

La regulación del crecimiento territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México

Emilio Pradilla Cobos

Colaboradores

Francisco Javier Camas Reyes

Adriana Larralde Corona

Lisett Márquez López

Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México

Resumen

La Zona Metropolitana del Valle de México continuará su crecimiento demográfico durante los próximos 20 años. El aumento de la población, la complejización de la estructura urbana, la modernización inmobiliaria y la acción de los promotores inmobiliarios y los sectores populares carentes de vivienda presionarán sobre la disponibilidad de suelo construible, que sólo podría encontrarse en la periferia rural o mediante la densificación del área ya urbanizada. De continuar el actual patrón de crecimiento territorial, superaremos rápidamente los umbrales ecológicos, en particular, los de disponibilidad de suelo adecuado, provisión de agua potable, capacidad de desalojo de agua de lluvia y usada, y el potencial del medio ambiente.

Abstract

In the Metropolitan Zone of the Valley of Mexico will continue its demographic growth during the next 20 years. The increase in population, the complex of the urban structure, the modernization of real state and the action of the real state promoters and the popular sectors devoid of housing will pressure over available land for construction, that only could be at the rural periphery or through density of the area already developed. If the present pattern of territorial growth continues, we will improve rapidly the ecology thresholds, in particular, the available of adequate soil, provision of potable water, capacity of the use of rain water, and the environment potential.

Introducción

Si pensamos en la ciudad del futuro, los interrogantes a responder en relación con la expansión territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) podrían sintetizarse en: ¿deben continuar las tendencias de crecimiento poblacional y físico y la forma de ocupación territorial observables en la actualidad, como proyección del patrón de urbanización del pasado?, ¿son estas tendencias compatibles con el logro de la sustentabilidad ambiental, el respeto a los umbrales y límites del crecimiento urbano y la habitabilidad de la ciudad? y ¿qué políticas viables deberían

concertar los distintos gobiernos locales involucrados en la gestión metropolitana y el federal para modificar estas tendencias, con el fin de lograr la sustentabilidad, el respeto a los umbrales de desarrollo y la habitabilidad urbana, es decir, una mejor calidad de vida de sus habitantes?

Estas preguntas no tienen una respuesta fácil, debido a los múltiples factores en juego. El patrón de desarrollo económicosocial vigente en el país, consistente en una variante exacerbada de la economía de mercado a la manera neoliberal, donde los intereses y decisiones de los actores económicos dominantes ocupan el lugar protagónico en el crecimiento urbano, constituye un primer factor de incertidumbre; en él, el irrestricto derecho de propiedad de la tierra urbana o urbanizable y su libre intercambio en el mercado reducen la posibilidad de control público de su integración a la actividad urbana. La subordinación del Estado al mercado, la limitación del sector público al papel de facilitador, regulador y controlador, y el debilitamiento de su función planificadora, estrechan los márgenes de la necesaria búsqueda de coherencia entre los intereses público y privado, y colectivo y particular.

Los procesos demográficos, uno de los determinantes del crecimiento territorial, son resultado de las decisiones autónomas de millones de núcleos familiares, que son definidas en función de situaciones y valores económicos, sociales, culturales y religiosos difícilmente modificables desde el sector público y sus políticas; por ello, su regulación sale de los estrechos márgenes de acción de las autoridades locales. Frente a un proceso económico nacional, marcado por la persistencia de la crisis de larga duración, la caída de los ingresos de la población, la informalización del empleo y las actividades, y el empobrecimiento generalizado (Pradilla, 1999), el mantenimiento de altas tasas de crecimiento poblacional en la metrópolis define por sí sólo un escenario problemático. Además, hay que reconocer que aun en la hipótesis de *crecimiento cero* de la población, podría continuar la expansión territorial como resultado de las necesidades de modernización inmobiliaria, la complejización de las actividades urbanas y la naturaleza del sector inmobiliario mismo.

En la gran ciudad en expansión y modernización, la promoción inmobiliaria alcanza un alto grado de rentabilidad capitalista, mayor en el suelo periférico de menor precio que en las áreas de vieja urbanización y alto costo; este sector se convierte, así, en una de las fuerzas determinantes de la expansión territorial. En el otro extremo de la estructura social, la población pauperizada, excluida de la promoción pública —sometida a las reglas del juego capitalistas— y privada, portadora de déficit acumulados históricamente, actúa como la otra fuerza

expansiva, en conflicto con la gestión pública del desarrollo urbano que tiene que responder a otros muchos condicionantes estructurales y, en ocasiones, con la promoción inmobiliaria.

Esta sumaria síntesis de factores, que sólo esboza la complejidad del proceso, debe servir de referente al análisis de la expansión metropolitana y al esbozo de políticas alternativas que presentaremos.

Trayectoria de la expansión de la Zona Metropolitana

La zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) estaba integrada en 1995, según el Consejo Nacional de Población, por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 37 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo: Tizayuca.¹ Su población alcanzó 16.8 millones de habitantes, de los cuales, la mitad vivía en el Distrito Federal y el resto en los municipios conurbados. La superficie municipal abarcó más de 500 mil hectáreas, y la superficie urbana rebasó las 140 mil; su densidad bruta era de 32 habitantes por hectárea y la densidad neta de 120, aproximadamente (cuadro 1).

