de las zonas llamadas rurales están conectados con la ciudad, ya sea porque trabajan en ella, o bien porque tienen acceso "a toda una gama de bienes y servicios individuales o colectivos, considerados urbanos" (Connolly, 1999: 39).

Las políticas ambientales se reflejan en la preocupación por conservar los mantos acuíferos, los sistemas arbolados, los suelos de reserva ecológica y otras formas de compensación (discutibles) al impacto ambiental. Sabemos que a mayor desarrollo y más alta densidad poblacional más contaminación y más demanda de recursos naturales; sin embargo, se percibe un avance cualitativo desde la capacidad de la organización estatal y un ambiente social y cultural que emana desde las organizaciones de la sociedad civil propicio para el desarrollo de políticas ambientalistas, respecto de lo que se ha logrado hasta el momento en la mayoría de las sociedades subdesarrolladas (cuadro 1), pues aun frente a los aspectos contradictorios que implica el desarrollo capitalista de sus economías se presiona al Estado para que implante políticas que permitan alcanzar el equilibrio entre esos dos elementos aparentemente antagónicos como lo son la *ciudad posindustrial*⁹ y el medio ambiente.

Los nuevos desarrollos urbanos se moldean con base en las necesidades y posibilidades de la tecnología y del mercado; ellos y sus pobladores son más proteicos (Rifkin, 2000: 23), pues se adaptan fácilmente a los cambios e incertidumbre del entorno global-local; se trata de las *ciudades flexibles*, que junto con el *sistema-mundo* y los *sistemas regionales* serán las tres esferas territoriales más significativas en las agendas gubernamentales de los inicios del siglo XXI (Hiernaux, 1991: 46).

3. Las metrópolis subdesarrolladas

Países subdesarrollados como Brasil, India, China, Egipto o México han mostrado la misma tendencia a la metropolización, sólo que en este grupo de países las grandes ciudades quedan sometidas a la tensión entre formas extremas de tradición y la moderni-

⁹ Se trata de ciudades en donde la tendencia a la desconcentración industrial tradicional ha ganado la batalla y por tanto los procesos de *gentrificación* de los espacios urbanos le dan a los barrios antiguos y a los nuevos desarrollos urbanos una fuerte vocación hacia los servicios basados en la electrónica, las telecomunicaciones y la informática; en ellos la política habitacional se orienta hacia las capas tecnocráticas (Mel, 1999: 1-23).



Cuadro 1
Índice de desarrollo humano

Pais	Población	Densidad por km²	Tasa de crecimiento	PIB	PIB por habitante	Densidad por habitante	IDH^a	Superficie
EUA	276.2	30.2	0.8*	9.256,2	34.07	0.929	3	9,363,123
México	97.4	57.0	1.6*	880,9	9.047	0.784	55	1,967,183
Argentina*	36.577	13.4	1.3	334.003	12.013	0.837	35	2,716,889
Brasil	167.988	19.9	1.3*	19.705	6.625	0.747	74	8,511,965
Alemania	82.2	235.3	0.1*	1940,0	25.629	0.911	14	353,050
R.U.**	58.744	243.1	0.2	1201.0	20.336	0.918	10	244,046
España	39.6	79.4	0.0*	710.2	18.017	0.899	21	504,786
Francia	58.9	107.0	0.4*	1 319.2	22.323	0.917	12	547,026
Italia	57.3	195.0	0.0*	1 268.8	22.001	0.903	19	301,225
Japón	126.505	336.0	0.2*	3 066.0	23.799	0.924	9	377,750
China	1266.838	135.8	0.9*	3 846.246*	3.105*	0.706	99	9,956,961
India	998.1	335.7	1.6*	2.034.6*	2.67*	0.563	128	3,287,590

FUENTE: *Atlas Universal Ilustré*, 2001: 45), * 1998, ** 1999.

NOTA: elaboración propia.

^a Índice de desarrollo humano basado en variables políticas, sociales y económicas. El número indica el lugar que ocupa cada país respecto del resto de los países del mundo.

zación globalizada, y aun así esta fractura genera oportunidades de integración internacional para ciertas actividades económicas gestionadas por sus élites, mientras que por otro lado generan fuertes desequilibrios ambientales y procesos de exclusión social y cultural para la mayoría de su población (García, 2000: 168).

En ellos el problema se muestra bajo el espectro de dos características peculiares. El primero: el crecimiento y la mala distribución de la población que siguen generando concentraciones humanas enormes y fuera de control, al lado de *nodos de gestión globalizados* que coexisten con sectores *tradicionales*; la paradoja es que *se vende una parte de la ciudad, se esconde y se abandona al resto* (Borja y Castells, 2000: 184-185). El segundo: la pobreza; se trata de sociedades estructuralmente dependientes, con economías de desarrollo intermedio, grandes zonas metropolitanas descapitalizadas y amplios sectores de población excluida bajo condiciones de pobreza extrema,¹⁰ en donde el volumen de recursos que los gobiernos canalizan para la infraestructura urbana, la vivienda y el control de la contaminación son menores y comparativamente mucho más limitados que los que se aplican en estos rubros en los países desarrollados,¹¹ por eso el crecimiento de la mancha urbana se ha dado bajo patrones anárquicos. Allí los intentos de formulación de *políticas* y diseño de planes de desarrollo urbano se ven rebasados por la presión social que ejercen sobre el territorio los sectores excluidos. Ciudades como Río de Janeiro, São Paulo, El Cairo, Nueva Delhi o la ciudad de México son el prototipo de estas metrópolis subdesarrolladas.

4. Procesos de megalopolización e impacto ambiental

Expansión. Claude Bataillon, orientado por François Chevalier, dedicó buena parte de la década de los años sesenta a estudiar el México central, dejando como legado un trabajo enriquecedor, desde su perspectiva geográfico-económica, que hizo importantes aportaciones en una línea metodológica que aún hoy en día permite comprender las complejas relaciones que se dan entre la *ciudad* y el *campo* (Bataillon, 1978). Lo que a nosotros preocupa es su *sustentabilidad* futura, pues nuestra generación ha sido testigo del impacto ambiental a que ha sido sometido el valle de México¹² con el modelo *desarrollista de sustitución de importaciones* iniciado en los cuarenta, con fuertes incrementos de población y la concentración de actividades industriales y de servicios en la ciudad de México¹³ y sus alrededores, durante toda la segunda mitad del siglo XX.

Este fenómeno centrífugo se debió, entre otras cosas, a una política restrictiva del regente Ernesto P. Uruchurtu, que prohibió abrir nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal (DF) entre los años cincuenta y sesenta, por eso surgió el proyecto de Ciudad

¹⁰ Raúl Olmedo afirma que en estos países la pobreza no es un fenómeno reactivo, sino que se trata de un problema estructural que tiene que ver con la destrucción de modos de producción tradicionales, fundamentalmente por la incorporación de extensas regiones a las economías industrializadas del mercado global (Olmedo, 1994: 151).

¹¹ Más adelante el cuadro 2, denominado Índice de desarrollo humano, muestra, a criterio de la ONU, la distancia socioeconómica que hay entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

¹² Desde la geografía el altiplano mexicano no es un valle, técnicamente es una cuenca sobre la que yacía un sistema de lagos que fueron disecados casi en su totalidad para edificar la ciudad de México.

¹³ El nombre propio de la capital del país es ciudad de México y en la Constitución se maneja como sinónimo de Distrito Federal. Independientemente de eso, estamos conscientes de que el DF contiene una parte *urbana*, otra *suburbana*, una más *rururbana* y otra, la más amplia, la *rural*. Igualmente el Estado de México (Edomex) es el nombre propio de la entidad; en los dos casos, algunas personas y editoriales escriben la primera palabra (Ciudad y Estado) con mayúscula para diferenciarlos del nombre del país, que es México.



Satélite. Simultáneamente por el oriente emergió Ciudad Neza como producto de la especulación, la improvisación y la marginalidad social que se reproducía por la incapacidad del Estado para contener la explosión e inmigración demográfica. El fenómeno de sobrepoblamiento de Ecatepec en los setenta, del Valle de Chalco y Texcoco en los años ochenta y el de Tizayuca en Hidalgo en los noventa sería su correspondiente continuación (Hiernaux, 1995: 5).

Centralidad. La *centralidad*¹⁴ de la ciudad de México cumple con la función

de ser capital nacional, centro religioso, educativo y cultural, pero a la vez es el complejo urbano, demográfico, industrial y de servicios más grande del país, ligado a una *corona regional* de ciudades que la circundan, pero también con la red de ciudades del resto del país y con el mundo entero por medio de modernas redes de comunicación y del mercado global.

Por lo mismo el DF y la ZMCM tienen los más altos puntajes en servicios; en estos momentos hay más de 3.5 millones de viviendas habitadas en la ZMCM. Todos estos habitantes se transportan diariamente a sus trabajos, escuelas, centros de abasto y en busca de servicios médicos y recreativos, utilizando un parque vehicular que asciende a los 4 millones de automotores, entre los que se incluyen el tren ligero y el Metro.

Impacto ambiental. A pesar de los sofisticados procesos de planeación nacional de los años setenta y de las reformas administrativas y programas modernizadores en el gobierno, la tendencia megalopólica de la ciudad de México continuó sin cesar, generando conurbaciones con antiguos barrios y pueblos en medios rurales, mismos que antes de los años cincuenta conformaban zonas agrícolas y rurales importantes para el equilibrio ecológico de la región bajo un esquema tradicional de desarrollo sustentable en el que los sistemas de autoconsumo, las actividades colectivas y las estructuras comunitarias y ejidales eran comunes entre sus pobladores indígenas y mestizos (Bataillon, 1978: 76-79). También las ciudades capitales de las entidades aledañas se han convertido en satélites de la ciudad central y en estos territorios se perciben los estragos ecológicos bajo las mismas tendencias experimentadas en los años recientes en la ZMCM.

