

# Ciudades invisibles en el Valle de México.

Nota crítica

**Antonio Toca Fernández**

*Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco*

## Resumen

Es común en los estudios o publicaciones sobre los procesos de urbanización de la zona metropolitana del Valle de México, que se le considere como una unidad. Sin embargo, aunque están físicamente unidas, la Ciudad de México y su expansión hacia la periferia tienen, y han tenido, condiciones diferentes en su desarrollo. Es injusto seguir asumiendo que estas áreas de expansión son simples conurbaciones, pues por su población y estructura urbana, son verdaderas ciudades. Este fenómeno, al que debió dársele mayor importancia por los efectos generados, se presenta en el Valle de México y también en otras zonas metropolitanas del país, lo que ha provocado una inequidad en su desarrollo cuyas consecuencias han sido muy graves para su evolución urbana y la calidad de vida de sus habitantes. Se señalan algunas alternativas para revertir esa situación en la zona metropolitana del Valle de México, así como los problemas que impiden lograr una efectiva coordinación metropolitana que permita realizar acciones y proyectos con el consenso de los tres niveles de gobierno.

**Palabras clave:** urbanización, zona metropolitana, conurbación.

## Abstract

It is common that in studies or publications on the urbanization processes of the metropolitan area of the Valley of Mexico, it is considered as a unit. However, although they are physically united, Mexico City and its expansion towards the periphery have, and have had, different conditions in its development. So, it is unfair to continue assuming that these areas of expansion are simple conurbations

since, by their population and urban structure, they are true cities. This phenomenon, which should have been given greater importance due to the effects generated, is present in the Valley of Mexico and also in other metropolitan areas of Mexico, which has led to inequity in its development; whose consequences have been very serious for its urban and economic evolution, and in the quality of life of its inhabitants. Some alternatives are indicated to reverse this situation in the metropolitan zone in the Valley of Mexico; and the problems to achieve an effective metropolitan coordination that allows carrying out actions and projects with the consensus of the three levels of government.

**Keywords:** urbanization, metropolitan zone, conurbation.

## Resumo

É comum que em estudos ou publicações sobre processos de urbanização da área metropolitana do Vale do México, é considerado como uma unidade. No entanto, embora estejam fisicamente unidos, a Cidade do México e sua expansão para a periferia têm, e tiveram, condições diferentes em seu desenvolvimento. É injusto continuar supondo que essas áreas de expansão são simples conurbações, já que por sua população e estrutura urbana, são verdadeiras cidades. Esse fenômeno, que deveria ter recebido maior importância devido aos efeitos gerados, está presente no Vale do México e também em outras áreas metropolitanas do país, o que levou a desigualdades em seu desenvolvimento cujas consequências foram muito sérias para sua evolução urbana e econômica, e a qualidade de vida de seus habitantes. Algumas alternativas são indicadas para reverter essa situação na área metropolitana no

Fecha de recepción:  
11/09/2018

Fecha de aceptación:  
13/05/2019



Vale do México; e os problemas para conseguir uma coordenação metropolitana efetiva que permita realizar ações e projetos com o consenso dos três níveis de governo.

**Palavras-chave:** urbanização, área metropolitana, conturbação.

## Introducción

En 1950 la Ciudad de México tenía 2.9 millones de habitantes y, en 2015, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) —que la incluye— sumó 20.8 millones. Ese explosivo aumento se explica porque, en 65 años, lo que originalmente era la Ciudad de México rebasó sus límites extendiéndose hacia el Estado de México y su población aumentó 7.2 veces. Esa proporción contrasta con la que se dio dentro de la Ciudad de México que, en el mismo periodo de tiempo, pasó de 2.9 millones de habitantes a 8.9 en 2015; lo que representó un aumento de tres veces. Esas cifras demuestran que el incremento de población se ha producido en el nororiente del valle, dentro del Estado de México. Sin embargo, en las publicaciones sobre los censos y en los análisis se agrupa con una sola cifra a todos los habitantes de esa zona metropolitana, aunque desde el año 2000 se ha señalado un patrón de urbanización policéntrico; lo que implica no sólo la conurbación con 74 municipios, sino que revela que dos son ciudades de más de un millón de habitantes, cuatro tienen más de 500 000 y ocho más de 250 000. Ese fenómeno

debe analizarse con mayor profundidad porque ha provocado graves desequilibrios en el desarrollo urbano de la zona metropolitana, que impactan negativamente en la situación económica y social de la población; especialmente en la zona oriente del Valle de México, que incluye a la Ciudad de México y a 14 ciudades del Estado de México. Para poder lograr un avance en la problemática de la ZMVM, al igual que en otras zonas similares del país, es fundamental mejorar los mecanismos de gobernanza metropolitana, para incrementar significativamente la calidad de vida de la población.

## Ciudades invisibles

Es frecuente que al mencionar la Zona Metropolitana del Valle de México se haga referencia a la Ciudad de México y su conurbación con municipios del Estado de México. La ZMVM está integrada por las 16 alcaldías de la Ciudad de México, 74 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo. La población de esta zona, en el año 2015, fue de 20 892 720 habitantes, equivalente a 18% del total nacional (Covarrubias Gaitán, 2000).<sup>1</sup> Aunque de los municipios conurbados con la Ciudad de México, 14 tienen concentraciones urbanas —verdaderas ciudades— de más de 200 000 habitantes.