CUADRO 1
ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EVOLUCIÓN
HISTÓRICA DE LA POBLACIÓN¹, SUPERFICIE URBANA² Y DENSIDAD.³
1970-1995 (HECTÁREAS)

Entidad	1970				1980			
	Superficie municipal	Población	Superficie urbana	Densidad	Población	Superficie urbana	Densidad	
ZMCM	514 689	8 656 851	72 245	120	13 734 654	89 112	154	
Distrito Federal	149 900	6 874 165	46 135	149	8 831 079	54 884	161	
Municipios conurbados	364 789	1 782 686	26 110	68	4 903 575	34 228	143	
Entidad	1990				1995			
	Superficie municipal	Población	Superficie urbana	Densidad	Población	Superficie urbana	Densidad	
ZMCM	514 689	15 047 685	129 502	116	16 858 959	140 295	120	
Distrito Federal	149 900	8 235 744	66 190	124	8 489 007	69 688	122	
Municipios conurbados	364 789	6 811 941	63 312	108	8 369 952	70 607	119	

Fuente: Conapo, 1998, mimeo.

¹ La población corresponde a toda la unidad administrativa que se encuentra integrada al área urbana continua para cada año.² La superficie se refiere al área urbana continua.³ Se estimó suponiendo un crecimiento geométrico.

Los datos censales para la ZMCM en el quinquenio 1990-1995 muestran la continuidad de la tendencia decreciente del ritmo de crecimiento, ubicado en 1.8 por ciento anual: el Distrito Federal con una tasa del 0.5 por ciento y los municipios conurbados con 3.2 por ciento. Es importante anotar que los municipios conurbados reducen significativamente su ritmo de crecimiento, 5.8 por ciento de 1970 a 1990 y 3.2 por ciento de 1990 a 1995; en general, los municipios de reciente incorporación a la metrópolis presentan tasas menores que en décadas anteriores. Sin embargo, el crecimiento poblacional absoluto se mantiene, en razón de la gran masa poblacional acumulada. Al mismo tiempo, continúa la dinámica de metropolización: en el periodo 1990-1995 se conurbaron 9 municipios del Estado de México y se incorporó el primer municipio de un tercer estado, Tizayuca, en Hidalgo (Conapo, 1998). Esto eleva la complejidad de las relaciones intergubernamentales para la coordinación metropolitana entre el Distrito Federal, el Estado de México e Hidalgo.

En las últimas décadas, la estructura urbana de la ZMCM ha estado determinada por dos procesos opuestos de poblamiento, uno hacia afuera, expresado en la expansión desmesurada de la periferia y otro hacia adentro, caracterizado por el despoblamiento de las áreas centrales e intermedias de la ciudad.

El crecimiento de la superficie urbana en los primeros años de la década de los noventa fue significativamente bajo comparado con la tendencia anterior, que se caracterizó por una notable expansión (40 mil hectáreas). En los tres primeros años de la presente década, el área urbana de la ZMCM aumentó 7.8 mil hectáreas; suponiendo un comportamiento similar para el resto de la década, se esperaría un incremento de menos de 25 mil hectáreas. No obstante, la disminución absoluta de la expansión en los noventa, la crisis ambiental de la ciudad, sobre todo en lo que se refiere al abastecimiento de agua potable, la evacuación de aguas negras y la contaminación atmosférica vuelven relativamente más costosa la urbanización de cada hectárea adicional dentro del valle.

Uno de los principales factores que ha nutrido el crecimiento extensivo de la ciudad es la *suburbanización*, es decir, el desplazamiento de la población del centro de la ciudad a la periferia. Según el censo de 1990, de la población que llegó al Estado de México metropolitano durante los últimos cinco años, 71 por ciento provino del Distrito Federal (Negrete *et al.*, 1993). Sin embargo, el Censo de Población de 1995 muestra la disminución del ritmo de expulsión de la población del centro de la metrópolis y la recuperación relativa del crecimiento

demográfico en todo el Distrito Federal, lo que hace suponer que la etapa más fuerte de suburbanización ya pasó. La pérdida de población residente en las áreas centrales va acompañada por un aumento de la densidad de construcción inmobiliaria derivada del cambio de usos del suelo, la reutilización de inmuebles para comercio, oficinas y servicios, las nuevas construcciones y la mayor densidad de medios de transporte; ello conduce a la presencia creciente de *población flotante*, usuaria pero no residente, que supera los 3 millones de personas diarias.

En un ámbito geográfico más amplio, la ciudad despliega su influencia sobre el espacio circundante, penetrando en las zonas rurales, al crear relaciones complejas entre ambos territorios. Por un lado están los campesinos, que en su mayoría forman parte del mercado laboral urbano y sólo trabajan el campo marginalmente. Por otro, los ciudadanos lo utilizan como un servicio recreativo de fin de semana e, incluso, como lugar de habitación o segunda residencia de algunos sectores acomodados. Además, el área rural de la periferia de la metrópolis aparece como una simple reserva para el crecimiento urbano; su constante reducción pone en riesgo el abastecimiento de servicios ambientales (recarga de acuíferos, purificación del aire, etc.), así como la permanencia de la actividad agraria, sus espacios productivos, culturales e históricos. Hoy en día, las actividades primarias en el Distrito Federal generan sólo 0.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y absorben menos de 1 por ciento de la población ocupada. De la superficie forestal, se estima que se pierden anualmente entre 290 y 500 hectáreas (DDF y otros, 1997).