La ciudad de México dejó de ser *la región más transparente*¹⁵; la calidad del aire la mayor parte del año está por debajo de los mínimos establecidos por las normas internacionales (cuadro 3). En la cuenca del gran lago donde hace siete siglos se asentaron nuestros ancestros indígenas, hoy el lago y sus canales se transformaron en un reducido enclave turístico ubicado al sur del DF. Los tiraderos oficiales y clandestinos de basura en la región centro no se dan abasto para reciclar la cantidad de desechos sólidos que arrojan sus 32 millones de habitantes, además de 10 580 empresas contaminantes

¹⁴ Para Castells las ciudades-centro se mueven en torno al ideal de la *centralidad* en tres direcciones: primero, como núcleo integrador y simbólico, es decir, de un sistema jerarquizado, diferenciado e integrado de relaciones sociales y de valores culturales; segundo, como zona de intercambio y coordinación de actividades descentralizadas; es el centro *funcional* visto por los ecologistas, y tercero, se trata del centro lúdico, concentrador de lugares de entretenimiento, diversión y ocio; es el asiento espacial de "las luces de la ciudad". En los tres casos se trata de un manejo ideológico de las relaciones ciudad-sociedad (Castells, 1974: 262-271).

¹⁵ Nombre de la célebre novela del escritor mexicano Carlos Fuentes en donde el contexto es la ciudad de México de los sesenta (Fuentes, 1973).

que generan 1 327 269 toneladas al año de residuos peligrosos, principalmente concentradas en la ZMCM.¹⁶

En cuanto a las dimensiones de la parte de la ciudad asentada en el DF, se debe atender a una población residente de 8.6 millones de personas y a una población flotante de alrededor de 4 millones de personas al día; lo que significa limpiar diariamente 17 000 kilómetros de calles y avenidas; recolectar 13 000 toneladas diarias de basura; mantener y preservar 89 000 hectáreas de áreas verdes, parques y jardines; encender todos los días 325 000 luminarias para el alumbrado público; suministrar 830 000 kilowatts de energía eléctrica para el consumo diario; abastecer 3 000 millones de metros cúbicos de agua al día; 13 500 kilómetros de redes de drenaje; distribuir 23 000 toneladas diarias de alimentos; conservar y mantener 320 mercados públicos; vigilar la operación de 1 669 "tianguis" (mercados ambulantes) y concentraciones para el abasto; atender una demanda metropolitana de 40 millones de viajes/persona/día; conservar las vialidades para la circulación de 2.5 millones de vehículos automotores; controlar y disminuir la emisión de 11 935 toneladas diarias de contaminantes (Gómez, 2000: 10).

Suelo de conservación. La deforestación y la invasión "hormiga" de *suelos de conservación* que sirven de pulmón natural para la ciudad y como esponja para la recarga de los mantos acuíferos del subsuelo metropolitano se sigue registrando todos los días en las delegaciones periféricas del DF y los municipios conurbados. En 1999 había 709 asentamientos humanos con 59 302 familias que ocupaban 3 134.4 hectáreas de suelo de conservación, de los cuales 528 eran irregulares y los otros 709 ya habían sido regularizados. Todos estos asentamientos se repartían entre las nueve delegaciones en donde todavía hay *suelo de conservación*.

En el DF se constituyeron legalmente 83 ejidos y siete comunidades a los cuales se les otorgaron 54 400 hectáreas en donde se asentaron o ya estaban 35 poblados rurales; pero con el tiempo el avance de la mancha urbana les restó 20 462 hectáreas vía expropiaciones. Actualmente, de los 90 núcleos agrarios originales sólo quedan 64, después de perder 38% de sus tierras. Relacionado con esta pérdida de *suelos de conservación*, entre 1970 y 1997 se manifestó una disminución promedio de 239 ha/año, mientras que las tierras de agricultura se redujeron en 173 ha/año. El cambio más drástico correspondió siempre al área urbana, que creció a un ritmo de 289 ha/año a una tasa promedio de 6.1 por ciento.

Política ambiental. Como parte de una política de gestión ambiental, dentro de la ZMCM se han identificado 32 *áreas naturales protegidas*; las más importantes son: Cumbres del Ajusco, Desierto de los Leones, El Tepozteco, Lomas de Padierna, Los Remedios, Corredor Biológico Chichinautzin, Estado de México-Naucalli, Metropolitano de Naucalpan, Sierra de Guadalupe, Sierra Tepotzotlán, Barranca del Hizachal, Barranca de Tecamachalco, Bosques de las Lomas, Bosque de Tláhuac y la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec.

En el DF hay 15 396.7 hectáreas decretadas *áreas naturales protegidas* repartidas en 19 parques o ecosistemas, pero el total de *suelo de conservación* es de 88 442 hectáreas que constituye 59% de la superficie total del territorio.¹⁷ Además de la urbanización, otro

¹⁶ Las cifras en el plano nacional son de 27 280 empresas que generaron un total de 3 705 846 toneladas de residuos peligrosos durante el año 2000. La región centro concentra en su territorio 39% de estas empresas y genera 36% de los residuos peligrosos del país. Éste es un indicador de que un modelo de desarrollo contaminador, como el que por lo regular se implanta en los países subdesarrollados, impacta mayormente el ambiente y es más difícil de contrarrestar sus consecuencias ecosistémicas. Las cifras son producto de cálculos propios, pero la información básica es del INEGI (INEGI, 2001-2002: 15).

¹⁷ Cuando sea posible se ampliará la información para toda la región centro, mientras tanto manejaremos datos del DF y de la ZMCM, con la limitación de que ello impide generalizar con precisión.

Cuadro 2
Denuncias ambientales en la ZMCM durante el 2000

Lugar	Total	Aire	Suelo	Forestal	Fauna	Otros
ZMCM	1 527	796	83	52	72	524
Delegaciones	1 413	773	51	26	51	512
Municipios	114	23	32	26	21	12

FUENTE: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, p. 33.

NOTA: elaboración propia.

de los enemigos del suelo de conservación son los incendios forestales; sólo en el invierno-primavera de 1998-1999 se registraron 434 incendios en ocho delegaciones, los cuales acabaron con 887.77 hectáreas de bosques y pastizales (INEGI, 2001-1: 37-45).

La cultura ecológica y la conciencia de preservación va aumentando en la ZMCM, sin embargo este fenómeno es muy diferenciado entre el Distrito Federal y los municipios conurbados, lo que se refleja en el número de denuncias ciudadanas recibidas durante el año 2000 en las distintas dependencias ligadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Es importante destacar que, dadas las circunstancias, el gobierno del DF fue precursor en la aplicación de restricciones a la industria contaminante, a la circulación vehicular y al uso del suelo urbano y de conservación ecológica, mientras que los sistemas discrecionales se mantuvieron en los municipios aledaños, en donde prosperó la industria contaminante, hacia donde se desconcentró parte de la existente en el DF; también allí prosperaron sistemas de transporte colectivo con parques vehiculares más viejos y contaminantes, además de que la corrupción atrajo a automovilistas del DF hasta el año 2000, cuando el gobierno capitalino desconoció la validez de los trámites realizados en el Edomex.

Dentro de esta lógica, la localización de nuevos giros que requieren licencias ambientales se concentra en los municipios conurbados; sólo durante el año 2000 se expidieron 34 licencias en la ZMCM, de las cuales 22 fueron para el Edomex.

Respecto de la contaminación en la cuenca de México, la red de monitoreo del aire está compuesta por 32 estaciones que miden las concentraciones de contaminantes

Cuadro 3
Días con niveles de ozono que rebasan la norma de calidad del aire

Año	Hasta 50	De 51 a 100	De 101 a 200	De 201 a 240	De 241 a 300	Mayor a 300
1994	0	21	251	79	14	0
1995	5	36	236	74	14	0
1996	5	34	258	59	10	0
1997	7	36	270	48	4	0
1998	1	44	262	52	6	0
1999	16	49	270	27	3	0
2000	4	39	304	19	0	0

FUENTE: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, p. 33.

NOTA: elaboración propia.

durante los 365 días del año. Los componentes que se miden para determinar la calidad del aire son el ozono, el bióxido de nitrógeno, el bióxido de azufre, el monóxido de carbono, las partículas suspendidas totales, partículas de fracción respirable y el plomo. De la medición de todos estos elementos se establecen los índices metropolitanos de calidad del aire (Imeca), los cuales se registran en una escala relacionada con los efectos que producen.

- Hasta 50 puntos. *Buena calidad*. Situación muy favorable para todo tipo de actividades físicas.
- De 51 a 100 puntos. *Satisfactoria*. Situación favorable para todo tipo de actividades físicas.
- De 101 a 200 puntos. *Calidad no satisfactoria*. Aumento de molestias en personas sensibles.
- De 201 a 300 puntos. *Mala calidad*. Aumento de molestias e intolerancia relativa al ejercicio en personas con padecimientos respiratorios y cardiovasculares; aparición de molestias en la población en general.
- Mayor a 300 puntos. *Muy mala calidad*. Aparición de diversos síntomas e intolerancia al ejercicio en la población sana.

Resulta impresionante ver que en los siete años documentados en el cuadro 3 los días de *Calidad no satisfactoria* y peores (arriba de los 100 puntos de imecas) representan entre 88% y 94% sobre los 365 días del año (salvo en 1999 que bajó a 82 por ciento).

