

Seminario-Taller” Gestión urbana y ordenamiento territorial
en el Distrito Federal:
Retos y perspectiva para la Ciudad de México
28 al 31 de agosto de 2012

Los retos de la metropolización regional fragmentada

Blanca Rebeca Ramírez V.
Universidad Autónoma Metropolitana
Xochimilco
blare19@prodigy.net.mx

En una publicación reciente que titulé *¿De vuelta a la megalópolis y a la región centro del país?*, integrada en un texto coordinado por el Arq. Eibenschutz me cuestionaba nuevamente el uso de la categoría megalópolis para designar el proceso de crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, en virtud de que fue el contexto y la categoría con la cual se llamaba a la discusión de sus procesos, concluyendo el texto esperando contar con otros espacios para dar orientaciones y redireccionar la discusión.

Me congratula de manera especial la invitación para participar en este espacio en la espera de que, compartiendo con autoridades locales y con servidores públicos, se pueda contribuir al análisis y discusión que se pretende hacer sobre este tema en tres sentidos: primero analizar y definir las diferentes miradas con las cuales se analiza, define y caracteriza el crecimiento ampliado de la ciudad de México en los últimos años; segundo, a partir de este análisis, tratar de identificar los problemas y retos que dicho crecimiento tiene para la organización del territorio y la gestión pública; y tercero, en virtud de que uno de los objetivos de este seminario es el de generar y proponer elementos de gestión administrativa en materia de desarrollo urbano, concluiré mi exposición con algunas propuestas sobre el tema con el fin de ponerlas a la discusión.

METROPOLIZACIÓN AMPLIADA, DISPERSA Y FRAGMENTADA

Se reconocen dos momentos clave en la definición de la forma de crecimiento de la ciudad en su historia: cuando el entonces regente Uruchurtu

decide parar el crecimiento del Distrito Federal y suspende los permisos de construcción de la ciudad. Dos consecuencias se originan de esta decisión: primero, se inició el crecimiento ampliado de la ciudad hacia los municipios conurbados del Estado de México cercanos a la ciudad, sobre todo en el oriente; segundo, la decisión originó que con este crecimiento ampliado y dispersos de la ciudad, que con el tiempo, a partir de la conurbación produce lo que ahora conocemos como la metrópolis del Valle de México.

Este proceso se continuó y ya para los años setenta, en el texto clásico de Unikel (1976) el autor hablaba de un proceso de conurbación no sólo con los municipios del Estado de México colindantes con el Distrito Federal, sino aún con la ciudad capital del Estado que es Toluca, que se convertiría también en una zona metropolitana, conociéndose como megalopolización. Desde entonces se adoptó el concepto que Gottman (1961) utilizó para ejemplificar la urbanización que se da en el este de Estados Unidos, asumiendo que el proceso es similar y generando los mismos resultados.

De esta manera se puede asumir que este proceso de crecimiento ampliado no es nuevo y desde sus orígenes ha habido diferentes maneras de estudiarla y de vislumbrar el futuro que ésta tendría, pero asumiendo dos aspectos: uno, que el crecimiento es irreversible y que no tiene fin, y dos, por lo cual a diferentes etapas y tamaños del crecimiento se le han asignado diferentes escalas y nombres entre los cuales se agregan el de metapolis, ciudad región, metaciudad, sistema de ciudades jerarquiadas, entre otras (Ramírez, 2010). Es preciso agregar que desde esta perspectiva el centro de la ciudad pierde importancia y queda como la parte vieja, degradada y sin impulso, ya que al no poder crecer horizontalmente, parecería que no tiene futuro en su posible desarrollo.

Ya para la última década del siglo, Priscilla Connolly criticaba el uso de esta categoría para identificar el proceso que se desarrollaba en la Ciudad de México, argumentando la carencia de una definición clara del concepto por parte de su autor y por lo tanto la fuerte carga ideológica que esta tiene (Connolly, 1999: 37-38), Asimismo, caracterizaba a la categoría como etnocéntrica, ya que en su

opinión aduce a un tipo de urbanización que es preciso seguir e imitar sin aceptar la posibilidad de que se den diferentes estilos de crecimiento en lugares específicos (Ibíd.: 40).