Por otra parte, el crecimiento periférico, disperso y desordenado agudiza la segmentación social y los desequilibrios en la dotación de servicios y equipamiento urbano, sobre todo en los municipios conurbados del oriente y el norte; e incrementa, en términos colectivos e individuales, el costo económico de la urbanización, agravado por la ocupación de zonas de alto riesgo, como las barrancas del poniente, las laderas susceptibles de deslaves del sur y poniente, los suelos lacustres del suroriente —que presentan hundimientos y agrietamientos— y el aumento de densidad en zonas blandas vulnerables a sismos, lo que redunda en el incremento de la incidencia de desastres.

Durante el quinquenio 1990-1995, la expansión urbana tuvo un comportamiento similar al de la década de los ochenta: hacia el norte y oriente del área urbana, por extensión discontinua, pero sin rupturas ecológicas, amoldándose a la extensión natural del valle. En el Distrito Federal se desarrolla un proceso de ocupación de espacios al interior del área construida: en

Iztapalapa se presenta el mayor incremento demográfico de toda la ciudad, aunque también hay presión demográfica y espacial fuerte en las delegaciones del sur (Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco y Tlalpan), con tasas de crecimiento demográfico de cerca de 4 por ciento anual. En los municipios conurbados, la permisividad de las normas legales y administrativas, la oferta de suelo barato y la fácil comunicación, sobre todo al oriente, así como la proliferación de la actividad industrial en la periferia norte, promueven el crecimiento demográfico al norte, nororiente y oriente de la ciudad: al norte, a lo largo de la autopista a Querétaro, en los municipios de Tultitlán, Atizapán e Izcalli; de las carreteras a Pachuca y las Pirámides, en Ecatepec, Tecámac, Acolman y Teotihuacán, y al oriente, principalmente en Chimalhuacán, Chalco e Ixtapaluca. Los municipios conurbados entre 1990 y 1995, en terminos absolutos presentaron incrementos reducidos de población, de menos de 10 mil habitantes, a pesar de que el ritmo de crecimiento fue elevado: 4 por ciento, aproximadamente.

Si bien la pérdida de los recursos naturales y agrarios es, aparentemente, responsabilidad de los habitantes pobres, hay que dimensionar y prever la presión de los asentamientos de los sectores medios y altos en zonas privilegiadas del poniente y sur, sobre terrenos forestales del valle. Asimismo, hay que señalar el papel que tiene en este proceso el patrón modernizador de la ciudad, expresado en la construcción de macroproyectos, públicos o privados, ubicados en las áreas intermedias y periféricas de la metrópoli —como los centros comerciales Interlomas, Plaza Satélite, Mundo E y Bosques, en los municipios conurbados del poniente; la Plaza comercial Izcalli, Metropól Tultitlán, al norte; Plaza Oriente o el Salado en la delegación Iztapalapa— la construcción de grandes obras de infraestructura, sobre todo hidráulica y vial, y la proliferación caótica del transporte colectivo de baja capacidad que promueven la ocupación periférica.

La reducción del ritmo de crecimiento de la superficie de la ciudad, que se inició a principios de la década de los noventa, traerá, en caso de mantenerse esta tendencia, un aumento en la densidad de población hacia finales de este periodo, la cual llegará aproximadamente a 125 hab/ha (cuadro 2). El crecimiento demográfico-espacial de la ciudad sigue el patrón clásico de expansión-consolidación-expansión. Las cuestiones determinantes para explicar estos ciclos son, para la etapa de consolidación-densificación, la presencia de condiciones favorables para la producción habitacional, como programas públicos de vivienda y servicios, disponibilidad de créditos y mejoramiento de la economía familiar, que generan auge en la construcción y consolidación al

interior de la ciudad. En la etapa de expansión ocurre el caso contrario, es decir, contracción del financiamiento habitacional y crisis económica de las familias, situación que conduce a la ocupación masiva de suelo barato en zonas alejadas del área construida (Duhau, 1998).

CUADRO 2
ZMVM. ESCENARIO TENDENCIAL DE POBLACIÓN, SUPERFICIE
URBANA Y DENSIDAD. 2000-2020
(HECTÁREAS)

Entidad	2000			2010			2020		
	Población	Superficie urbana	Densidad	Población	Superficie urbana	Densidad	Población	Superficie urbana	Densidad
ZMCM ¹	18 687 202	171 776	109	20 930 668	202 729	103	22 812 168	239 702	95
ZMCM ²	18 240 060	147 927.6	123	20 404 118	173 315.2	118	22 225 764	198 702.8	112
Distrito Federal	8 796 861	76 855.9	114	9 084 026	87 629	104	9 330 833	98 402.1	95
Municipios conurbados	9 443 199	71 071.7	133	11 320 092	85 686.2	132	12 894 931	100 300.7	129
Municipios no conurbados	447	23 848	19	526 550	29 414	18	586 404	40 999	14

Fuente: para la población: cálculos propios a partir de Conapo, 1999; para la superficie: cálculos propios a partir de Conapo, 1998.