Agua. La disponibilidad de agua suficiente y de calidad ha sido uno de los factores de distribución territorial de la población, ya que permite satisfacer las necesidades en el desarrollo de las actividades domésticas, agrícolas, pecuarias, pesqueras, industriales y de recreación. El agua es un *activo* de primer orden dentro de los bienes que conforman el *capital natural* o *ecológico* de las ciudades. Por ello abastecer de agua limpia para más de tres millones de tomas y manejar las aguas residuales¹⁶ de una metrópoli con 18 millones de habitantes en la ZMCM requiere de enormes inversiones en infraestructura hidráulica y consumo de gran cantidad de energía eléctrica para bombearla en todos sentidos, además de un uso sustentable a fin de mantener equilibrio en sus reservas y un manejo que satisfaga las funciones biológicas y económicas, y la proteja de presiones e impactos que alteren su calidad.

El problema del agua en la ZMCM es paradójico. Por una parte se requiere de un enorme caudal para abastecer la demanda creciente y por el otro un sistema de desagües para grandes volúmenes de agua residual y pluvial a fin de evitar inundaciones. En 1999 la disponibilidad de agua para el valle de México era de 5 420 km³, de los cuales 2 200 eran traídos de la Cuenca del Lerma y del Sistema Cutzamala, a 40 y 127 kilómetros de distancia, respectivamente. A finales del siglo pasado la ZMCM consumía 65 m³/seg, pero la crisis de abasto ha reducido la disponibilidad a 50 m³/seg, cuando la demanda ha ascendido a 72 m³/seg, por lo que en estos momentos se está proyectando traerla de más lejos, con sus consecuentes costos (INEGI, 2001-1: 56-71).

¹⁶ El sistema general de drenaje está compuesto por una red de presas, lagos, lagunas y canales superficiales que se conectan al sistema de drenaje profundo; en conjunto permiten desalojar 11 millones de m³/seg de aguas residuales. Una parte de estos residuos son tratados bajo normatividad en el DF por una red de 15 plantas municipales con capacidad para 73 037 m³/seg. Esta agua es reutilizada para riego de camellones, panteones y recarga de lagos (INEGI, 2001-1: 71-85).

Segunda parte

1. Teoría y polémica sobre la megalopolización

El comportamiento demográfico en el Distrito Federal, la ZMCM y la ZCCP tuvo por lo menos cuatro momentos durante el siglo xx: hasta los años treinta su crecimiento fue moderado; de los años cuarenta a mediados de los setenta, de crecimiento expansivo. De los ochenta hasta mediados de los noventa, de desaceleración, y de 1995 a la fecha, de reducción mínima en el Distrito Federal, pero de crecimiento en la ZMCM y en el radio mayor de la ZCCP (Rosique, 2000: 84-85). Los reportes intercensales de 1995 muestran un Distrito Federal que disminuye el número de su población absoluta e incluso una ZMCM con tasa de crecimiento media intercensal (1995-2000) por debajo de la media nacional (1.6, contra 1.4, respectivamente).

42

Estas tendencias fueron desvaneciendo la idea de que la *metrópoli* en que se convirtió la ciudad de México desde mediados de los años sesenta, en realidad estuviera en camino de llegar a ser una *megalópolis*; los resultados censales de 1990 dejaron la sensación de que la *desconcentración demográfica* y la *desindustrialización* de la ciudad eran procesos en marcha que pronto conducirían al fin del crecimiento de la ZMCM.

Sin embargo, en los últimos años se ha desatado una polémica basada en tendencias que muestran lo contrario y que tienen que ver con procesos de *megalopolización* que ocurren en torno a la ZMCM, como producto de la dinámica propia de las ciudades de la *corona regional*¹⁹ y fenómenos de *reconcentración, crecimiento y dispersión*, efecto de la influencia de la *ciudad central*.²⁰

Algunos estudios a fines de los noventa dejaban entrever que los problemas de la población estaban quedando atrás, pues en las últimas tres décadas la tasa nacional de crecimiento se redujo a la mitad (de 3.6 a 1.8) y se preveía que seguiría descendiendo hasta llegar a 0.5% en el 2025, cuando el país contara con 126 millones de habitantes (INEGI, 2001-2: 24). Otros enfatizaron la importancia del crecimiento de las ciudades de 100 mil a 900 mil habitantes, las cuales en 1990 ascendían a 54 y alojaban a 21.9%, es decir más que la ZMCM, lo que les permitió sustentar que en la década de los setenta comenzó el agotamiento del patrón de concentración territorial que acompañó a la industrialización del mercado interno, reduciéndose a partir de entonces la importancia de la ZMCM (Conapo, 1998: 19). También hubo quienes desde el gobierno²¹ dedujeron que las inercias a la concentración habían cedido, como producto de los ejercicios de la planeación estatal formulados e implantados desde los años setenta y acompañados por programas

¹⁹ Un criterio de subregionalización es el acuñado por algunos investigadores para referirse al conjunto de ciudades, capitales estatales, que circundan la ZMCM; ellos han utilizado el concepto de *corona regional*, y considerando las relaciones físicas y funcionales interesaciales lograron una delimitación espacial para la ZCCP en la que sus fronteras se distinguen a partir de una determinada *consolidación del desarrollo urbano* (Delgado *et al.*, 1997: 7 y Delgado *et al.*, 1999: 171-194).

²⁰ Varios estudios de los últimos años han puesto atención en los efectos intrarregionales que están observando las diferentes unidades territoriales que componen la ZCCP y encuentran interesantes resultados que respaldan la hipótesis de una tendencia a la reconcentración, bajo modalidades inéditas (Eibenschutz, 1997; Delgado y Ramírez, 1999; Delgado *et al.*, 1999).

²¹ El Conapo difundió la idea de que las tasas de crecimiento en la ZMCM habían descendido tanto que para el año 2010 apenas tendría 20 millones de habitantes y no 25 como se había pronosticado tres lustros antes (Conapo, 1998: 11); sin embargo ese optimismo institucional se está viendo rápidamente rebasado, sobre todo si se amplía la óptica de la zona de influencia de la *ciudad central*. Con el simple hecho de ver cómo se han venido incorporando oficialmente más y más municipios conurbados del Edomex a la ZMCM, podemos aceptar que en breve tendremos otra docena más ligados por franjas de tejido urbano continuo. Para una mayor precisión sobre el proceso de metropolización de la ZMCM véase el cuadro elaborado por el INEGI (INEGI, 2001-1: 137).

de desconcentración urbana y demográfica y de planificación familiar en las siguientes décadas.²²

Aun aceptando estas optimistas hipótesis proyectivas sobre el futuro demográfico y las afirmaciones de una recomposición de las fuerzas distributivas del desarrollo urbano, no deja de ser preocupante una observación de la ONU, en el sentido de que mientras la población mundial creció 2.3 veces en los últimos 50 años, la población urbana creció 4.4 veces, pero a la vez enfatiza que en 1995 había 12 ciudades con más de 10 millones de habitantes y apenas un lustro más adelante, en el 2000, esa cifra ya había aumentado a 15 (World Resources, en INEGI, 2001-1: 135).

Lo anterior significa que las *metrópolis* siguen una tendencia muy dinámica hacia la *megalopolización*, por lo que sostenemos la visión contraria a la tesis de la tendencia a la *desconcentración metropolitana*, al menos para la ZCCP, pues suponemos que la ciudad de México y sus satélites metropolitanos están en vías de *consolidación megalopolitana*, ya que el censo de 2000 reveló que la población de la ZMCM había llegado ya a más de 17.8 millones de habitantes, con una tasa media de crecimiento intercensal (1990-2000) de 1.84% anual; y siendo más específicos, al analizar el crecimiento del grupo de municipios y delegaciones más dinámicos, se observa una tendencia de crecimiento medio en por lo menos 16 de las 50 unidades territoriales que la componen, que alcanza 5.16% anual con una base de población de 2.85 millones de habitantes (cuadro 4) y se trata precisamente de demarcaciones hasta hace poco consideradas como rurales, en donde subsisten actividades agropecuarias y forestales y una buena parte de la superficie que está clasificada como *suelo de conservación*.²³ Justamente la intención del Bando 2 del gobierno de López Obrador fue emitido para aminorar, al menos en las delegaciones sureñas, la venta, invasión y renta de predios con fines de construcción sobre este tipo de suelo.

Poniendo especial atención en lo que está pasando un poco más allá de los límites actuales de la ZMCM, en un radio no mayor a 100 kilómetros del centro capitalino, vemos que se está consolidando una *corona regional*, una especie de *armazón urbano regional* con ciertas características de *fragilidad*, en donde los *crecimientos*, las *reconcentraciones* y la *dispersión* intrarregional aparecen como signos de un proceso de *megalopolización*, no precisamente planificado ni regulado desde el Estado, pero con cierta consistencia (Delgado *et al.*, 1999: 173).

Unikel, Garza y Ruiz (1976) incluyen por primera vez el término de *megalópolis* acuñado por Gottman (1959) y reconocen una tendencia hacia la *megalopolización* de la ZMCM principalmente con Toluca. Contradictoriamente, poco antes el propio Unikel (1972) había excluido la posibilidad cercana de una megalópolis mexicana en virtud de la presencia de las serranías de Chichinautzin y de la Cruz que impiden la unión física de la ciudad de México con las de Toluca y Cuernavaca, y el Eje Volcánico que representa una gran barrera natural entre la ZMCM y Tlaxcala-Puebla (Connolly, 1999: 41-42).

No obstante las observaciones contradictorias de Unikel y Garza, el crecimiento millonario de población en la región centro entre 1950 y 2000 (de 7.5 a 30.2 millones) motivó

²² Los años setenta están considerados como una etapa fundacional para los procesos de planeación estatal en el ámbito nacional. Antecedidos o acompañados de sendos estudios provenientes de la academia (Gottman, 1957; Bataillon, 1970; Unikel, 1972; Unikel, Chapetto y Garza, 1976), en esos tiempos aparecieron el Centro Nacional de Estudios Territoriales (1970), el Consejo Nacional de Población (1973), la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) inspirada en recomendaciones de la ONU y el Banco Mundial, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978), el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979) y el Plan Global de Desarrollo (1980) (Rosique, 1999: 93-106).