Esa generalización, útil desde muchos puntos de vista, ha sido particularmente injusta cuando se hace un mínimo análisis sobre sus consecuencias. La primera, y más evidente, es que no ha permitido comprender que la ciudad original y su expansión hacia los municipios de su periferia en el Valle de México, aunque están físicamente conurbados, han tenido condiciones diferentes en su desarrollo.

1. [...] el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social; para efectos de la fracción V del Artículo 115 de la Constitución General de la República, la zona de conurbación es el área generada en un radio de 30 km.

La segunda es que, aunque están localizados físicamente en el mismo valle, existe una división política que los separa. La tercera es que algunas de esas conurbaciones ya son en realidad, por su tamaño y población, verdaderas ciudades invisibles (Garza G., 2000:239).<sup>2</sup>

Los resultados de esa generalización no serían importantes si no fuera por el hecho de que han provocado en esas ciudades “invisibles” una grave desatención en la asignación de los recursos federales para su infraestructura, servicios y vialidades; con un saldo negativo, acumulado desde 1970. Además, es incorrecto seguir asumiendo que son simples conurbaciones, porque esa simplificación ha ocultado un fenómeno al que debió dársele mayor importancia por los efectos que ha generado en todo el Valle de México, y cuyas consecuencias han sido particularmente negativas para los municipios del Estado de México. Como un ejemplo, en el estudio *La expansión de las ciudades* (Inegi, Sedesol, 2011) se agrupa –como una sola ciudad– a las 11 ciudades de más de un millón de habitantes y a sus municipios conurbados. En el caso del Valle de México, sólo se menciona que tiene 20 892 720 habitantes; pero no se aclara que en mismo valle hay otras 14 ciudades conurbadas; dos, con más de un millón de habitantes; seis con más de medio millón, y seis por encima de los 250 000; y eso se repite en otras zonas metropolitanas (Conapo, Inegi, Sedatu, 2018).<sup>3</sup>

La expansión urbana en el Estado de México durante el periodo de 1995 a 2015 ha ocurrido principalmente hacia la parte norte y noreste de la ZMVM

2. Así, se tiene un área metropolitana urbanísticamente muy desigual o, si se prefiere, muchas ciudades diferentes que se consideran partes de una sola... sólo la parte de la ciudad real que se encuentra en el Distrito Federal es la Ciudad de México, y el resto no tiene un nombre político oficial, denominándose municipios mexiquenses conurbados.  
3. Desde mediados de 1970, la estructura urbana de la Ciudad de México está sometida simultáneamente a un proceso de expansión de la periferia y a otro de despoblamiento y descapitalización de sus áreas intermedias.

y se prevé que este patrón continúe hacia el 2030 (Mohar, 2016:80).

### Conurbaciones, o ciudades sin nombre

La Zona Metropolitana del Valle de México se considera, en el Sistema Urbano Nacional (SUN), como la principal del país. Esta delimitación implica que esa zona se conforma por la Ciudad de México y los municipios conurbados. Sin embargo, aunque espacialmente han sido parte de un proceso de urbanización más o menos continuo –que se inició desde la ciudad original hacia la periferia– esas conurbaciones están separadas de la Ciudad de México por divisiones políticas que, aunque no son físicas, han determinado y siguen condicionando su urbanización insuficiente, con graves carencias de equipamiento de servicios urbanos que han impactado negativamente su desarrollo y han reforzado la centralización de la ciudad original. Ese mismo fenómeno se repite en varias zonas metropolitanas como Guadalajara, Monterrey, Toluca, Puebla, Tijuana, León, La Laguna, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, que se han conurbado con otros municipios que –por el tamaño de su población– ya son verdaderas ciudades. La Ciudad de México es un caso único, que conforma una zona metropolitana, con la ciudad central y un conjunto de 14 ciudades en el Valle de México, que son parte de la megalópolis del centro del país (Garza G., 2010:12, 46).<sup>4</sup>

4. [...] una sorprendente forma de concentración territorial bautizada como megalópolis, pues con la proliferación de zonas metropolitanas se hizo posible la unión o traslape de dos o más de ellas... Una concentración de esa naturaleza se visualiza en el subsistema urbano del centro del país, constituido principalmente por las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Toluca, Puebla, Cuernavaca, Querétaro y Pachuca. Dentro de esta región polinuclear, la emergencia de una megalópolis propiamente dicha se inicia en los años ochenta. Se considera que esto ocurre cuando algunos municipios de dos o más zonas metropolitanas son limítrofes, esto es, que las zonas se unen mediante alguna de sus unidades administrativas.