Nota: dado que no se contaba con la evolución de la superficie urbana de los municipios no conurbados del valle para elaborar las proyecciones, ésta se estimó a través de un cálculo indirecto que consistió en dividir el monto de población proyectada entre el número de miembros promedio por hogar, considerando que cada hogar ocupaba una vivienda; posteriormente se utilizaron las proporciones de superficie que ocupaba la vivienda por tipo de poblamiento según el POZMVM, 1997, obteniéndose la superficie total para cada año.

¹ La ZMCM comprende el Distrito Federal y 59 municipios.

² La ZMCM comprende el Distrito Federal y 38 municipios conurbados en 1995.

Al interior de la Zona Metropolitana la trama urbanizada presenta una gran variabilidad de densidades. En general, el área urbana del Distrito Federal es más densa que la de los municipios conurbados: 125 hab/ha en el primero y 108 en los segundos. Lo. espacios de elevada concentración urbana se localizan al centro y centro-este de la ciudad: en primer lugar el municipio de Nezahualcóyotl, (245 hab/ha), después Iztacalco y las cuatro delegaciones del centro histórico (con densidades que van de 150 a 200 hab/ha). Por otra parte, se encuentran los espacios de carácter semirural, donde se observa gran dispersión, como es el caso de los pueblos conurbados en la década de los noventa, al suroriente y

noriente de la ciudad, como Temamatla, Atenco, Huehuetoca, San Martín de las Pirámides, etc., con poco más de 30 hab/ha.

Tendencias expansivas futuras y posible escenario alternativo

Para el *periodo 2000-2010*, la tendencia demográfica y urbana de la ZMCM seguirá su trayectoria descendente, con una tasa de crecimiento demográfico de 1.1 por ciento (en el Distrito Federal con 0.3 por ciento y en los municipios conurbados con 1.8 por ciento). El incremento de población del área urbana será, aproximadamente, de 2.2 millones de habitantes. El Distrito Federal absorberá únicamente 287 mil habitantes más, mientras que los municipios conurbados, 1.9 millones, situación que generará fuertes presiones al gobierno del Estado de México en términos de la demanda de vivienda, infraestructura y servicios, además de una considerable superficie de suelo urbano adicional (cuadro 2).

En cuanto al despoblamiento, se esperaría la disminución del ritmo y del monto de población expulsada: de casi 300 mil habitantes durante la década de los noventa, a sólo 130 mil entre 2000 y 2010: con nueve demarcaciones expulsoras las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco y Gustavo A. Madero, y los municipios de Nezahualcóyotl y Tlanepantla. En lo que se refiere a la expansión urbana, se estima que se acentuará respecto a los años noventa, incrementándose en 30 mil hectáreas o más, como resultado de la especialización creciente del Distrito Federal en el sector terciario y la consecuente expulsión de la población debido a la valorización del suelo, por la reducción del ingreso de las familias —que conduce, generalmente, a la ocupación de zonas periféricas lejanas a la ciudad—, la disminución de los créditos para la construcción de vivienda popular, y por la continuación de la construcción de megaproyectos en las áreas intermedias y periféricas de la ciudad.

Para el *periodo 2010-2020*, la ZMCM tendría una tasa de crecimiento de menos de 1 por ciento. El Distrito Federal se estabilizaría en 0.3 por ciento, mientras que los municipios conurbados tendrían un descenso importante, de 1.8 a 1.3 por ciento. El incremento poblacional sería de 1.8 millones: 247 mil en el Distrito Federal y 1.6 millones en los municipios conurbados. La emigración de la población tendría un monto similar a la década anterior: 131

mil habitantes con las mismas demarcaciones expulsoras. Finalmente, el área urbana llegaría a las 200 mil hectáreas (cuadro 2).

La orientación del crecimiento para fines del presente siglo y hasta 2020 se ubicará, esencialmente, en los siguientes ejes:

a) al oriente, por la salida a Puebla, con amenaza de desbordarse sobre las zonas forestales y las áreas naturales protegidas de Zoquiapan, Izta-Popo y Sacromonte; el distrito de riego de Texcoco y núcleos agrícolas de temporal. También es previsible la agudización de las precarias condiciones de vida de la población, en el sentido de la deficiente dotación de equipamiento y servicios urbanos, principalmente el agua; b) al norte, sobre la vía José López Portillo, y las carreteras a Pachuca y a Querétaro, presionando sobre las áreas naturales protegidas de la Sierra de Guadalupe y la Sierra de Tepetzotlán, y el distrito de riego de Zumpango, y c) al sur, con menor ímpetu que en los dos casos anteriores, sobre las delegaciones de Tláhuac, Tlalpan, Milpa Alta y Xochimilco, sobre áreas naturales protegidas, zonas agrarias y forestales del suelo de conservación. De no realizarse las acciones de control, los bosques de la región sur del Distrito Federal desaparecerían por completo, aunque dicha pérdida estaría condicionada principalmente por el poblamiento popular. Habrá que prever la presión de los asentamientos de sectores medios y altos que no tendrán reserva de suelo para el crecimiento y tenderán a ocupar las áreas privilegiadas del sur y poniente, sobre terrenos forestales, en las delegaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Tlalpan y el municipio de Huixquilucan. La construcción de grandes obras de infraestructura, como el acuaférico, que cruzará todo el suelo de conservación, así como la agresiva promoción inmobiliaria del poniente, dificultarán el control del poblamiento al sur y poniente de la ciudad.