²³ Las *tierras de conservación* son propicias para las actividades forestales, le siguen en orden las agrícolas y las ganaderas; el suelo del DF y los municipios conurbados se divide en *suelo urbano* y *suelo de conservación*. En el DF 59% es *suelo de conservación* y se encuentra localizado principalmente en la zona sur (INEGI, 2001-1: 37-41).

Cuadro 4

Tasa de crecimiento media anual intercensal de las 16 principales delegaciones y municipios conurbados de la ZMCM, 1995-2000

Unidad territorial	Tasa de crecimiento	Unidad territorial	Tasa de crecimiento
Ixtapaluca	11.4	Jaltenco	4.5
Cuautitlán	6.7	Tultitlán	4.3
Nextlalpan	6.3	Milpa Alta	4.2
Chalco	5.2	La Paz	4.2
Coacalco	5.0	Chimalhuacán	4.2
Atenco	5.0	Tláhuac	4.0
Tultepec	4.9	Chiautla	4.0
Teoloyucan	4.5	Texcoco	3.9

44

Promedio de las 16 unidades territoriales: 5.6%

FUENTE: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, p. 21.

NOTA: elaboración propia.

estudios desde la *perspectiva megalopolitana*. El mismo gobierno en 1978 identificó la ZCCP como una región bajo ese proceso, e incluso creó la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP) para la coordinación intergubernamental en la aplicación de planes y programas metropolitanos conjuntos.

Esta metamorfosis de *metrópolis* a *megalópolis* vista desde la investigación científica trató de resaltar las patologías urbanas; así, la *visión megalopolitana* rebasó a la zona metropolitana, al ampliar la escala de la concentración. En ese sentido Gustavo Garza hace un reconocimiento a *la megalópolis*, pero a diferencia de la *visión fordista*²⁴ de Gottman, la define como "subsistema de ciudades altamente integradas en donde surgen tejidos urbanos metropolitanos policéntricos" (Garza, 1987: 78).

A Friscila Connolly no le convence el término de *megalópolis*; por haber sido acuñado en el contexto de las grandes metrópolis estadounidenses y por considerar que no está claramente definido, por lo que hace preguntas como: ¿quién define a quién?, ¿el sistema de ciudades a la *megalópolis* o la *megalópolis* al sistema de ciudades?, ¿cuáles son los criterios para definir qué ciudades sí y qué ciudades no?; además, encuentra falta de consenso en cuanto a la delineación de la *megalópolis* dada la debilidad de la escala ampliada de la concentración y sus contenidos etnocéntricos.²⁵

Connolly no niega la conformación de *una región metropolitana*, pero deja entrever que no hay tal *megalópolis* y si la hay, afirma que "cada quien tiene su megalópolis". También apunta con cierta razón: "...no es lo mismo una concentración a escala de seis entidades, que a una zona metropolitana; la problemática, las patologías, las contradic-

²⁴ Se trata de la ciudad industrial centripeta, con un centro corporativo, suburbios industriales, viviendas obreras y fraccionamientos residenciales al estilo de las ciudades estadounidenses de los años cincuenta.

²⁵ Priscila Connolly no está de acuerdo con Gottman en que Nueva York sea el prototipo de ciudad universal hacia la cual deben aspirar las civilizaciones del mundo y menos la ciudad de México (Connolly, 1999: 40). Ella ve en el concepto de *megalópolis* un término que prolonga la visión etnocéntrica estadounidense y que adaptada al contexto centralista de la ciudad de México lo único que hace es alimentar los paradigmas del desarrollo concéntrico; de esa manera: "sólo se contemplan las ciudades de la corona como apéndices de la metrópolis hecha megalópolis y no por su dinámica propia" (Connolly, 1999: 44-45).

ciones son cualitativamente diferentes y el concepto de megalópolis como una metrópolis agrandada no ayuda a esclarecer estos nuevos problemas" (Connolly, 1999: 44).

Datos censales del 2000 y estudios realizados sobre el crecimiento y distribución de la población por municipios, de la localización territorial de la industria y otras actividades económicas, están recuperando la idea de la *concentración ampliada* y reconociendo cambios complejos en la naturaleza de los sectores económicos y de los movimientos migratorios (Delgado, 2002, e INEGI, 2001 y 2002). Se identifica la interacción megalopolitana con Toluca y Cuernavaca, conurbaciones significativas en dirección de Pachuca y Tula y la tendencia de una mayor autonomía de Puebla, pero con formación de tejido urbano significativo a lo largo de las dos carreteras que la unen con la ZMCM.

Por lo anterior, retomamos el término de *megalópolis*²⁶ de Gottman, universalmente reconocido, aunque nos apegamos a las críticas y advertencias de Connolly, Delgado y coautores. A fin de cuentas la estructura gramatical del término se presta para ser redefinida de acuerdo con la orientación epistemológica que se le quiera agregar a su contenido. Si se ha aceptado, también bajo crítica, el término de *metrópolis*, no vemos por qué no se acepte el de *megalópolis* o el de *proceso de megalopolización*.

En su trabajo, Delgado y coautores analizan los cambios en el interior de la región central en relación con la reciente *reconcentración regional*, tomando en cuenta el *grado de urbanización y densidad regional*, con lo que permite medir la influencia de la *ciudad central* y crear el concepto de *armazón urbano regional* en el que se advierten ya señales inequívocas de una relativa *dispersión* del empleo.

Este conjunto de nociones: *reconcentración*, *armazón regional*, y *dispersión* ayudan a distinguir la formación no planificada de una *corona regional*, resultado de los drásticos cambios estructurales que afectan el territorio nacional. Por ello se refuerza la hipótesis de Bataillon en el sentido de que la *región centro* es un conjunto que incluye a la ZMCM y que independientemente de la disminución de las tasa de crecimiento en la segunda se muestra una *tendencia inercial* muy fuerte hacia la *reconcentración*, incluso aunque el DF siga expulsando población y la *reestructuración* del centro hacia la periferia sea *muy lenta* (Delgado et al., 1999: 174).

Ellos también se alejan del uso del concepto *megalópolis*, argumentando que este término ha sido utilizado para designar regiones mucho más extensas que la que actualmente cubre la ZCCP.²⁷ En su lugar prefieren reconocer en este fenómeno una *región metropolitana* o hablar de un *sistema urbano regional*, en el sentido en que lo define Graizbord en 1992 (Delgado et al., 1999: 173-174). La metáfora de *corona regional* es adecuada para el conjunto de metrópolis que circundan la ZMCM, en tanto que se basa en la idea de la fuerza de la *ciudad central*, pero sus argumentos para rechazar el concepto de *megalópolis* responden más a preocupaciones ideológicas que a una profundización sobre el significado y *dimensiones* de la *extensión territorial* para que un *conjunto de metrópolis*, como es el caso de la ZCCP, pueda llegar a ser considerada como una *megalópolis* en formación.

Ese patrón de desarrollo espacial al que ha sido sometida la región centro, que bien se puede denominar *modelo territorial flexible*, abre un amplio rango de posibilidades a las pautas de *urbanización desconcentradas*, a la *dispersión urbana* y a la incorporación de

²⁶ *Mega* y *polis* son dos raíces griegas; etimológicamente la primera se traduce como sinónimo de *grande* y normalmente se usa como prefijo; por otra parte, la humanidad lleva tres milenios utilizando el término de *polis* desde que los griegos fundaron su civilización y se traduce como *ciudad*; de su fusión se forma la palabra compuesta *megalópolis*.

²⁷ Ponen ejemplos más que de *megalópolis*, de *regiones metropolitanas dispersas* a lo largo de 960 kilómetros en la costa este estadounidense, donde sumando vivían 54 millones de habitantes en 1990 (Boston-Nueva York-Washington), y el de Tokaido en Japón, con 70 millones de habitantes y 1 000 kilómetros de longitud (Delgado et al., 1999).

Cuadro 5

*Índice de consolidación urbano-regional (ICUR)
Municipios y delegaciones de la región centro*

ICUR	Núm. Deleg.-mpios.	Población 1995 (%)	Densidad de población (hab/km ²)	Nivel de urb.	Valor agregado mills. \$	Tasa de cremnto.	PEA no agrícola (%)	Distancia al centro (km)
Muy alto	15	39.5	12 612	99.7	8 234	0.6	95.7	10.2
Alto	57	31.1	1 556	81.0	704	3.9	88.8	50.5
Medio	133	14.1	311	29.8	78.4	3.0	68.1	72.8
Bajo	166	10.0	117	8.1	9.6	1.7	43.6	112.7
Muy bajo	144	5.3	88	1.3	1.3	0.6	20.3	160.6

FUENTE: Delgado et al., 1999: 191.

pequeños núcleos urbanos y de *periferias rurales* en los *sistemas metropolitanos*. En esta estructuración se observa una mayor equidad o representatividad de centros urbanos de diferente *rango-tamaño*, y mayores vínculos entre ellos, lo que da lugar a importantes redes o *subsistemas urbanos y rurales* que reafirman nuestra idea de *consolidación megalopolitana* (Aguilar, 1999: 149).