El segundo momento se basa en una hipótesis (Ramírez, 2010) que asume una reorientación en la caracterización de la Zona Metropolitana del Valle de México y de su contexto regional en donde se pone más énfasis en la periferia o en los suburbios más que enfatizar su crecimiento o la caracterización de la región, mismo que se inicia alrededor de la década de 1990. Este hecho se percibió a partir de cuatro cambios: primero, ya no se cuestiona hacia dónde va el crecimiento metropolitano y se asume que, como parte de su evolución, será irreversiblemente megalopolitano o cualquier nombre que se use para designarlo, y, por lo tanto, parecería que ya no hay más que decir al respecto. Aunado a ello, la importancia que tuvo la globalización, como contexto que enmarca todos los procesos que se dan en los territorios, se conjuga con el impacto del trabajo de Saskia Sassen publicado en 1991. En cambio de escala que va de la urbana a la metropolitana y luego a la global, se vuelve nuevamente importante el ubicar el centro de la región, es decir la Ciudad de México como ciudad global, e identificar la jerarquía que ésta adopta en el proceso (Garza, 2000; Pérez Negrete, 2002). La megalópolis se usa sólo como contexto del crecimiento de la región centro del país, y la globalización como parte del proceso que ésta sigue.

Segundo, se prioriza el estudio de las llamadas megaciudades, asociadas con las concentraciones que varían entre seis y ocho millones de habitantes o más (Aguilar, 2003: 20; Pradilla, 2006), ubicándolas generalmente en la búsqueda de nuevas formas territoriales que caracterizan la “nueva etapa de desarrollo”, entre las cuales se cuentan las metrópolis regionales del centro del país. De aquí, en otro paso escalar y metodológico complejo, se asume la caracterización de formas policéntricas (Graizbord y Acuña, 2004) a diferencia de las monocéntricas con la que se contendía anteriormente, dando lugar a límites, redes y flujos más difusos (Aguilar, 2004: 5-6), hecho que caracteriza no sólo a la ciudad sino también a la región centro del país (Ibíd.: 14), entre otros procesos que coinciden con esta dimensión policéntrica de la región. (Aguilar, 2003). También se enfatiza la

importancia de la dimensión regional que visualizan a la periferia como elemento fundamental para el análisis (Ávila, 2005; Delgado 2008) o también los bordes, evitando así el peso conceptual que tienen la caracterización de la periferia subordinada casi siempre al centro (Ramírez, 2005a y 2007a).

Tercero, se asume que el desarrollo y crecimiento de las ciudades ya no pasan por la implantación de actividades secundarias e industriales sino por las terciarias que marcan un cambio del funcionalismo secundaria al terciario (Ramírez, 2006), en el cual los servicios son las actividades de mayor relevancia para su funcionamiento (Garza y Sobrino, 2009), aunque a veces también lo son los servicios bancarios y financieros, aún entre los sectores de bajos ingresos como lo documenta Ruiz Durán (2004). A ello hay que agregar el proceso de desindustrialización que ha sufrido la Ciudad de México (Márquez y Pradilla, 2004) y las nuevas ubicaciones que las industrias tienen en el arco del estado de México que va desde Atlacomulco, a la zona de Tepeji del Río y Tula (Ramírez, 2010).

El cuarto de los elementos es el decreto emitido por el Distrito Federal en relación a la designación del 60% de su territorio como Área Natural Protegida, limitando el crecimiento urbano sobre todo en el sur y parte del poniente de la ciudad, incidiendo directamente en dos reacciones: por lado, el surgimiento de los asentamientos irregulares ante la falta de reservas territoriales que permitan la ubicación de nuevas áreas urbanas (Castillo, 2011), y por el otro, el crecimiento ampliado y exorbitante de las nuevas urbanizaciones vacías hacia el borde norte y nororiente de la ciudad a partir de las autorizaciones emitidas en municipios del Estado de México que tan sólo en Tecámac alcanzan a ser 50, 000 viviendas construidas (Castillo, 2012). Por un lado se restringe la autorización de nuevos desarrollos urbanos en la Ciudad de México pero por otro se autoriza el crecimiento ampliado de más de viviendas en el borde metropolitano.

Desde esta perspectiva surge la pregunta de ¿cómo contender con una ciudad, la ciudad de México por supuesto, que se densifica de día al especializarse en servicios y recibir millones de trabajadores que la ocupan mientras que en la noche se abandona y esta vacía relativamente gracias al movimiento metropolitano y megalopolitano de quienes laboran en ella?

¿Ambientalmente cómo se puede contender con ese peso y con la limitación ambiental del sur que produce, al haber sido una medida parcial, la irregularidad de miles de habitantes que no encuentran reservas territoriales para subsistir que no sean las del mercado inmobiliario, a kilómetros de la ciudad, sin servicios ni transportes y hechas solo para estratos medios que pueden acceder a créditos?