Por tratarse de una región de planeación, el *escenario alternativo* se construye para el ámbito del valle de México. La ZMVM es el ámbito inmediato de influencia socioeconómica y físico-espacial de la ZMCM; tiene una población de 17 millones de habitantes y se forma por la ZMCM y localidades dispersas no conurbadas a la ciudad, que, sin embargo, son claves para fines de planificación.

El escenario ideal es una ciudad compacta, con centros discontinuos de la zona urbana actual, separados por áreas ecológicas protegidas, con variadas mezclas de usos del suelo, de forma tal que los lugares donde se habita, trabaja, educa, etc. se encuentran cercanas entre sí, donde se preservan los espacios naturales y productivos valiosos, mientras que el gasto de energía y los costos de la infraestructura y los servicios se reducen por la densificación del hábitat.

La propuesta demográfica programática para el valle en 2010 considera 20.3 millones de habitantes, en lugar de los 20.9 de la proyección tendencial, es decir, casi 600 mil habitantes menos; en tanto que para 2020, se plantea un millón menos que la tendencia: en lugar de 22.9 millones, 21.9 millones, que se reubicarían en los demás ámbitos de la megalópolis. Sin embargo, teniendo en cuenta la capacidad de la cuenca en términos de la situación hidráulica, sería deseable que el valle no rebase los 20 millones de habitantes (Kalach, *et al.*, 1998). En cuanto a la propuesta programática de la expansión urbana, se sugiere para 2020, e incluso en un futuro más lejano, que la superficie urbana dentro del valle se incremente como máximo 30 mil hectáreas, lo que supondría un crecimiento de 15 mil hectáreas entre 2000 y 2010 y otros 15 mil para el período 2010-2020. Para lograrlo, se requeriría la disminución de la tendencia de expulsión al interior de la ciudad, sobre todo en el Distrito Federal y la densificación de las áreas centrales, intermedias y periféricas (cuadro 3).

CUADRO 3
ZMVM. ESCENARIO ALTERNATIVO DE POBLACIÓN, SUPERFICIE
URBANA Y DENSIDAD. 2000-2020
(HECTÁREAS)

Entidad	2000			2010			2020		
	Población	Superficie urbana	Densidad	Población	Superficie urbana	Densidad	Población	Superficie urbana	Densidad
ZMVM ¹	18 687 202	146 533.4	128	20 363 846.8	159 009.4	128	21 889 231.6	171 485.4	128
ZMCM ²	18 282 721	142 873	128	19 503 464	148 030	132	20 646 025	153 187	135
Distrito Federal	8 796 861	69 688	126	9 284 026	69 688	133	9 830 833	69 688	141
Municipios conurbados	9 485 860	73 185	130	10 219 438	78 342	130	10 815 192	83 499	130
Municipios no conurbados	404 481	3 660	111	860 383	10 979	78	1 243 207	18 298	68

Fuente: población: estimaciones propias. Superficie: elaborado a partir del POZMVM, 1998.

¹ La ZMVM comprende al DF y 59 municipios del valle.

² La ZMCM comprende al DF y los 38 municipios conurbados en 1995.

Nota: el cálculo indirecto de la superficie de los municipios no conurbados resulta inválido, no obstante se refiere debido a que su magnitud no modifica sustancialmente el comportamiento del valle en su conjunto.

La propuesta de poblamiento para la ZMVM se elaboró con la idea de ofrecer una referencia de la capacidad máxima de captación de población del valle y rebasa el monto de población programático e, incluso, el tendencial; considera el crecimiento demográfico por expansión y por densificación. El primero se puede llevar a cabo únicamente en los municipios conurbados, ocupando un total de 31 mil hectáreas susceptibles de urbanización, sin afectar zonas rurales valiosas. Esta superficie tiene una capacidad máxima de absorción de 3 899 000 habitantes, suponiendo una densidad de 125 hab/ha². Asimismo, a través de la densificación tanto en predios baldíos como en inmuebles subutilizados, el Distrito Federal podría albergar, con la misma densidad, 737 306 habitantes más. Por estas dos vías, el conjunto de la ZMCM tendría la capacidad de recibir 5 738 365 pobladores, incluso más, si se incrementa el supuesto de densidad, lo que no es conveniente dado el deterioro ambiental del valle (cuadro 4).

CUADRO 4
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO
POTENCIAL DE POBLAMIENTO

<i>Zona</i>	<i>Tipo de poblamiento</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>	<i>Potencial de habitantes¹</i>
Distrito Federal	Reciclamiento	3 000 ²	375 000
	Densificación ³	2 898	362 306
Subtotal		5 898	737 306
Municipios conurbados	Densificación	63 312	1 102 059
	Expansión continua ⁴	12 892	1 611 500
	Nuevos desarrollos ⁵	18 300	2 287 500
Subtotal		31 192	3 899 000
<i>Total</i>			<i>5 738 365</i>

¹ El potencial de habitantes se obtuvo al multiplicar el total de hectáreas por una densidad promedio de 125 hab/ha.