Ciudades, Estado de México									
Ciudad	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Ecatepec	1,218,135	1,457,124	1,622,697	1,688,258	1,656,107	1,677,678	1,859,266	1,955,431	2,039,602
Nezahualcóyotl	1,256,115	1,233,868	1,225,972	1,140,528	1,110,565	1,039,867	1,231,478	1,286,462	1,334,201
Naucalpan	786,551	839,723	858,711	821,442	833,779	844,219	946,612	993,217	1,034,469
Tlalnepantla	702,807	713,143	721,415	683,808	664,225	700,734	731,760	760,417	784,390
Chimalhuacán	242,317	412,014	490,772	525,389	614,453	679,811	766,789	823,790	875,798
Cuautitlán Izcalli	326,750	417,647	453,298	498,021	511,675	531,041	588,777	616,885	640,247
Atizapán	315,192	427,444	467,886	472,526	489,937	523,296	568,023	596,369	620,111
Tultitlán	246,464	361,434	432,141	472,867	486,998	520,557	632,845	670,078	701,529
Ixtapaluca	137,357	187,690	297,570	429,033	467,361	495,563	561,686	599,914	633,645
Nicolás Romero	184,134	237,064	269,546	306,516	366,602	410,118	460,672	490,709	517,003
Valle de Chalco		287,073	323,461	332,279	357,645	396,157	425,915	454,545	480,544
Chalco	282,940	175,521	217,972	257,403	310,130	343,701	394,805	423,894	449,939
La Paz	134,782	178,538	212,694	232,546	253,845	293,725	303,826	323,879	341,992
Coacalco	152,082	204,674	252,555	285,943	278,064	284,462	311,088	326,140	338,666
TOTAL	5,985,626					8,740,929			10,792,136

Figura 1. Incremento de población. Fuentes: Inegi *Encuesta intercensal 2015*; Conapo *Proyecciones 2010-2030*.

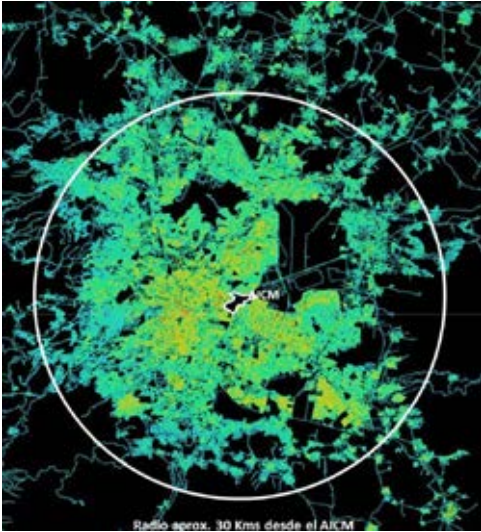
Esas conurbaciones en el Valle de México son –desde hace tiempo– por su extensión, población y densidad de construcción, verdaderas ciudades sin nombre, como certeramente se señaló desde el año 2000 (Garza G., 2000:239).<sup>5</sup>

Lo que sorprende es que no se ha reconocido esta situación, a pesar de que en el Valle de México, además de la ciudad original, hay 14 ciudades con más de 250 000 habitantes cada una, que han sido

y siguen siendo tratadas como conurbaciones sin que esto se cuestione, ni se analice en conjunto cuáles han sido sus principales efectos económicos y sociales. El hecho de que sumen 8.7 millones de habitantes es suficiente evidencia de la importancia y necesidad de que se aclare que la zona metropolitana del Valle de México es en realidad un conjunto de 15 ciudades (Figura 1).

Ese equívoco ha provocado que las mencionadas conurbaciones –que son verdaderas ciudades invisibles– se consideren como partes de la Ciudad de México, sin que eso sea justo, ni por su tamaño, ni por su demarcación política, ni por los recursos que se les han asignado (Ward P. M., 2004).

5. Así, se tiene un área metropolitana urbanísticamente muy desigual o, si se prefiere, muchas ciudades diferentes que se consideran partes de una sola... sólo la parte de la ciudad real que se encuentra en el Distrito Federal es la Ciudad de México, y el resto no tiene nombre político oficial, denominándose municipios mexicanos.



**Figura 1.** Zona Metropolitana del Valle de México; su centro es el actual aeropuerto.

### Centro/periferia

Cuanto mayor sea una ciudad y más rápido haya sido su crecimiento tiene mayores posibilidades de que esa expansión haya sido desestructurada y genere grandes desequilibrios, tanto sociales como territoriales. Ése ha sido el caso de la Ciudad de México, ya que su rápido crecimiento fue primero en el interior y después se desbordó hacia su periferia. Este proceso ha tenido un doble efecto: el primero es que la población de la ciudad central ha decrecido, debido a que fue expulsada hacia la periferia. La ciudad ampliada se transformó así en un tejido heterogéneo, en el que no es identificable una forma urbana de conjunto. Esa dispersión no fue fruto del azar, pues el aparente desorden revela en realidad otro orden, no por injusto menos evidente, que lo determinó. El segundo efecto es que el anillo de zonas conurbadas ha aumentado la hipercentra-

lidad de la Ciudad de México, porque el mercado de trabajo y muchos servicios se concentran aún en ella (Damian, 213-246).<sup>6</sup> Su estructura urbana es radio-céntrica y en la periferia es dispersa, con asentamientos sobre las principales vialidades. En las conurbaciones, el uso extensivo y fragmentado del suelo ha provocado un crecimiento horizontal de baja densidad que ha hecho muy difícil, y de enorme costo, introducir la infraestructura y servicios (Castells M., Borja J., 1997:13).<sup>7</sup>