En todo caso, el reconocimiento de la *reconcentración* y el análisis pormenorizado de la distribución de la población y la densidad del desarrollo urbano y económico mediante la propuesta de un *Índice de consolidación urbano-regional* (ICUR) por parte de Delgado y coautores, nos alienta a mantener nuestra intención de considerar a la ZCCP como el mayor y más importante punto de preocupación para que el Estado se reorganice y dé paso a formas institucionales más flexibles para que las *relaciones intergubernamentales*²⁸ fluyan y faciliten la *gestión* de los asuntos de dimensión *metro y megalopolitano*, entre los que se encuentra la cuestión ambiental. El hecho de que el concepto se haya utilizado por primera vez en los Estados Unidos no lo invalida; tampoco su uso ideológico y menos por los errores epistemológicos que se hayan cometido desde alguna de sus definiciones. Una definición de *megalópolis* aproximada a los hechos que están ocurriendo en la ZCCP es la de Emilio Pradilla, para la cual no tenemos más crítica que la ausencia de elementos que permitan explicar la relación de la *megalópolis* con el entorno nacional e internacional, limitación que el autor no muestra en su concepción teórica general:

la formación de grandes sistemas urbanos uni o multicéntricos, tramas densas de población, actividades económicas, políticas, culturales, administrativas y de gestión, infraestructura, servicios e inmuebles, con diversos polos de concentración, resultantes de la expansión centrífuga de varias ciudades o metrópolis cercanas, que atrapan en su interior a múltiples centros de población menores y áreas rurales, cuya población y complejidad también crecen, lo cual da lugar a tramas construidas discontinuas pero estrechamente articuladas por múltiples flujos y relaciones, interdependientes económicamente, con alta densidad de infraestructura y servicios, donde la localización de actividades es relativamente indiferente en la medida que comportan economías de aglomeración, externalidades y ventajas comparativas.²⁹

2. La polémica sobre el desarrollo sustentable

Definiciones. El antecedente sobre la preocupación por el medio ambiente en todo el mundo nace con el estudio que un grupo de investigadores de varios países realizó bajo el nombre de Club de Roma (1978). Su tesis central era la idea malthusiana de la disparidad entre el crecimiento de la población y la presión que ejercía sobre los limitados recursos de la tierra. La discusión sobre el *desarrollo sustentable* adquiere carta de naturalización a partir del Informe Final de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de las Naciones Unidas 1987 (Alfie, 1996: 263).

Para trabajar científicamente con este concepto se debe alejar de contenidos demagógicos, voluntaristas y utópicos, aplicándolo a realidades concretas y evitando su contaminación retórica. Sus definiciones deben construirse considerando el contexto de lo *global-local*, pero también ajustándolas a la naturaleza sociocultural de la región que se pretende analizar.

²⁸ William Anderson es pionero en el estudio de las relaciones intergubernamentales y las define de la manera siguiente: "un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación" (Agranoff, 1997: 127).

²⁹ Emilio Pradilla Cobos, "Metrópolis y megalópolis en América Latina", *Diseño y Sociedad*, núm. 8, México, UAM-Xochimilco, 1998, 40 p.

El *desarrollo sustentable* se puede definir como una característica deseable de los procesos sociales que permitan acceder a una vida colectiva digna y equitativa, dentro de los límites de la misma naturaleza, revalorando los procesos productivos, distributivos y de consumo de los bienes materiales, bajo una dinámica de participación social, ética y de valores culturales implicados en la posibilidad de la *sustentabilidad*. Además, debe buscar la preservación y restauración de los recursos naturales para su uso duradero y mejorar la calidad de vida de la población presente y futura (INEGI, 2001-1: 299).

Implantación. Para un programa operativo con rasgos de *sustentabilidad* se deben considerar al menos tres requisitos: primero, contemplar las necesidades de explotación de recursos naturales de la actual generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades; segundo, satisfacer las aspiraciones al desarrollo de la población actual y salvaguardar el derecho de las generaciones futuras a entornos sanos y humanos; y tercero, reconocer el derecho de cada persona a un nivel de vida adecuado en cuanto a la salud y el bienestar, incluido un acceso a la alimentación, el vestido, la vivienda, el cuidado médico y a los servicios sociales necesarios (Castro, 1998: 3).³⁰

Nadie puede cuestionar los propósitos que se encarnan en la esencia del *desarrollo sustentable*. El problema empieza cuando en una situación histórico-concreta hay que emprender acciones, ya sea desde el Estado, ya sea desde la sociedad civil o en acciones conjuntas, porque éstas siempre terminan afectando los intereses de unos en beneficio de otros.³¹ Precisamente, estas definiciones remiten, por un lado, a la búsqueda de metas para mejorar las condiciones de la vida humana pero, por el otro, al control de los efectos dañinos de las actividades humanas sobre el medio ambiente para crear o mantener condiciones de *sustentabilidad*; por tanto, de ello se deriva una conciencia sobre el cuidado de los *bienes ambientales* y del *capital ambiental*.³²

De alguna manera la *ecologización* de las leyes en los países desarrollados tiende a la búsqueda de la ecoeficiencia; los cambios tecnológicos, los planes de reordenamiento territorial, las políticas demográficas, la aplicación del criterio de *deuda ecológica* a la industria, la normatividad en materia de controles anticontaminantes y la preselección de desechos sólidos son algunos de estos avances (Mel, 1999: 3-5).

La recepción. El problema para los *países de la periferia* es que este discurso es asumido acríticamente en la mayoría de los casos; de entrada se aceptan los criterios internacionales para crear *zonas protegidas* en calidad de "patrimonio universal de la humanidad", dejando al margen del desarrollo la población autóctona, pero garantizando la "sustentabilidad" para las generaciones futuras de los países que imponen su proyecto hegemónico de desarrollo, fomentando proyectos de *desarrollo sustentable*, de dudosos beneficios para las poblaciones locales (Alfie, 1996: 265).

La concientización de los diferentes actores nacionales permitiría guardar distancia sobre la recepción acrítica que se le da a estos modelos de *desarrollo sustentable* importados y con la participación democrática de las comunidades se podrían instrumentar proyectos con criterios y experiencias propias, pues las necesidades de la población constituyen una realidad compleja e histórica, cargada de ideología y de cultura, que

³⁰ Estas definiciones se derivan del espíritu del informe Brundtland de las Naciones Unidas de 1987.

³¹ Sólo recordar el ejemplo de la expropiación que el gobierno federal trató de llevar a cabo sobre las tierras del ejido de San Salvador Atenco en el Estado de México con la finalidad de construir el nuevo aeropuerto para la ciudad de México. El asunto se empantanó cuando los campesinos hicieron valer el *interés comunitario* sobre el *interés público*.

³² El INEGI acaba de publicar un libro sobre el sistema de cuentas económicas y ecológicas en donde se presentan laboriosos cuadros estadísticos con mediciones relacionadas con el *producto interno neto ecológico*, el *costo imputado de degradación ambiental*, el *costo por el agotamiento de recursos naturales*, los *gastos de protección ambiental*, etc. (INEGI, 2002).

obedece a múltiples determinaciones y varía en función de los países y de los grupos sociales de que se trate (Tudela, 1992: 27).

Respecto del planteamiento teórico, desde los países desarrollados se distinguen por lo menos dos corrientes que han trabajado sobre *sustentabilidad*: la visión *economista* y la *crítica ambientalista*. El enfoque de estas dos posturas, según Provencio,

adolesce de deficiencias conceptuales tanto desde la perspectiva económica (dificultades para valorar económicamente la naturaleza, determinar precios de los componentes del medio, establecer sistemas económico-ambientales, para reelaborar políticas fiscales, controlar las externalidades con instrumentos y mecanismos eficaces, entre muchas otras) como desde la ambiental (falta de un marco conceptual adecuado para el manejo integrado de recursos naturales, la incomprensión de bases ecológicas de las tecnologías tradicionales y modernas) o desde sus interacciones (falta de conocimientos precisos entre ecosistemas y población, entre pobreza y deterioro ambiental, por ejemplo).³³

49

Estas limitaciones se reflejan también en la práctica, cuando desde la política surgen las preguntas sobre *¿qué hacer?*, *¿cómo avanzar bajo una visión integradora* que tome en cuenta lo económico y lo ambiental, pero también lo social con una *visión prospectiva* que considere el bienestar de las futuras generaciones?, *¿cómo consensuar los poderosos intereses del mercado con los intereses generales de la sociedad?* La Conferencia de Río de 1992 ofreció al mundo fuertes y razonables críticas y denuncias sobre el deterioro ecológico del planeta, pero el producto de ello no se ha decantado en cambios sustantivos (Alfie *et al.*, 1996: 265).

Rifkin por su parte expone sin titubeos esta realidad en la que vive inmersa la humanidad de nuestros tiempos cuando dice:

Es tan enorme la parte del mundo que conocemos que está vinculada al proceso de vender y comprar cosas en el mercado que no podemos pensar ninguna otra manera de estructurar los asuntos humanos. El mercado es una fuerza omnipresente en nuestras vidas. Todos estamos profundamente afectados por sus caprichos y vaivenes. Su bonanza se transforma en nuestro bienestar. Si los mercados marchan bien, estamos de buen ánimo. Si se debilitan, nos desesperamos. El mercado es nuestra guía y consejero y a veces es la ruina de nuestra existencia.³⁴

Disyuntiva. En este punto entramos a una disyuntiva: *¿cómo proteger los recursos naturales sin detener la productividad en que se sustenta la economía urbana enfocada al mercado competitivo en todo el mundo?* Desde esta perspectiva, la ciudad no debiera ser vista ni gestionada en oposición a la naturaleza, sino como una unidad económica y social que debería contribuir a su *sustentabilidad*. De hecho Europa, Japón y los Estados Unidos están a la cabeza en normatividad y proyectos urbanos orientados al *desarrollo sustentable*.³⁵ Ante esta situación se nos ocurren algunas preguntas que consideramos clave, pero para las cuales no tenemos respuestas puntuales:

³³ E. Provencio *et al.*, "El enfoque del desarrollo sustentable: una nota introductoria", *Revista Latinoamericana de Economía. Problemas del Desarrollo*, núm. 91, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1992, 24 p.