² Tomado de Mercado, 1977.

³ Elaborado a partir de DDF 1997.

⁴ y ⁵ Elaborado a partir del POZMVM, 1997.

En cuanto a la ocupación urbana por la vía de la *densificación*, tenemos que en el Distrito Federal, según datos de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, existían, en 1996, 5 134 predios baldíos, tanto de propiedad privada como del gobierno del Distrito Federal, con una superficie de 2 898.45 hectáreas, (cerca de 4 por ciento del total del área urbana). Esta reserva se concentraba sobre todo en las delegaciones Gustavo A. Madero, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Iztapalapa, Tláhuac y Tlalpan. Si consideramos como densidad promedio 125 hab/ha, esta reserva de baldíos tendría la capacidad de absorber poco más de 362 mil habitantes. Los datos resultan del cálculo de la densidad promedio, pero su absorción sería mayor si consideráramos la capacidad de densificación de muchas de estas zonas. La reserva de inmuebles desocupados o subutilizados es difícil de precisar, dado que no se cuenta con un registro confiable. Se estima, a partir de un cálculo indirecto, que el área urbana del Distrito Federal cuenta con 30 millones de metros cuadrados, equivalentes a 3 000 hectáreas construidas (Mercado, 1997: 159 y 176), aproximadamente la misma proporción que la reserva de baldíos y, por lo tanto, un monto de población similar, o la utilización de los mismos para otras actividades urbanas, como comercio, servicios e industria (cuadro 4).

Los corredores y colonias con potencial de reciclamiento fueron planteados en los programas delegacionales de Benito Juárez (12 colonias y 10 corredores), Cuauhtémoc (21 colonias y la franja comprendida entre los perímetros «A» y «B» del Centro Histórico) y Venustiano Carranza (45 colonias). En los programas delegacionales de Tláhuac, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco y Álvaro Obregón se contabilizó el número de hectáreas disponibles por terrenos subutilizados, que ascienden a 332, 205, 80.4 y 25.8, respectivamente. Por otro lado, los municipios conurbados también son susceptibles de densificarse, de tal forma que, si consideramos la misma densidad promedio, éstos pueden albergar a 1 102 059 habitantes más.

Para la *expansión urbana*, como la segunda forma de ocupación, se consideran dos propuestas: el poblamiento continuo del área urbana actual, señalado en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), que se refiere a la reserva territorial aprobada por cada municipio. El área total de esta expansión asciende a 12 892 hectáreas, las cuales, con la densidad de 125 hab/ha, tienen una capacidad de absorción de 1 611 500 habitantes. En la segunda opción se consideran dos de los tres nuevos desarrollos planteados en el POZMVM, que se localizan en forma discontinua al área urbana actual: a) nororiente (Nuevo Teotihuacán): comprende los municipios

de Temascalapa, Nopaltepec, Otumba, Tecámac, Teotihuacán, San Martín de las Pirámides y Tizayuca; se trata de un ámbito territorial compuesto de subsistemas urbanos discontinuos articulados entre sí, ordenados por la propuesta de libramiento norte. Dicha zona tiene una superficie apta para el desarrollo de 15 700 hectáreas, las cuales, con la misma densidad promedio, pueden dar cabida a 1 962 500 habitantes; b) norponiente (Huehuetoca): incluye principalmente al municipio de Huehuetoca y se articula con otros emplazamientos fuera del valle (Tula, Tepeji, Jilotepec) y tiene un área de 2 600 hectáreas, las cuales, considerando la misma densidad, pueden recibir a 325 mil habitantes.

Las políticas alternativas para el crecimiento urbano

La política vigente del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF) y el POZMVM se propone la densificación y el reciclamiento de las áreas centrales e interiores de la ciudad, la disminución del crecimiento demográfico y, por ende, la espacial, apoyada en el sistema urbano del país y la región centro. También se redefine en el PGDUDF el suelo de conservación, donde se establecen severas limitaciones para la ocupación urbana; asimismo, en el POZMVM se delimita un cinturón forestal y agrícola que rodea a la ciudad; no obstante, a diferencia del Distrito Federal, en el Estado de México el suelo no urbanizable no tiene carácter de ley. Una limitante del PGDUDF y el POZMVM es la escisión tajante de los paisajes urbano y rural y la priorización del primero sobre el segundo, así como algunas deficiencias del planteamiento y el proyecto de ciudad ambientalmente sustentable.

La política alternativa que proponemos consiste en la orientación de la expansión urbana y la revalorización y articulación del campo con la ciudad. El problema a resolver sobre el futuro crecimiento de la ciudad gira en torno a la articulación de la relación indisoluble de la ciudad y el campo, y en el reconocimiento de la interdependencia de la metrópoli con otros sistemas, en particular con sus entornos naturales y rurales. Las estrategias de esta política de crecimiento urbano son la reducción de la presión demográfica, la densificación urbana, la orientación más equilibrada de la expansión física de la ciudad y el desarrollo rural sustentable.