Con esta diversidad de miradas y formas de analizar el problema contendemos además con otros que complejizan todavía más su abordaje ya que, con cada crecimiento y ampliación territorial de la dimensión urbana, se genera un cambio de escala que pretende denominarla de manera diferente, pero también, se asume que no importa que tan ampliado sea el crecimiento, se puede o pretender dar una integración mejor de la región central del país, tratando de eliminar su diversidad y fragmentación.

Sin duda que esto influye en lo contrario, en una falta de integración de la ciudad misma y por supuesto que de la metrópoli y de la ciudad región que, a pesar de los esfuerzos que ha habido para demostrar que lo está tanto en la escala metropolitana como regional, los datos económicos en relación al comportamiento de su actividad productiva y crecimiento demográfico demuestran que hay una gran diversidad en la manera como el territorio metropolitano y regional se reproduce (Olivera y Guadarrama, 2002), por lo que se habla de una integración diferencial y muy fragmentada social y territorialmente. A esto habría que agregar también que a pesar de ser una zona bien comunicada, los ejes carreteros no son elementos de homogeneización sino solamente de circulación de mercancías y personas que favorecen la comunicación pero no así la homologación de las condiciones de desarrollo ni económico ni urbano con las que se cuentan.

Apoyando estos argumentos, se percibe que cada metrópoli de la región centro se especializa en actividades diferentes. El Distrito Federal en servicios y es la que sigue atrayendo más trabajadores, ahora también especializados. Las otras ciudades encuentran condiciones diferentes siendo Querétaro y Puebla las que tienen crecimiento industrial importante, algunas zonas del Estado de México asumiendo la industrialización que el Distrito Federal deja de asumir. Morelos en

condiciones de estancamiento relativo y Tlaxcala en su dependencia laboral y económica de Puebla (Ramírez, 2010). Desde esta perspectiva es evidente que tanto el Distrito Federal como el Estado de México son los que cuentan con mercados laborales que atraen a la población (Ramírez, 2010: 47) y Querétaro bajo otras condiciones de desarrollo.

Es importante mencionar que este análisis está centrado en datos demográficos y económicos para caracterizarlo. Sin embargo, se hace referencia a la necesidad de ampliarlo a la identificación de los factores sociales, políticos y/o culturales que inciden directa o indirectamente en el proceso (Ramírez, 2010) y que quedan fuera del espacio de esta presentación.

RETOS FRENTE AL PROCESO

Estamos entonces ante un proceso de conformación de una ciudad que sobrepasa sus límites políticos y administrativos y juega con dos dimensiones en su desarrollo dependiendo de cómo se le considere: la metropolitana que la pone en relación con dos entidades político administrativas y con 27 o 59 municipios conurbados que se conjuntan con sus 16 delegaciones de la ciudad de México dependiendo de cómo se les defina; o bien con 189 si se toma la tendencia regional ampliada que además requiere la consideración de 5 o 6 entidades federativas dependiendo de si se integra Querétaro o no como parte de la región. Por otro lado, si se toma esta escala regional como referencia, hay al menos 6 zonas metropolitanas con características específicas diversas, y problemas en un doble sentido: los propios de sus condiciones y los que presentan por su cercanía y conjunción con la ciudad de México.

En esa dimensión del crecimiento, como servidores públicos nos encontramos ante una contradicción importante: por un lado que el área de adscripción de nuestra incidencia está acotado y limitado por las fronteras político administrativas de la jurisdicción que nos contrata, mientras que el proceso es amplio y no las reconoce. Es más, las traspasa sin cuidado y sin restricción. Ya desde 1992, en el Plan Regional Metropolitano del Valle de México se hablaba de la balcanización

de la visión urbana, en donde cada entidad política parecía tener una visión diferente e relación a lo que querían hacer en términos de desarrollo urbano. La coherencia y la visión conjunta de integración es lo más lejano al panorama de las estrategias sobre el futuro cuyos objetivos son poco claros y carentes de escenarios que permitan analizar la posibilidad de reorientarlos y hasta restringirlos.

Surgen entonces algunos cuestionamientos que complejizan el problema: ¿Cómo podemos incidir en un proceso que esta fuera de nuestra jurisdicción? ¿Cómo podemos llegar a acuerdos institucionales cuando las visiones que se tienen de lo que se quiere hacer con nuestro territorio es tan diversa? ¿Cómo contendemos con la diversidad cuando en general lo que asumimos en la necesidad de integrar a la región? ¿Quién y para qué la quiere integrar?