³⁴ Jeremy Rifkin, *La era del acceso: la revolución de la nueva economía*, Barcelona/Buenos Aires/México, Paidós, 2000, p. 13.

³⁵ La basura es preclasificada por el ciudadano de acuerdo con los contenedores urbanos disponibles en los vecindarios de estos países; los hay de varios colores en donde se deja vidrio, envases, papel y cartón, orgánicos y ropa y tejidos. En Alemania la selección del papel y del cartón se subdivide además en limpio y húmedo o manchado. Hechos verificados en trabajo de campo.

- ¿Cuáles son los límites de una economía de mercado para un desarrollo que no implique el deterioro del capital social y natural?
- ¿Permite la lógica de la ganancia capitalista evitar la destrucción del medio ambiente, garantizar el bienestar de las generaciones futuras y satisfacer las necesidades de las actuales?
- ¿Cómo se puede construir un pacto social que permita un desarrollo sin pobreza y sin deterioro del ambiente? (Boege, 1996: 215)

Seguendo el marco lógico de Eckart Boege para establecer proyectos regionales de *sustentabilidad*, hay que considerar que el *desarrollo sustentable* es un proceso cíclico ascendente que parte de las capacidades técnicas y políticas que se tienen para manejar los problemas sociales de la comunidad y los recursos de la biodiversidad; se debe también realizar el diagnóstico de los daños ecosistémicos, las presiones demográficas y de los grupos externos de interés, para después estar en condiciones de intervenir con un enfoque integrado que inicia con el ordenamiento ecológico y territorial a partir de criterios de manejo del agua, del recurso forestal, del uso de energéticos no fósiles para la vivienda y de las industrias como la energía solar; a partir del cambio en los hábitos de consumo, del manejo de los residuos sólidos y de una actividad agropecuaria bajo regulación.

En otro momento se busca la revaloración de los recursos naturales desde el punto de vista económico; se impulsa la reorganización institucional, en la que se incluye la creación o transformación de los organismos de coordinación, y se impulsa la formación de órganos ciudadanos en el nivel de los consejos locales y regionales, así como la participación de vecinos, productores, comerciantes, etc., para llegar a un primer cierre de ciclo en el que la principal actividad es la evaluación de los logros y la retroalimentación de los actores sociales del proceso (Boege, 1996: 253).

Una visión de dimensión regional implicaría que la *sustentabilidad* dependa no sólo de las comunidades urbanas, sino también de las comunidades rurales que subsisten en las zonas metropolitanas. Otra de las dificultades es vencer la lógica *economicista* de la relación costo-beneficio de corto plazo, que se pretende imprimir en los proyectos ecologistas. Mientras no se *contabilicen* a largo plazo los *costos ecológicos* del desarrollo irracional bajo el esquema de libre mercado globalizado, no hay garantía de cumplir con los principios fundamentales del *desarrollo sustentable*.

Tercera parte

1. Sistema político y coordinación metropolitana

La experiencia urbanizadora del siglo XX dejó en claro para la mayoría de los países que ni el régimen federado ni el unitario fueron suficientes para resolver los problemas que se generaron con los procesos de metropolización tanto en el mundo desarrollado como en los países subdesarrollados. En México, presidencialismo, centralismo y concentración son tres fenómenos ligados históricamente entre sí. Dice Omar Guerrero:

La centralización ha sido una de las fuerzas constructivas más poderosas del Estado nacional en México y la respuesta social y política a las tendencias centrífugas del siglo pasado... es uno de los fenómenos más complejos y por ende más difíciles de comprender. Generalmente se observa sin destacarse su carácter histórico y su parentesco con el moderno Estado capitalista.³⁶

³⁶ Omar Guerrero Orozco, *El Estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1989, 812 p.

Este modelo de concentración fue sostenido en lo político por un Estado formalmente *federal*, pero de *gestión presidencialista*, que repercutió de manera directa en la *forma de gobierno centralizada* impuesta para la ciudad de México desde 1928 al eliminar su régimen municipal y convertirla en el centro de operaciones y receptáculo de los "beneficios" del desarrollo nacional, con una burguesía naciente y protegida por el nuevo Estado y con un programa creciente de infraestructura y servicios urbanos sostenido durante más de medio siglo, como en ninguna otra parte del país.

Los esfuerzos de los regímenes postrevolucionarios por cambiar la imagen del México rural tendieron a la institucionalización de la política y la economía, lo que con el tiempo consumó el "milagro mexicano" bajo la doctrina de la economía mixta, que le dio soporte ideológico al *Estado de bienestar* de gran participación económica y de control de los sectores *estratégicos* (y luego no tan estratégicos), hasta llegar a la estatización de la banca nacional (Rosique, 1999: 94).

En ese contexto, industrialización intensiva, crecimiento demográfico y desarrollo urbano fueron la base para una dominación creciente de la ciudad sobre el espacio nacional y la constitución de una brecha creciente entre la capital y su entorno. Uno tendría que preguntarse: ¿cuáles son los intereses que dieron sustento al modelo autoritario y concentrador de desarrollo? A manera de hipótesis en otros trabajos hemos argumentado lo siguiente:

*jugosos contratos,
subsidios, exención
de impuestos, programas
gubernamentales de
fomento económico,
y hasta impunidad, son
parte del anecdotario
sobre la historia de la
construcción
de la gran ciudad*

51

Tras los laberintos burocráticos del centralismo, el presidencialismo mexicano esconde en gran medida el *modus operandi* de un mecanismo de acumulación que permitió el enriquecimiento y la creación de las grandes fortunas de la *familia revolucionaria* basadas en la combinación de la política con los negocios privados, unas veces dentro de los amplios márgenes que permitía la legalidad y la normatividad diseñada y arbitrada por la misma élite gobernante y otras veces de manera ilegal, basadas en las prácticas corruptas tan generalizadas entre los funcionarios públicos del gobierno mexicano; pero al fin de cuentas de procedencia dudosa e ilegítima.³⁷

Jugosos contratos, subsidios, exención de impuestos, programas gubernamentales de fomento económico, y hasta impunidad, son parte del anecdotario sobre la historia de la construcción de la gran ciudad. La *obra pública* fue el botín que aprovecharon caudillos revolucionarios, caciques, políticos y burguesía en una época de bonanza del gobierno durante la cual además se daban concesiones en transportes, notarías, radiodifusoras, periódicos, televisoras, etc. Desde entonces, la visión que se tiene de la ciudad de México desde la provincia es negativa: se le percibe como un elemento parasitario que significa la imposibilidad de desarrollo para otras regiones. Esta ideología se ha mantenido hasta nuestros días y tiene que ver con la sobrecarga presupuestal que ha representado la administración de la ciudad para el resto del país (Palacios, 1992: 155-175).³⁸

³⁷ José Antonio Rosique Cañas, *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano de México: retrospectiva y prospectiva hacia el siglo XXI*, México, UAM-Xochimilco, 1999, 233 p.

³⁸ La relación del monto presupuestal total de recursos fiscales entre las 16 delegaciones del Distrito Federal y los 34 municipios conurbados del Estado de México es de siete a uno (INEGI, 2001-3: 227).

En los últimos años la transición del sistema político mexicano abrió a la alternancia y a la democracia el gobierno de la ciudad de México, transformando el viejo órgano centralizado y autoritario en uno más descentralizado y plural. Estos cambios son todavía insuficientes si consideramos la necesidad de una mayor participación ciudadana.³⁹

El modelo administrativo centralización-desconcentración entre DF-delegaciones se mantuvo, pero se aceptó la elección popular tanto del jefe de gobierno del DF como de los jefes delegacionales. Con esto las delegaciones siguen siendo órganos *administrativos* dependientes del *centro* y se mantienen al margen de funciones propiamente de *gobierno*. Los municipios, en cambio, recibieron el beneficio de reformas constitucionales que aumentan sus atribuciones en varias materias relacionadas con el *desarrollo urbano* y el *ambiente*; en particular, los del Estado de México fueron comprendidos dentro de los programas de desconcentración, descentralización y modernización administrativa iniciados por el gobierno estatal desde los años ochenta (Barrera y Ferreira, 1991, y Massolo, 1993), aunque se mantiene la centralización de los recursos fiscales, tanto estatales como federales (Cabrero, 1997: 329-387).

El asunto de la *forma de gobierno* no es una quimera ideológica ni un asunto de toma de posición política, sino el punto sobre el cual se pueden cimentar las bases de una organización política y social que le dé soporte a un proyecto con criterios y políticas de *desarrollo sustentable*. Si como dijo Marx, el *Estado es la versión oficial de la sociedad* y si además es producto de un régimen de *governabilidad democrática*,⁴⁰ entonces la *administración* se convierte en una *potencia del Estado* (Sánchez, 2000: 68), que sirve a los intereses de la sociedad en general y no a un sector de ésta. En ello le seguimos apostando más al *Estado-nación reformado*, que a las leyes neoliberales del mercado.

Las experiencias internacionales de *governance* de la ONU, la Unión Europea y las grandes metrópolis estadounidenses destacan la forma de interacción de las diferentes modalidades de intervención estatal cuando operan en un *sistema-red*,⁴¹ mismas que pueden ser asumidas discrecionalmente por los gobiernos locales y nacionales, para participar, darle orden y dirección a los asuntos públicos relacionados con el desarrollo metropolitano (Heuson y Sincler, 2001: 3-21). El punto se centra entonces en el grado de *governabilidad democrática* que se puede lograr en países en donde los *sistemas político-administrativos* han funcionado bajo regímenes *federales* o *unitarios*, pero acostumbrados al *autoritarismo* y a las *prácticas centralistas*.

³⁹ El gobierno del Distrito Federal se encuentra en estos momentos en pleno proceso de reforma política. Para ampliar información sobre el tema consúltese la página web del Instituto Electoral del Distrito Federal, en "Foro para la Reforma Política del Distrito Federal", junio del 2001, y minuta de la propuesta de reforma política del Distrito Federal elaborada por la Cámara de Diputados en diciembre de 2001.