### Población y costo de servicios

Los estudios sobre proyecciones del crecimiento de la población, que abarcan del año 2000 al 2020, se realizaron para 113 ciudades, pero no se mencionó que el aumento de población en la ZMVM será básicamente en el Estado de México, ni se aclara que el aumento de población en cada una de las ciudades del Valle de México, como Ecatepec o Chimalhuacán sería, en ese lapso, de 583 000 y 385 000 habitantes respectivamente. Tampoco se consideró su situación en cuanto a infraestructura, uso de suelo y equipamiento urbano, porque no se les incluyó en el estudio (Conapo, 2010).

Se explica así no sólo una grave omisión, sino la inequidad en la asignación de recursos federales a esos municipios; pues es evidente que tal criterio ha sido la causa principal del retraso de esas conurbaciones, que no se reconocen aún como verdaderas ciudades. En la Ciudad de México la infraestructura y los servicios públicos son mejores, y sus costos son más baratos que en las ciudades del Estado de México en la ZMVM; con lo que se favorece

6. En el libro de Gustavo Garza *Los grandes problemas de México*.

7. Grandes aglomeraciones difusas, con funciones económicas y con asentamientos humanos diseminados a lo largo de vías de transporte, con zonas semi rurales intersticiales, áreas periurbanas incontroladas y servicios desigualmente repartidos en una infraestructura discontinua.

y refuerza la centralidad de la Ciudad de México y la pauperización de sus periferias.

### Aspectos urbanos

El proceso de urbanización en países subdesarrollados se ha caracterizado por mantener o acentuar la concentración en una gran ciudad y por las grandes deficiencias sociales y de infraestructura que existen en las demás (Garza G., 1990).<sup>8</sup>

En las últimas décadas del siglo xx, el sistema de organización territorial ha tenido una transformación significativa, lo más notable ha sido la suburbanización de áreas extensas y la rápida inmigración desde comunidades urbanas previamente aisladas. Este proceso ha determinado la emergencia de redes urbanas metropolitanas policéntricas que concentran estructuras y relaciones sociales más complejas y que constituyen subsistemas completos dentro de ciudades altamente integradas.

Sin embargo, no se ha enfatizado que esas diferencias se presentan primero y de manera más obvia en las conurbaciones de la gran ciudad que forman una verdadera red de ciudades periféricas. Debido a su rápido crecimiento, las zonas conurbadas de estas ciudades tienen las siguientes características:

- Crecimiento poblacional y territorial explosivo. Un ejemplo en la ZMVM es Chimalhuacán, que tenía 21 344 habitantes en 1970 y para 2015 aumentó a 679 811; aunque también se dieron otros al mismo tiempo como son los casos de Atizapán, de 47 428 a 523 286; Coacalco, de 14 122 a 284 462; Ecatepec, de 231 574 a

1 677 678; Ixtapaluca, de 39 296 a 495 563; o Tultitlán, de 41 377 a 520 557.

- Diferencias notables en el grado de desarrollo y en los niveles de pobreza entre la ciudad central y los municipios conurbados; sobre todo en la zona oriente de la Ciudad de México y en el Estado de México (Damian, 213-243).<sup>9</sup>
- Tenencia de la tierra con un alto porcentaje de ocupación ilegal; a menudo invadiendo zonas agrícolas, ambientales, o de riesgo.
- Estructura vial insuficiente; que ha propiciado un crecimiento lineal radio-céntrico.
- Transporte público insuficiente y mal articulado.
- Organización territorial horizontal dispersa, discontinua y de baja densidad.
- Urbanización y servicios insuficientes, de consolidación gradual y de altos costos en su construcción.
- Infraestructura y equipamiento urbano con graves déficits.

Esas carencias denotan que las graves deficiencias entre los habitantes de la ciudad central y de otras en el Valle de México no sólo son en el ingreso, sino en el acceso a la salud, los servicios, los equipamientos urbanos y la vivienda; los cuales han condicionado su bajo nivel de desarrollo. Ese desarrollo desigual ha propiciado un crecimiento horizontal y disperso, con numerosas zonas con tenencia de suelo irregular. Esas carencias han reforzado la centralidad de la Ciudad de México, de la que se depende para el empleo y servicios y a la que resulta muy difícil llegar por falta de un adecuado sistema metropolitano de transporte público; lo que ha provocado un grave aumento en los tiempos de traslado para los habitantes de la periferia (Inegi, 2018).

8. Usualmente el sistema urbano es jerarquizado por medio de la distribución de la población urbana y el tamaño de la ciudad. Existe un sistema eminentemente macrocefálico cuando la población de la ciudad más grande de un país excede en varias veces la población de la segunda ciudad (usualmente más de tres veces).