Parecería que en lo único en que si hay acuerdo, aunque este sea implícito y no negociado o consensado, es en relación a que el crecimiento urbano es irreversible e imposible de detener y organizar. El proceso de urbanización como forma primordial de zonas urbanas y rurales, es aparentemente la única alternativa que se tiene para vislumbrar su transición al futuro. Lo que se presenta entonces es un a continua conurbación que integra zonas a la ciudad, o a las ciudades a partir de un crecimiento que no tiene límites. La construcción de viviendas urbanas cubren ahora los campos de cultivo en virtud de que presentan una mejor y mayor valorización del suelo a partir de la obtención de rentas que sobrepasan a las de la producción agrícola, limitando la posibilidad de captación de agua que requieren se traía cada vez de lugares más lejanos.

Desde estas perspectiva, los retos podrían ser al menos cinco: primero, el de orientar el crecimiento demográfico y hacerlo reversible ante la conformación de una ciudad cada vez menos sustentable y dependiente de otras zonas para la obtención de sus recursos. Segundo, el asumir que el reto ambiental de la ciudad de México no consiste solamente en limitar u ordenar los asentamientos irregulares, sino el de buscar alguna forma ambientalmente más amable para su desarrollo que no sea solamente a costa del crecimiento ampliado, disperso y

fragmentado que consume muchos más recursos de las zonas cercanas a su ubicación y que conforma con una zona insustentable en el presente y en el futuro.

Tercero, un reto importante es consiste también en encontrar las formas para parar el crecimiento inmobiliario que se ha impulsado en los últimos años que abre en forma desorganizada las zonas de los bordes del norte al crecimiento urbano sin restricciones. Cuarto, parecería que ha habido un gran trabajo en la generación de instrumentos que regulan el crecimiento urbano de la ciudad de México, pero no así de las áreas que conforman ni la zona metropolitana y mucho menos la megalopolitana. Uno de los retos fundamentales, sería entonces el de poder contener instrumentos urbanos que permitan una coherente acción estatal que favorezca crecimientos ordenados, coherentes e integrales y no balcanizados como hasta el momento se ha desarrollado.

Por último, si los retos que refieren a cómo encontrar formas de identificar los procesos mas acuciosamente, el que refiere a la identificación de los escenarios posibles de transformación de la ciudad y de su región es sin duda de los más importantes pues refieren a identificar las formas diversas alternas y amplias con las que se puede contener realmente con unos objetivos claros que sean alcanzables. La homogeneización y la integración urbanas no son más que discursos que impiden acceder a cambios sustantivos en la generación de vínculos importantes en la zona que consideraran el respeto necesario para las áreas ambientales circundantes, que requieren ser mantenidas, y organizadas no en función de las necesidades de una gran ciudad que no tiene límites, sino en función de sus propios requerimientos, tradiciones y necesidades. En estos escenarios sería de gran conveniencia incluir no solamente elementos demográficos y urbanos de la ciudad de México, sino completarlos con los sociales, culturales y de política que generan visiones más integrales sobre las posibles tendencias de futuro.

Es importante reconocer tambien que hay una falta de coordinación entre los sectores público y académico en la investigación de los procesos reales que se desarrollan en la región y la transforman. Esta coordinación es importante en dos

sentidos: por un lado, y evitando la copia de procesos de otras latitudes, para llegar a acuerdos conjuntos sobre la definición de los cambios y las transformaciones de la ciudad de México y las que otras que conforman la región centro; pero también será necesario tomar acuerdos sobre las categorías con las cuales es más apropiado denominarlas. Esta coordinación sería fundamental incluso para llegar a acuerdos sobre los retos anteriores.

PROPUESTAS

Es necesario que los servidores públicos se familiaricen con la dimensión real de los procesos urbanos y las limitantes que la delimitación político-administrativa les impone. Desde hace varios años ya se a propuesto, pero cada día se hace más necesario contar con una instancia gubernamental de carácter regional encargada de sistematizar y analizar los procesos diversos que diariamente aparecen en el ámbito del crecimiento y ampliación de la ciudad región del centro del país, que permita un conocimiento amplio y específico de las formas, condicionantes, y precisiones que el proceso de crecimiento ampliado adopta en las diferentes entidades administrativas que la conforman. Asimismo, se encargaría en una conjunción entre servidores públicos, población y académicos para generar los escenarios posibles que visualicen las tendencias que permitan ordenar tanto el crecimiento demográfico, como el territorial urbano de la zona.