Reducción de la presión demográfica

Es necesario reducir la tendencia al crecimiento de la población localizada en el valle de México y la megalópolis del centro, tanto en términos de su tasa de crecimiento como de su magnitud absoluta. En este sentido, la alternativa al crecimiento poblacional en la ZMVM no debe localizarse en las áreas metropolitanas de la corona, es decir, dentro de la megalópolis, dado que toda la región centro del país ha llegado a sus límites de desarrollo sustentable. La solución se encuentra fuera de ella, en otras regiones del país.

Entre otras acciones, habrá que lograr un crecimiento económico sostenido y un mejoramiento de las condiciones materiales y sociales de vida que retengan a una parte importante de la población en las áreas expulsoras del sureste y centro del país, y, al mismo tiempo, orientar los flujos poblacionales no retenidos hacia los grandes ejes de crecimiento económico en el centro-norte, norponiente, nororiente, norte, y sobre la costa del Golfo de México y la península de Yucatán. Igualmente, serán importantes las acciones en el campo de la cultura que conduzcan a los hogares, sobre todo a los de bajos ingresos, en las áreas expulsoras y en la propia megalópolis, a limitar sus opciones de crecimiento familiar.

Ni las autoridades de los componentes de la ZMVM, ni las de la región centro tienen las facultades suficientes para implantar las políticas económicas y sociales para lograr este cambio de orientación; ellas reposan en el gobierno federal, aunque deben participar activamente en su elaboración y aplicación. Les concierne, en cambio, aplicar políticas de desarrollo urbano en sus propias áreas metropolitanas que se orienten en un sentido de control del crecimiento poblacional y físico, abandonando la idea de que el crecimiento en sí mismo implica desarrollo. También tienen un papel importante en la constitución de organismos metropolitanos y megalopolitanos (o regionales), para concertar y coordinar las políticas económicas, sociales y territoriales, a fin de hacerlas coherentes con este objetivo.

La reutilización y densificación urbana

En primer lugar, como se establece en el PGDUDF, es necesario impulsar la construcción de vivienda nueva y la reutilización y densificación inmobiliaria y habitacional de las delegaciones y municipios conurbados del centro de la

ZMVM, para compensar el acelerado cambio de usos del suelo y funciones que en ellas ocurren. Otro objetivo, no menos importante, es crear mediante la disminución de los factores de inseguridad y el incremento de las actividades ciudadanas de convivencia, un ambiente de alta calidad de vida que incentive y promueva tanto la permanencia de los ahora establecidos, como el retorno de poblaciones hoy ubicadas en las periferias. Son instrumentos importantes para lograr este esfuerzo la adecuación de la normatividad, para permitir que la vivienda de interés social pueda construirse a pesar del costo de la tierra; el mejoramiento y modernización de la infraestructura y los servicios ligados a la vivienda; la flexibilización de las normas de usos del suelo para permitir su combinación compatible; y el diseño y promoción de nuevas formas territoriales adecuadas al fin propuesto.

La segunda política, que compete a las autoridades de las entidades constitutivas de la ZMVM, es la densificación habitacional de los asentamientos periféricos de la ciudad y los pueblos recientemente conurbados. La densificación implicaría el crecimiento de las áreas verdes y mejorar en el abastecimiento y calidad del equipamiento y los servicios urbanos. También supone una normatividad más flexible, que sustituya a la tradicional zonificación monofuncional, que permita localizar funciones que difieran de la recomendada, pero que se soporte en parámetros ambientales y de seguridad civil claros para cualquier tipo de actividad.

La expansión física a partir de espacios urbanos discontinuos

Se propone romper el patrón de crecimiento urbano por expansión centrífuga de la mancha urbana, mediante la regulación del nuevo desarrollo del valle sobre la base de amplios emplazamientos periféricos separados del área urbana actual por zonas naturales, recreativas y agrarias, promoviendo la discontinuidad del asentamiento, como expresión de una nueva forma de ocupación. Los nuevos emplazamientos deberán garantizar un funcionamiento más acorde con los ecosistemas locales y mayor independencia de ecosistemas lejanos.

Los desarrollos se formarían a partir de su articulación con otras ciudades del valle, con el propósito de atenuar las relaciones funcionales con el centro de la ZMVM. Asimismo, serían centros multifuncionales que retengan a la población escolar y a la económicamente activa y cuenten con los sistemas de abasto y servicios para formar núcleos relativamente autosuficientes que disminuyan, así, los desplazamientos. Contarían con densidades lo suficientemente altas

para justificar sistemas de transporte público. Dado el alto porcentaje de la construcción habitacional de interés social en la ciudad, la propuesta deberá tener como prioridad la conducción del poblamiento popular. Se trata de evitar que se constituyan como simples *ciudades dormitorio*.

Desarrollo rural sustentable

Como una condición para limitar el crecimiento extensivo de la ciudad, se propone una política de desarrollo, preservación y mejoramiento de los espacios agrarios y naturales que rodean a la ciudad. Esto, por su importancia como actividad productiva, por su valor ambiental, por su riqueza histórica y cultural y por la oportunidad que significa para mejorar el espacio metropolitano. Para ello, se requiere recuperar el potencial productivo de la región en función de su contribución a los servicios ambientales, restablecer el medio natural, mejorar las condiciones de vida de la población local y articular los espacios rurales con los urbanos.