9. En el libro de Gustavo Garza *Los grandes problemas de México*.

La centralidad de la Ciudad de México ha tendido a configurar, pasados ciertos límites, una hipertrofia del sistema urbano, que ha producido una secuela de segregación económica, espacial y social. El modelo territorial producido por las conurbaciones tiene límites en su eficacia y, sobrepasado, afecta la calidad y costo de las actividades que la ciudad-metrópolis puede desarrollar. Con ese modelo de desarrollo de la Ciudad de México se reforzó la dependencia de las zonas habitacionales periféricas con respecto a la ciudad central, en la que aún se concentran el empleo y comercio, y se propició la suburbanización por la dispersión de asentamientos de muy baja densidad. La carencia de servicios en esas zonas ha sido atendida con respuestas forzadas por una fuerte tensión social, regularmente en los puntos o nodos de conflicto, como reacción al problema y no como parte de una solución de ordenamiento urbano, lo que ha hecho que esas obras sean costosas y no se relacionen con un plan integrado. Como ha señalado el doctor Gustavo Garza, la consolidación de la megalópolis del Valle de México está conformada por lo que define como “núcleos” metropolitanos, que aquí se definen como ciudades “invisibles” (Garza G., 2010:39).<sup>10</sup>

### La ciudad como voluntad colectiva

La forma de la ciudad ha sido siempre, y seguirá siendo, la evidencia física del estado de avance de la cultura de su región. Su forma ha sido determinada por las decisiones tomadas por la gente que vivió o

vive en ella. Las ciudades no son producto del azar, más allá del control de la voluntad humana; son la suma de decisiones, correctas o incorrectas, que se han tomado y se tomarán. Por lo tanto, es preciso enfatizar que se requiere de una voluntad colectiva para lograr mejorar cualquier ciudad.

Esa voluntad es necesaria para transformar las conurbaciones de la ZMCM con el fin de consolidarlas como un Sistema de Ciudades en el Valle de México, y lograr una mayor interdependencia entre ellas. El propósito es alentar las interrelaciones en ese sistema, en forma independiente de la Ciudad de México; lo que no excluye la continuidad de las relaciones entre ésta y las ciudades de su periferia por medio de un esquema metropolitano de movilidad. En contraste con la definición vigente, que es la de una gran ciudad con conurbaciones crónicamente dependientes y desarticuladas.

Para consolidar el Sistema de Ciudades en el Valle de México, se requiere apoyar las siguientes decisiones:

- Delimitar sus límites físicos, es decir el área urbana de cada una de las 14 ciudades periféricas en el Valle de México y declararlas ciudades, no conurbaciones. Establecer una dimensión “máxima” para su crecimiento, que permita cuantificar los costos de la infraestructura y servicios faltantes, o futuros.
- Densificar la ocupación del suelo promoviendo el “desdoblamiento” de la vivienda actual, mediante la densificación vertical.
- Promover un programa de regularización de los terrenos que tienen ya dominio pleno, para escriturar las parcelas ocupadas. Consolidar una oferta de suelo –en las áreas urbanizables de los planes municipales– que permita densificar los asentamientos, regularlos y hacerlos sustentables para evitar la invasión de áreas no aptas, o de riesgo. Éste es uno de los aspectos más urgen-

10. Las ciudades medianas y pequeñas pierden importancia, y se visualiza la emergencia de una megalópolis y un conjunto hegemónico de metrópolis que imprimen un nuevo perfil al sistema de ciudades con la consolidación de una concentración de carácter “polinuclear”, esto es, la aglomeración de la población y las actividades económicas en varios “núcleos” metropolitanos.



tes y prioritarios para poder lograr una solución definitiva en los procesos de acceso controlado o de regularización del suelo urbano (Rébora Togno, 2000).<sup>11</sup>

- Evitar las disparidades entre la centralidad de la Ciudad de México y el Sistema de Ciudades en el Valle de México. Eso incluye, necesariamente, la promoción de actividades económicas, empleo, consolidación y construcción de infraestructura, sistemas de transporte masivo y equipamiento urbano para reducir el desequilibrio entre la Ciudad de México y las ciudades del Estado de México (Mohar, 2016: 247-290).
- Fortalecer la vinculación entre estas 14 ciudades, articulándolas como sistemas micro-regionales en cadenas comerciales y productivas, para disminuir los desplazamientos masivos entre los lugares de trabajo y la vivienda (Comisión Europea, 1999).<sup>12</sup>
- Integrar acciones y obras de promoción social, económica y ambiental en esas ciudades, para consolidarlas como un sistema interrelacionado.

En cuanto al desarrollo urbano es necesario, en una primera etapa, reforzar, por medio de retículas viales y sistemas de transporte público y equipamiento, los vínculos y relaciones del Sistema de Ciudades en el Valle de México.