⁴⁰ De acuerdo con Nicandro Cruz: "la gobernabilidad democrática es entendida como la capacidad de presentar e implantar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos", mientras que la *governance* se refiere a los "procesos de coordinación e interacción que se dan entre los diferentes actores incluidos y los diferentes niveles de gobierno, para la consecución de algún propósito público-privado" (Cruz, 2001: 17).

⁴¹ Estos nuevos escenarios en los que operan sobre todo los gobiernos locales cuando afrontan sus responsabilidades de la *gestión metropolitana* —en la que además de establecer *relaciones intergubernamentales* muy complejas entre unidades administrativas de la organización estatal, tienen que participar en megaproyectos y planes de desarrollo en los se requiere llegar a convenios de coparticipación con actores económicos y sociales fundamentales—, son propios de los postmodernos *sistemas-red*. La maximización de beneficios de la *red* está sujeta a una serie de factores críticos que tienen que ver con la institucionalización de reglas, bajo procesos lentos y con altos costos de transacción, para que al final se vaya dando un reconocimiento de ellas por parte de todos los actores (Borja y Castells, 2000: 358-360).

2. Experiencias de coordinación metropolitana

El antecedente más remoto de algunas experiencias administrativas de coordinación metropolitana se remonta a la Ley General de Asentamientos Humanos de julio de 1976, que en su capítulo III, artículos 18 y 27 estableció que las "conurbaciones" se constituyen: *cuando dos o más centros de población tienden a formar una unidad económica, geográfica y social y se localizan en más de una unidad federativa, el presidente las declara zona conurbada.*

En ella se identificaron seis zonas conurbadas: la del centro, la del río Pánuco, la del río Ameca, la del río Balsas, la de La Laguna y la de Barra de Navidad. Acto seguido, el 6 de octubre de 1976 se creó la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP), con las funciones asignadas de elaborar y revisar el plan de ordenamiento de la zona conurbada para aprovechar los elementos naturales, sus recursos humanos y económicos, así como coordinar obras públicas y proyectos de inversión y gestionar la compatibilización de los planes estatales y municipales. La participación del jefe del DDF, los gobernadores del Estado de México, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Morelos, 86 presidentes municipales, 16 delegados del DDF y delegados representantes de organismos descentralizados del Estado, coordinados todos ellos por el titular de la Secretaría de la Presidencia, en reuniones bimensuales de trabajo, parecía en principio, un buen inicio para que en la siguiente década se empezaran a ver resultados que significaran avances en materia de reordenamiento territorial, desconcentración demográfico-industrial, transporte, vivienda, abasto de agua, contaminación y descentralización político-administrativa. De hecho la CCCP se abocó a la preparación del Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro y de la ZMCM.

El problema a que se enfrentan los gobiernos de estas grandes zonas metropolitanas que abarcan diversas jurisdicciones es que exigen la competencia de los tres órdenes de gobierno, lo que plantea retos para las *relaciones intergubernamentales*; además de que requiere de una estrategia de *coordinación metropolitana* muy eficiente en resultados y legitimada políticamente con sus gobernados para que pueda *centralizar* facultades y atribuciones que le permitan tener éxito en la *formulación y regulación de políticas*, en otro momento dispersas y pertenecientes a otros organismos autónomos, y también delegar la ejecución y el control de los programas a los gobiernos locales, con derecho a que le *rindan cuentas* sobre las acciones encomendadas, dentro del marco atribucional acordado.

Lo interesante de esa experiencia de *coordinación metropolitana* fue que en sus planteamientos estaba incluido el tema de la *sustentabilidad*. El objetivo central era: el aprovechamiento racional de los recursos naturales, humanos, económicos y sociales, así como el uso apropiado del territorio y el medio natural con el objeto de mejorar la vida de sus ha-



bitantes. Esto se lograría mediante estrategias concertadas de desconcentración y la disminución del crecimiento. Más adelante, a finales de 1982, López Portillo amplió la influencia del organismo con funciones de concertación, ordenamiento y programación presupuestal mediante los convenios únicos de coordinación bajo el mando de la SPP, pero en noviembre de 1988 el presidente Miguel de la Madrid emitió un decreto por medio del cual este organismo perdió su carácter de descentralizado y quedó limitado al ámbito de la planeación indicativa dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y a funciones de concertación entre los distintos órdenes de gobierno y fuera del campo de la programación y asignación de recursos fiscales, con lo que su trascendencia se nulificó en lo poco que lo estaba logrando. Paradójicamente esto sucedió cuando el avance de la mancha urbana apretaba los espacios *campo-ciudad* entre la ZMCM y el resto de las ciudades que conforman la ZCCP.

¿Qué fue lo que falló? Primero, debilidad de origen del organismo, limitado a ser un desprendimiento de la administración pública federal, con un coordinador designado por el presidente de la república, que ya en operación mostraba poca legitimidad y fuerza política para la ejecución de los proyectos, frente a funcionarios electos popularmente (gobernadores y presidentes municipales). Segundo, la logística de coordinación se enfrentaba a actores que representaban diversos intereses corporativos y clientelares con los que había que negociar al margen del marco institucional. Tercero, la falta de voluntad, compromiso y visión política de los actores sobre la misión institucional. A esto se sumó la coyuntura de crisis política por la que pasaba el sistema presidencialista y el avance de la oposición. Dar concesiones en una posición tan estratégica como era la CCCP y permitir el avance en los procesos democráticos de coordinación, planeación e implementación de un programa de desarrollo sustentable tan prioritario se veía muy riesgoso desde el pináculo del poder gubernamental.

Frenados los alcances de la CCCP, fueron apareciendo bajo la modalidad administrativa comisiones de alcances mínimos con un presidente o coordinador designado desde los poderes ejecutivos (federal o estatal), con el propósito de atender los problemas más inmediatos propiciados por la conurbación entre el Distrito Federal y el Estado de México. Esos organismos fueron los siguientes:

- a) La Comisión del Área Metropolitana de la Ciudad de México (1988).
- b) El Comité del Área Metropolitana del Estado de México (1988).
- c) El Consejo del Transporte del Área Metropolitana (Cotam), surgido en 1989 y que en 1992 elaboró el Plan Metropolitano de Vialidad y Transporte.
- d) La Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México (1992).
- e) Los órganos estatales de coordinación y órganos de coordinación intermunicipal, importantes para la elaboración del Plan de Ordenación de las Zonas Conurbadas.
- f) La Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana.
- g) La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad que sustituye al Cotam.
- h) La Secretaría General Metropolitana del Departamento del Distrito Federal.
- i) La Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Merino, 1996: 83-93).
- j) Otras estructuras gubernamentales creadas para atender los asuntos de coordinación metropolitana, así como comisiones legislativas del Congreso del Estado de México y de la Cámara de Diputados. Sus acciones y resultados se han caracterizado por lo limitado de sus alcances y por la tendencia a quedar subsumidas dentro de los conflictos políticos producto de la *cohabitación política* entre funcionarios de diferentes partidos en las mismas estructuras gubernamentales, la *alternancia* en el poder por los cambios de partido de gobierno a gobierno y los *gobiernos divididos* por la ausencia de *mayoría* en los congresos locales y nacional.

Aun así, en este complejo contexto de *relaciones intergubernamentales*, las nuevas experiencias de *coordinación metropolitana* entre 1992 y 1993 dieron pauta para que se agregara al apartado G de la base quinta del nuevo artículo 122 constitucional una enmienda que aclaraba los asuntos que tendrían que ver con materias de coordinación necesarias. A la letra dice:

que el Distrito Federal es parte de un conjunto urbano mayor en donde las materias de coordinación necesarias son, cuando menos, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Para este efecto se legaliza la firma de convenios entre los distintos órdenes de gobierno y la formación de comisiones metropolitanas con funciones y tareas específicas en materia de obras, servicios y cooperación presupuestal.⁴²

En el artículo 115, fracción V, de la Constitución también se hace mención de la conurbación en el sentido siguiente:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman y tienden a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.⁴³

Finalmente, sin tomar en cuenta la existencia de la CCCP, en 1995 se creó en la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, misma que durante el sexenio de Ernesto Zedillo elaboró el *Programa de Ordenamiento para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2020*, que a pesar de haber sido aprobado por la Cámara de Diputados en 1998 no logró la continuación de sendos programas parciales por parte de los gobiernos locales y mucho menos que su ejecución se llevara a cabo, ya que para ello se requería de la aprobación de recursos fiscales por parte de la Cámara de Diputados (diario *Reforma*, 5 de agosto de 2002: 4B). Una vez más el gobierno federal engendró un organismo que, por las mismas debilidades estructurales de los anteriores, se agrega a la lista de intentos fallidos para darle *governabilidad* a los problemas metropolitanos. El error está en pensar y decidir desde el *centro* y querer tomar en cuenta a los demás actores políticos sólo para decirles cuándo, qué y cómo tienen que hacer las cosas, bajo el *régimen federal* establecido y la lógica jerárquica de *niveles* de gobierno.⁴⁴

En opinión de varios especialistas⁴⁵ el principal problema que presenta la región centro es la falta de una *coordinación metropolitana* que le dé congruencia a los esfuerzos de los distintos organismos y órdenes de gobierno de la ZMCM. La limitación de facultades a