La condición de esta recuperación es lograr una productividad, competitividad y rentabilidad de las actividades agroindustriales y de servicios recreativos suficientes para compensar las ventajas relativas de su localización periférica a la urbanización y el desarrollo inmobiliario. La promoción de *distritos agroindustriales* integrados, *pueblos productivos* basados en monopolios naturales y ventajas comparativas, áreas de ecoturismo y recreación de fin de semana se fundamentarían en el cambio tecnológico y organizativo sustentable, la comercialización adecuada para apropiarse del mercado concentrado, la asociación de productores y prestadores de servicio para reducir costos, y la dotación de infraestructura y servicios adecuados y modernos, mediante la corresponsabilidad de los gobiernos locales, los productores y las formas organizativas comunitarias y asociativas.

Consideración final

La modificación de las actuales tendencias de expansión urbana de la metrópolis, y, en general, de la megalópolis, es necesaria y urgente para alcanzar en el mediano y largo plazos condiciones de sustentabilidad, así como respeto a los límites del crecimiento y habitabilidad para sus usuarios y moradores. Este cambio involucra a toda la sociedad del ámbito territorial y —por el origen de

los migrantes y el peso económico, social y político de la región centro— a toda la sociedad mexicana.

Lograrlo no es tarea ni está al alcance de los gobiernos locales por sí solos. El proceso de poblamiento y urbanización es resultado de las acciones autónomas o heterónomas de millones de actores sociales, cada una de las cuales genera un efecto concreto sobre el territorio. La modificación de las tendencias requiere, por tanto, del consenso social, democráticamente establecido, de todos ellos. Los gobiernos locales de la metrópolis y la megalópolis tienen la enorme responsabilidad de proponer conjuntamente las políticas que pueden conducir a este resultado, coordinar las acciones propias y promover las que deben ser realizadas por todos los actores sociales. Para ello, se necesitan formas institucionales de coordinación y gestión mucho más efectivas y operacionales que las actuales; será necesario su acuerdo para constituir las.

Un instrumento insustituible en la construcción de un proyecto territorial para este gigantesco complejo urbano es *la planeación estratégica de largo plazo y participativa*. Aun a riesgo de ir contra la corriente de debilitamiento de los instrumentos de la acción estatal, hay que construir sus nuevas formas y métodos. No se trata de posiciones políticas distintas, sino de un imperativo de la construcción social y urbana que se impone sobre las agrupaciones políticas y los gobiernos que las expresan.

Lo que está en juego no es una posición ideológica, sino la viabilidad económica, social, cultural y ambiental de las metrópolis que forman la megalópolis, de todos sus actores sociales en sus diferentes posiciones estructurales y, en particular, de las generaciones que en el futuro se asienten en el valle de México. Hemos recorrido demasiado trecho hacia la insustentabilidad en todos los campos; hay que acelerar el paso para recorrer otro camino. El reto está frente a nosotros.

Bibliografía

- CONSEJO NACIONAL de POBLACIÓN, 1998, *Escenarios demográficos y urbanos en la zona metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010*, Conapo, México.
- DELGADO, Javier *et al.*, 1997, "Estructura metropolitana y transporte", en Roberto Eibenschutz Hartman, (coord.), 1997, *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México*, tomo II, *Estructura de la ciudad y su región*, Porrúa UAM-X, México.
- DEPARTAMENTO del DISTRITO FEDERAL, 1997, "Programa Delegacional de Desarrollo Urbano", tomos 1 a 10, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México.
- DEPARTAMENTO del DISTRITO FEDERAL, SECRETARÍA de DESARROLLO SOCIAL y GOBIERNO del ESTADO de MÉXICO, 1997, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México.
- DEPARTAMENTO del DISTRITO FEDERAL, GOBIERNO del ESTADO de MÉXICO y SECRETARÍA del MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES y PESCA, 1997, *Programa Metropolitano de Recursos Naturales*, México.
- DUHAU, Emilio, 1998, *Hábitat popular y política urbana*, Porrúa y UAM-Azcapotzalco, México Distrito Federal.
- GOBIERNO del ESTADO de MÉXICO, 1995, *Programa de Desarrollo Integral para la Región Oriente del Estado de México, Proriente*, Estado de México.
- KALACH, Alberto *et al.*, 1998, *La ciudad y sus lagos*, Clio, México.
- MERCADO, Ángel, 1997, "Reservas territoriales para usos urbanos en el Distrito Federal", en Eibenschutz Hartman, Roberto (coord.), 1997, *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México*, tomo II, *Estructura de la ciudad y su región*, Porrúa y UAM-X, México.
- NEGRETE, María Eugenia, *et al.*, 1993, *Población, espacio y medio ambiente en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- PRADILLA Cobos, Emilio, 1999, *Economía y democracia en la Ciudad de México*, Memoria, núm. 127, septiembre, México.
- SECRETARÍA del MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES y PESCA, 1999, *Programa de Desarrollo Regional Sustentable del Surponiente del Distrito Federal*, México.