En una segunda etapa, consolidar ese sistema de 14 ciudades para interrelacionarlas, reduciendo así su dependencia con respecto a la Ciudad de México. En una tercera etapa, consolidar un sistema urbano metropolitano –al nororiente del Valle de México– ligado, pero no dependiente de la centralidad de la Ciudad de México. Para hacer posibles esas acciones y facilitarlas es preciso que también se promueva:

1. Aumentar la captación de recursos para el Estado de México por medio de las participaciones federales, que históricamente han sido insuficientes.
2. Aumentar también la captación de los municipios, por medio de los impuestos locales: predial y de traslado de dominio; o el cobro de derechos por el suministro de servicios públicos como agua, basura y vigilancia, a los lotes baldíos.
3. Promover las actividades productivas y de servicios, uniendo las pequeñas y medianas industrias a cadenas productivas, con insumos de grandes empresas, para aprovechar el potencial instalado y la posibilidad de exportación (autopartes, electrónica, plásticos, textiles, vestido) (Millán H., 2000:196-200).<sup>13</sup>
4. Ampliar las oportunidades de capacitación y formación técnica y profesional en esas 14 ciudades para la creación de distritos industriales, con pequeñas y medianas empresas (alimentos procesados, vestido, calzado, muebles) para promover empleos y hacerlas más competitivas.
5. Consolidar las ciudades del Estado de México como nodos de un sistema, ampliando y asignando recursos a sus redes viales, infraestructura, transporte público y servicios; como han recomendado Borja y Castells, con respecto a la

11. La creación del Instituto de Suelo Sustentable (2016), en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, hace posible ahora realizar esos programas.

12. El factor de mayor peso en el agravamiento de las tensiones territoriales es, precisamente, el alejamiento, el aumento de distancia, en los polos de relación urbana (trabajo, vivienda, servicios). Un incremento en la oferta de transporte individual y colectivo, apenas tiene incidencia en la mejora de la movilidad regional; en tanto que cambios en la reducción de la distancia vivienda/empleo producen mejoras sensibles en el funcionamiento urbano.

13. En el libro de Gustavo Garza *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*.

multifuncionalidad de las centralidades metropolitanas (Castells y Borja, p. 248).<sup>14</sup>

6. Consolidar proyectos estratégicos y nuevas zonas industriales y centrales multimodales de carga o distribución, como se recomendó en la reciente actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (PUEC, 2018).<sup>15</sup>
7. Conservar y ampliar la base industrial (52 ramas) de la ZMMV para permitir que se desarrollen los servicios asociados a ésta con proyectos y obras de verdadero impacto metropolitano. La alternativa es que los recursos de fondos federales, especialmente los del Fondo Metropolitano, sean asignados –previa evaluación– a proyectos y obras de verdadero impacto metropolitano; como en 2018 lo propuso la SHCP en sus Reglas de Operación.
8. Consolidar las centralidades de las 14 ciudades en el Valle de México, incluida la recuperación de sus centros históricos.

### ¿Colaboración o confrontación?

La posibilidad de actuar para modificar el modelo de desarrollo que se ha producido con el rápido

proceso de metropolización del Valle de México se ve seriamente amenazada por el hecho de que será necesario que los tres niveles de gobierno que actúan en esa zona se coordinen y participen para poder mejorar y hacer más eficiente un proceso que ha tenido, y tiene, claras y graves deficiencias. Los avances en los procesos de descentralización exigen tanto ampliar la delegación de algunas funciones a los gobiernos locales, como el traspaso de mayores recursos de la Federación a los estados y municipios; como ha sido el caso del Fondo Metropolitano, que desde 2018 se ha reducido.

Durante muchos años se ha polarizado la desigualdad entre la Ciudad de México y sus “conurbaciones” en el Estado de México, que ahora –paradójicamente– tienen más habitantes. Esa tendencia ha tenido saldos positivos y negativos que se constatan en zonas beneficiadas –al sur y al poniente– en tanto que en el oriente se ha producido una desigualdad económica y social, que incluye a la CDMX y a municipios del Estado de México. Problemas que se ven en la expansión urbana fragmentada, el traslado hacia los distantes lugares de trabajo, que consume horas y recursos; o la falta de servicios y de agua, por la sobreexplotación de las cuencas, que es el mayor peligro en el futuro. Sólo la participación por el bien común hará que se pueda avanzar para encontrar y aplicar soluciones a problemas que afectan a todos. Sin embargo, esta colaboración es difícil por el hecho de que ahora son diferentes partidos políticos los que dirigen los diversos niveles de gobierno que están en la Zona Metropolitana del Valle de México (Eibenschutz, 2000).<sup>16</sup>

14. La nueva ciudad metropolitana debe entenderse como un sistema o una red, de geometría variable, articulado por nodos, puntos fuertes de centralidad, definidos por su accesibilidad. La calidad de esta nueva realidad urbano-regional dependerá de la intensidad de relaciones entre estos nodos, de la multifuncionalidad de los centros nodales y de la capacidad de integrar al conjunto de la población y del territorio mediante un adecuado sistema de movilidad.

15. Desafortunadamente se canceló la construcción del nuevo aeropuerto (NAIM), y sus consecuencias económicas y sociales serán graves para la Ciudad de México y particularmente para la zona metropolitana oriente. Los proyectos estratégicos deben formar parte de un sistema de infraestructura y equipamiento metropolitano, que se integre con las centrales y redes de energía eléctrica; depósitos y redes de conducción de agua; plantas y redes de drenaje; plantas de tratamiento de aguas negras y de desechos sólidos; red vial primaria; centrales de abasto; de autobuses; de ferrocarriles; y centros médicos y la red de transporte masivo.