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ El *régimen federal* se compone de *órdenes de gobierno* y no de *niveles*, ya que se supone que los tres (el federal, el estatal y el municipal) son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Véase artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁴⁵ Roberto Eibenschutz, Bernardo Navarro, Javier Delgado, Alicia Zicardi, entre otros, opinan que en México hay suficientes estudios técnicos y sociales que podrían aplicarse con alto grado de factibilidad para darle a la región un tratamiento con visión integral sustentable, pero que el problema está atorado en el nivel institucional; es ahí donde los altos *costos de transacción política* impiden un avance cualitativo en la organización gubernamental que no favorece el avance para la institucionalización de la *coordinación metropolitana* (información obtenida de entrevistas y asistencia a seminarios y encuentros académicos).

la CCCP en 1988 significó un retroceso. Lejos de eso, lo que se requiere es fortalecer un organismo descentralizado, autónomo, plural y democrático con personalidad jurídica propia y *empoderado* para funciones *ejecutivas* y no sólo *administrativas* y *de coordinación*, sino de *gobierno*. Como lo señala María Eugenia Castro, un organismo que

sirva para poder actuar en el campo de la planeación regional-urbana-ambiental y en las acciones de mejoramiento y restauración de ambientes naturales y creado para que garantice una adecuada calidad de vida para los habitantes de los asentamientos humanos y contribuya, en su escala, a hacer posible la sobrevivencia del hombre y del resto de formas de vida en la tierra, pero que reivindique como nuestros los recursos de nuestro territorio, así como el uso y disfrute de los mismos, a favor de sus pobladores.⁴⁶

Conclusiones

- *Sustentabilidad, forma de gobierno y megalópolis* son categorías que pueden hacerse compatibles, siempre y cuando haya un avance sustancial en materia de rediseño institucional basado en la *governabilidad democrática*.
- La globalización y las determinaciones que impone el libre mercado a la sociedad de consumo son un obstáculo para cambiar los hábitos humanos respecto del manejo de los recursos naturales y su relación con los ecosistemas. Sin embargo, hay experiencias exitosas que podrían adaptarse a las grandes ciudades mexicanas.
- Los organismos de coordinación actuales son un avance técnico-administrativo importante, pero al ser contaminados por los conflictos políticos se limitan sus alcances y se tergiversan sus propósitos institucionales. Reactivar la CCCP, otorgándole facultades de coordinación y de gobierno, sería un avance para la planeación de un desarrollo sustentable para la región.
- La participación directa de las comunidades en el control, vigilancia y operación de estos organismos es indispensable para garantizar esa *sustentabilidad*. Un órgano de gobierno para la megalópolis que esté por encima de las soberanías estatales sólo se puede construir a partir de la voluntad y la conciencia ciudadana.
- Una planeación prospectiva debe construirse a partir del futuro que deseamos y no del pasado que pretendemos dejar atrás. Lo malo del presente debe ser erradicado en el corto plazo. La visión de futuro en el caso de lo ecológico debe partir de un enfoque *holístico*, con un sistema de información riguroso y preciso, al alcance de todos los participantes.
- Academia, gobierno y sociedad civil deben estar juntos en la construcción de la *sustentabilidad*, pues su aislamiento sólo da paso a la continuidad de las anarquías y desequilibrios aquí expuestos. La infraestructura institucional y el capital social están a la vista. En los tres bandos se está trabajando fuerte, sólo hay que encontrar los caminos de la coincidencia y el consenso de la *governabilidad democrática*. Ciencia, política, economía y sociedad deben confluir en este punto.

⁴⁶ María Eugenia Castro Ramírez, "El mito del desarrollo sustentable y de la sustentabilidad urbana", *Diseño y Sociedad*, núm. 8, México, UAM-Xochimilco, 1998, p. 7.

Bibliografía

- Adalid, Tatiana, "Sugiere gobierno para la metrópoli" (entrevista a Rodolfo Tuirán, subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial), *Reforma*, México, 5 de agosto de 2002, p. 4B (Ciudad y Metrópoli).
- Agranoff, Robert, "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 125-170.
- Alfie, Miriam *et al.*, "El desarrollo sustentable: ¿Una opción para mejorar la vida de los campesinos?", en Hubert C. de Grammont y Héctor Tejera Gaona (coords.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, México, Plaza y Valdés, 1996, 400 p.
- Atlas Universel, *Atlas Universel Illustré*, París, Atlas Universel, 2001, 758 p.
- Bataillon, Claude, *La ciudad y el campo en el México central*, México, Siglo XXI, 1978, 343 p.
- Boege, Eckart, "El desarrollo sustentable: aspectos teóricos y experiencias campesinas", en Hubert C. de Grammont y Héctor Tejera Gaona (coords.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, México, Plaza y Valdés, 1996, pp. 213-230.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, 2000, 418 p.
- Cabrero Mendoza, Enrique, "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre de 1997, pp. 329-387.
- Carabias, J., *Manejo de recursos y pobreza rural*, México, FCE, 1994.
- Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI, 1983, 517 p.
- Castro Ramírez, María Eugenia, "El mito del desarrollo sustentable y de la sustentabilidad urbana", *Diseño y Sociedad*, núm. 8, México, UAM-Xochimilco, 1998, pp. 3-7.
- Conapo, *La situación demográfica de México*, México, Conapo, 1998, 185 p.
- Connolly, Priscila, "¿Cuál megalópolis?", en Javier Delgado y Blanca R. Ramírez (coords.), *Territorio y cultura en la ciudad de México*, t. I, *Transiciones*, México, UAM/Plaza y Valdés, 1999, pp. 37-46.
- Cruz, César Nicandro, "Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y siempre evidente vínculo conceptual e institucional", *Prospectiva*, año 7, núm. 19, México, Agrupación Política Nueva, noviembre de 2001, pp. 15-20.
- Delgado, Javier, "El índice de consolidación urbano regional: últimas mediciones con base en el censo del 2000", ponencia presentada en el 2o. Seminario de *La Rururbanización en la Corona Regional de la ciudad de México*, México, Instituto de Geografía de la UNAM, julio de 2002 (en prensa).
- Delgado, Javier y Blanca R. Ramírez (coords.), *Territorio y cultura en la ciudad de México*, t. I, *Transiciones*, México, UAM/Plaza y Valdés, 1999, 222 p.
- Delgado, Javier *et al.*, "La corona regional de la ciudad de México. Primer Anillo exterior en formación", en Javier Delgado y Blanca R. Ramírez (coords.), *Territorio y cultura en la ciudad de México*, t. I, *Transiciones*, México, UAM/Plaza y Valdés, 1999, pp. 171-194.
- Eibenschutz Hartman, Roberto (coord.), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México*, ts. I y II, México, UAM/Porrúa, 1997, pp. 303 y 477.
- Fuentes, Carlos, *La región más transparente*, México, FCE, 1973, 472 p.
- García Canclini, Néstor, *La globalización imaginada*, México, Paidós, 2000, 238 p.
- Gobierno de la República, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Compañía Editorial, Impresora y Distribuidora, S. A., 1997, 139 p.
- Guerrero Orozco, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1989, 812 p.
- Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, México, FCE, 1999, 505 p.

- Hiernaux Nicolás, Daniel, "La búsqueda de un nuevo paradigma regional", en Blanca R. Ramírez V., *Nuevas tendencias en el análisis regional*, México, UAM-Xochimilco, 1991, pp. 33-48.
- , "Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión", en Rocío Rosales Ortega (coord.), *Globalización y regiones en México*, México, UNAM/Porrúa, 2000, pp. 121-138.
- , *Nueva periferia, vieja metrópoli: el Valle de Chalco. Ciudad de México*, México, UAM-Xochimilco, 1995, 285 p.
- INEGI, *Agenda estadística. Estados Unidos Mexicanos 2001*, Aguascalientes, INEGI, 2001-2002, 205 p.
- , *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Edición 2001*, Aguascalientes, INEGI, 2001-2003, 247 p.
- , *Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2000*, Aguascalientes, INEGI, 2001-2002, 316 p.
- , *Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México, 1995-2000*, México, INEGI, 2002, 174 p.
- Mel, Patrice, *Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana en Francia*, México, CIESAS, 1999, 23 p. (miemografiado).
- Merino Mañón, José, *Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, IAPEM, 1996, 185 p.
- Navarro, Bernardo V., "El desarrollo hoy: Presentación", en *Nuevas tendencias en el análisis regional*, México, UAM-Xochimilco, 1991, pp. 5-12.
- Olmedo, Raúl, "Descentralización y municipalización de los programas sociales", en Bernardo Kliksberg (comp.), *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*, México, INAP/FCE, 1994, pp. 148-153.
- Palacios L., Juan José, "La insuficiencia de la política regional en México: patrones de asignación de la inversión pública federal, 1959-1986", en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 155-175.
- Pradilla Cobos, Emilio, "Metrópolis y megalópolis en América Latina", *Diseño y Sociedad*, núm. 8, México, UAM-Xochimilco, 1998, pp. 39-48.
- Provencio, E. et al., "El enfoque del desarrollo sustentable: una nota introductoria", *Revista Latinoamericana de Economía, Problemas del Desarrollo*, núm. 91, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1992.
- Rifkin, Jeremy, *La era del acceso: la revolución de la nueva economía*, Barcelona/Buenos Aires/México, Paidós, 2000, 366 p.
- Rosique Cañas, José Antonio, "Ciudad de México: evolución y perspectiva de la forma de gobierno", *Veredas*, núm. 1, México, UAM-Xochimilco, 2000, pp. 83-106.
- , *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano de México: retrospectiva y prospectiva hacia el siglo XXI*, México, UAM-Xochimilco, 1999, 233 p.
- , "El desarrollo nacional en el laberinto del centralismo mexicano", *Iztapalapa*, núm. 46, México, UAM-Iztapalapa, 1999, pp. 93-110.
- Sánchez González, José Juan, *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, México, IAPEM/Plaza y Valdés, 2000, 313 p.
- Tudela, F., "La sustentabilidad del desarrollo", *Revista Latinoamericana de Economía. Problemas del Desarrollo*, núm. 91, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1992.