Es preciso que se tenga una visión integral del problema en donde la dimensión rural sea parte de los escenarios posibles, en virtud de que existen zonas en la región que son todavía rurales o son parte de las zonas naturales que la componen. Con esta visión en la mente, es necesario que el Estado retome una estrategia de integración que no necesariamente sea la de homogeneizar y urbanizar la zona en su totalidad, resguardando las áreas con fines urbanos y no de los pobladores que las habitan. Asimismo, sería necesario encontrar las formas diferenciales para implantar un desarrollo regional más equitativo, distributivo e incluyente a pesar de que posiblemente no sea del todo económica. Las zonas

ahora naturales no necesariamente deben ser no tocadas y limitadas a contar con los servicios ambientales. Adoptar nuevamente con una visión de producción y no sólo de servicios podría darle a la ciudad y su región una mejor forma de interacción social y urbana, contando con una ciudad de México más respetuosa de los recursos de las regiones cercanas y ambientalmente más sostenible de sus propias necesidades.

Referencias bibliográficas

Aguilar, Adrián Guillermo, y Concepción Alvarado, 2004, "La reestructuración del espacio urbano en la ciudad de México, ¿hacia una Metrópoli multimodal?, en Adrián Guillermo Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/Consejo Nacional de Ciencias y tecnología/Miguel Ángel Porrúa, México,, pp. 265-307.

Aguilar, Adran Guillermo, 2003, Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la región centro de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía/Miguel Ángel Porrúa, México.

Ávila, Héctor (coord.), 2005, *Lo rubano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca.

Castillo, Alejandra, 2012, -----Avance de investigación doctoral, Doctorado en Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, mimeo.

2011, Pérdida del suelo de conservación en la micro cuenca del río Eslava por asentamientos irregulares, 1996-2007, Idónea Comunicación de Resultados presentada para obtener el grado de Maestra en Ciencias y Artes para el Diseño, Posgrado de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, julio.

Connolly, Priscilla, 1999, ¿Cuál megalópolis?, en Delgado, Javier y Blanca Ramírez (coords.), *Transiciones. La nueva formación territorial de la ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/ Plaza y Valdés, territorio y cultura en la ciudad de México, tomo 1, pp. 37-46.

Delgado, Javier, (coord.), 2008, La urbanización difusa de la ciudad de México. Otras miradas sobre un espacio antiguo, Instituto de Geografía/Universidad Nacional Autónoma de México.

Delgado, Javier y Blanca Ramírez (coords.), 1999, *Transiciones. La nueva formación territorial de la ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/ Plaza y Valdés, territorio y cultura en la ciudad de México, tomo 1.

Gottman, Jean, 1961, *Megalópolis*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.

Graizbord, Boris, y Acuña Beatriz, (2004) “La estructura polinuclear del Área Metropolitana de la ciudad de México”, en Adrián Guillermo Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/Consejo Nacional de Ciencias y tecnología/Miguel Ángel Porrúa, México,, pp.309-327.

Márquez, Lisset y Emilio Pradilla, 2004, “Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la ciudad de México” en Investigación y Diseño, Anuario del Posgrado de la División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, pp.143-162.

Olivera, Guillermo y Julio Guadarrama, 2002, “El ciclo de reestructuración industrial y territorial de la región centro de México”, en Javier Delgadillo, Alfonso Iracheta (coords.), Actualidad de la investigación regional en el México central, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, El Colegio Mexiquense, El Colegio de Tlaxcala, Plaza y Valdés, México, pp. 141.193.

Pradilla, Emilio, (comp.), 2010, *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

-, 2006, “Zona Metropolitana del Valle de México, megaciudad sin proyecto”, en *Ciudades* núm. 9, Revista del Instituto Universitario de Urbanística de Valladolid, pp. 83-104.

Ramírez, Blanca Rebeca, 2010, ¿De vuelta a la megalópolis y a la región centro del país? En Eibenschutz, Roberto (coord.), *La Zona Metropolitana del Valle de México: los retos de la megalópolis*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-

Xochimilco, Pensar el Futuro de México. Colección Conmemorativa de las Revoluciones Centenarias, pp. 23-58.

-, 2007, "Del suburbio y la periferia al borde: el modelo de crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México", *L'ordinaire Latino-Américain*, núm. 27, Banlieus et périphéries des métropoles latino-américaines, Institut Pluridisciplinaire pour les Études sur l'Amérique Latine à Toulouse, Université de Toulouse-Le Mirail, Toulouse, pp. 69-89.

-, 2005, "Miradas y posturas frente a la ciudad y al campo", en Ávila, Héctor (coord.), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, pp. 65-81.

Unikel, Luis, 1976, *El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, Colegio de México.