16. La ciudad forma parte de una metrópoli que se transforma aceleradamente en una megalópolis; sólo alguien con una visión miope pretendería hacer planeación urbana en el Distrito Federal, sin tomar en cuenta su contexto regional y la complejidad de los procesos de crecimiento y cambio urbano que de él se derivan.

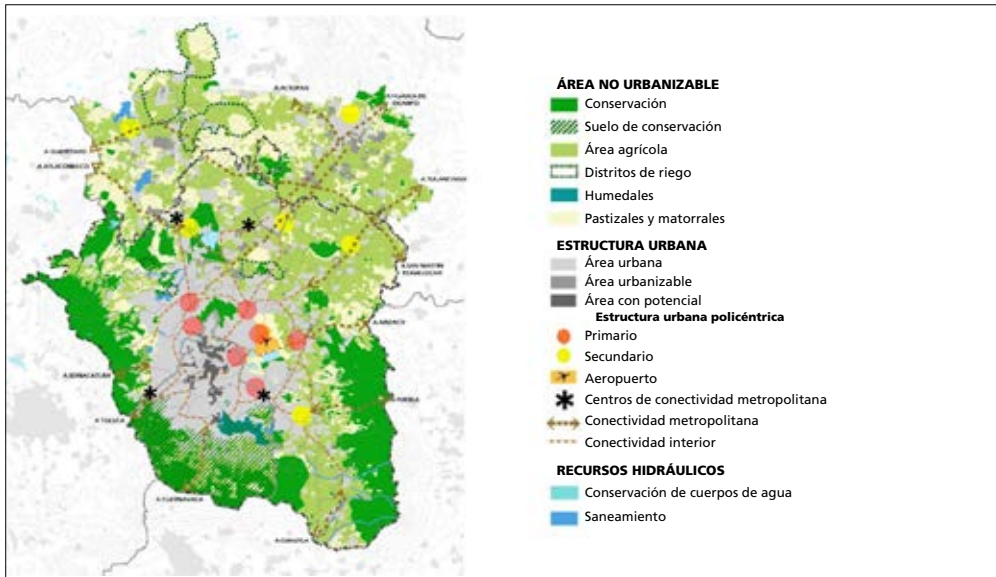


Figura 2. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. PUEC-UNAM, 2018. Áreas urbanizables y estructura urbana.

Es necesario elaborar un proyecto de desarrollo a largo plazo 2020-2050, con estrategias e instrumentos para poder cumplirlo, que puedan ser evaluados periódicamente. Debe tener continuidad, para evitar que las decisiones dependan de la voluntad del gobernante en turno, y den certeza al proyecto, que debe ser asumido en primer término por el gobierno del Estado de México, y concertado con las autoridades de los gobiernos federal, y de la Ciudad de México; esto resulta particularmente importante porque son gobiernos diferentes.

Un ejemplo desafortunado de la falta de coordinación metropolitana ha sido la actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, realizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la UNAM, que elaboró propuestas en 2012 y en 2018. De conformidad con el Capítulo Quinto de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordena-

miento Territorial y Desarrollo Urbano, esos Programas deben ser aprobados por la Federación y las entidades respectivas. Sin embargo, no se aprobó la actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México ni en 2012, ni en 2018. Al no lograrse ese acuerdo, será muy difícil avanzar en el funcionamiento de la Comisión de Desarrollo Metropolitano del Valle de México. Ante esa situación, son importantes las recomendaciones que se han hecho para mejorar la coordinación de acciones y obras metropolitanas en el Valle de México (OECD 2015:261-287).

La actualización y aprobación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México debería ser una prioridad porque se requiere que, por encima de fechas, personas y partidos políticos, se avance en la planeación y realización de acciones y obras en el Valle de México, y en su zona oriente que lo requiere urgentemente.

Esos programas son igualmente importantes en otras zonas metropolitanas que también tienen ciudades conurbadas que aún no han sido reconocidas, como lo ha señalado el doctor Gustavo Garza (2010: 12).<sup>17</sup>

### Gobernabilidad metropolitana

La necesaria participación de los tres niveles de gobierno en las zonas metropolitanas es fundamental para poder lograr una gestión efectiva de su complicada problemática. Sin embargo, se ha señalado reiteradamente la incapacidad e ineficacia de las diversas instancias que permitan una verdadera gobernabilidad metropolitana, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia ha señalado la obligación que tienen las autoridades participantes de coordinarse. Esa gestión se ha visto limitada porque los estados y municipios que deben participar, a menudo ven vulnerada su autonomía en la toma de decisiones que se requieren a nivel metropolitano. Esa situación señala que aún no se tiene una estructura de gobernabilidad metropolitana eficiente (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005:537).<sup>18</sup>

Los problemas de escala metropolitana no se pueden resolver si persisten las visiones políticas antagónicas entre los principales responsables de los tres niveles de gobierno que participan en su gestión. Las extensas áreas ambientales que hay

que conservar y que corren un enorme peligro; las conexiones de transporte intermodal; los sistemas avanzados de gestión de tráfico; el tiempo invertido en los viajes a la casa y el trabajo, que explican la movilidad de la Zona Metropolitana del Valle de México, son los más grandes y urgentes y la cooperación, que supere las divisiones entre partidos políticos, puede mejorar realmente la vida de millones de habitantes en el Valle de México.

### Conclusión

La Zona Metropolitana del Valle de México ocupó el segundo lugar mundial entre las 100 principales, y ha sido clasificada como secundaria —en un país periférico— con 43.8% de su población con bajos ingresos (Garza G., 2000:12). La única posibilidad de mejorar esa situación es lograr que su desarrollo urbano sea coordinado efectivamente por las tres instancias de gobierno que son responsables de las acciones y obras que se requieren. Sin embargo, como se ha señalado, su actual estructura de gobernanza afecta negativamente sus niveles de productividad y la han convertido en una metrópoli social y económicamente dividida y políticamente fragmentada (OECD 2015:7-20).

Un análisis prospectivo ha señalado que en el futuro la tendencia en las principales zonas metropolitanas del país será hacia un mayor aumento de población y de centralización de las actividades productivas, aumentando aún más su concentración polinuclear y la situación precaria de las ciudades municipales que las rodean (Garza G., 2010:71).<sup>19</sup>

17. Contrario a lo que comúnmente se piensa, para 2020 no se vislumbra una clara descentralización de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional; por el contrario, según el ejercicio prospectivo realizado, se tenderá a acentuar la concentración en la región Centro-Este del país, bajo el dominio indiscutible de la megaciudad de la Ciudad de México.

18. [...] puede afirmarse que la gran mayoría de las áreas metropolitanas latinoamericanas carece de una estructura madura y consolidada de gobernabilidad metropolitana, que pueda afrontar el desafío de la competitividad, sostenibilidad, y calidad de vida en el ámbito urbano.

19. Se tiene que, por primera vez en la historia, las grandes metrópolis constituyen la mayoría absoluta de la población urbana mexicana. Emerge un país altamente urbanizado, pero con una creciente concentración polinuclear en un conjunto de 14 grandes urbes que le imprime un nuevo carácter al proceso de urbanización en México.

El ejemplo de las ciudades “invisibles” de la Zona Metropolitana del Valle de México es similar al de otras grandes zonas como las de Guadalajara, Monterrey, Puebla o Toluca; y merece un análisis más detallado por su importancia en el desarrollo urbano del país. Eso permitirá que las instancias de gobierno involucradas mejoren su planeación y gestión y operen eficientemente las diversas instancias de coordinación metropolitana, para incrementar significativamente la calidad de vida de la población.

### Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington.
- Castells, M. y J. Borja (1997). *Local/Global*. Madrid: Taurus.
- CDMX, Conacyt (2016) Tendencias territoriales determinantes del futuro de la Ciudad de México. México
- Comisión Europea (1999). *Libro verde del medio ambiente urbano*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales.
- Conapo/Inegi/Sedatu (2018). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015*.
- Conapo. *Proyecciones de población: 2010-2030*.
- Covarrubias Gaitán, F. (2000). “Prospectiva de la urbanización en la Ciudad de México”. En *Revista Mercado de Valores*, (3). México: Nacional Financiera.
- Damian, A. (2010). “La pobreza en México y en sus principales ciudades”. En *Los grandes problemas de México: II Desarrollo urbano y regional*. México, El Colegio de México.
- DF/EdoMex/Sedesol (1998). *Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. México: UNAM, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- Eibenschutz, R. (2000). *Desarrollo urbano en el Distrito Federal en el año 2000*. México: Gobierno del Distrito Federal.
- Garza, G. (2010). *Los grandes problemas de México: II Desarrollo urbano y regional*. México: El Colegio de México.
- (2000). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: Gobierno del Distrito Federal/El Colegio de México.
- (1990). “El carácter metropolitano de la urbanización en México: 1900-1988”. En *Estudios demográficos y urbanos*, enero-abril 5(1), México.
- Inegi (2018). *Encuesta Origen-Destino en la Zona Metropolitana del Valle de México*.
- Inegi/Sedesol (2011). *La expansión de las ciudades: 1980-2010*, México.
- Mohar Ponce, A. E. (coord.) (2016). *Tendencias territoriales determinantes del futuro de la Ciudad de México*. México: CDMX, Conacyt.
- OECD (2015). *Estudios territoriales: Valle de México*. México.
- PUEC/Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (2018). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. México: UNAM.
- Pirez, P. (2009). *Gobernabilidad metropolitana, o gobierno urbano metropolitano*. Noveno Congreso Ciencia Política. Argentina, Santa Fe.
- Ramírez, V. (2009). “Fortalezas y debilidades del marco legal para la acción metropolitana”. En *El legislativo ante la gestión metropolitana*. México: Cámara de Diputados, UAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Rebora Togno, A. (2000). *Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Ward, P. M. (2004). *México megaciudad: desarrollo y política 1970-2002*. México: Colegio Mexiquense/Miguel Ángel Porrúa.