

Delimitar la ZMCM ¿para qué?¹

Martha Delgado Peralta
Febrero 2005

La coordinación metropolitana constituye uno de los retos más añejos de nuestras ciudades. Desde las reflexiones sobre la necesidad imperante de descentralizar atribuciones y servicios a las entidades federativas, se expresaba la importancia de que, aún cuando sean distintos los órdenes de gobierno competentes en alguna materia común, la necesidad de coordinación era inpostergable. La descentralización implicaba entonces –y ahora- una reestructuración del poder, tal como la consolidación de gobiernos metropolitanos exigiría una configuración territorial y político – administrativa distinta.

Por décadas en México se ha hablado de la importancia de esta coordinación, encontrando indispensable que los gobiernos que comparten intereses en un territorio se pongan de acuerdo especialmente para la definición de políticas públicas; sin embargo, ésta coordinación depende excesivamente de la voluntad política de los actores, siendo escasos los análisis sobre los costos sociales y económicos que representa la ausencia de mecanismos de coordinación que garanticen a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México un desarrollo pensado para sus habitantes, y para el mediano y el largo plazos.

Resulta innegable que la Ciudad debe incorporar en lo inmediato mecanismos de gestión metropolitana, pero ¿acaso existe alguna iniciativa para ello? ¿tiene viabilidad? ¿tenemos clara la delimitación de la ZMCM? Analicémoslo:

1. De la delimitación territorial o del espacio funcional.

La Ciudad de México ha encontrado distintos criterios para delimitar su área metropolitana: en "...1995, se seleccionaron las 16 delegaciones del Distrito Federal, 37 municipios del Estado de México, y un municipio del Estado de Hidalgo; en la delimitación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México de 1995, se incluyeron las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México, y un municipio de Hidalgo; en la delimitación de INEGI del 2000 se incluyen las 16 delegaciones del Distrito Federal y 39 municipios del Estado de México."² A pesar de la importante masa urbana que constituye la ZMCM, existen en su territorio indefiniciones en los límites, que no se restringen a la zona metropolitana, sino que constituyen verdaderos vacíos limítrofes entre entidades federativas.

Para efectos de estudio la ZMCM se ha podido delimitar de manera más o menos eficiente, aunque con criterios diversos y siempre arbitrarios. Sin embargo, para efectos de planeación y de coordinación el ejercicio ha sido un fracaso. El desarrollo urbano en la Ciudad se ha extendido

¹ Ensayo elaborado para evaluación del Módulo I. DELIMITACIÓN Y TERRITORIO DEL FENÓMENO METROPOLITANO del 3º *Diplomado a distancia "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión"* del Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad de la UNAM.

² Aguilar Martínez, Adrián G., 2003. *Evaluación de las delimitaciones existentes*, artículo elaborado para el 2º *Diplomado "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión"*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, p. 8.

precisamente a las zonas que debieron asignarse para amortiguamiento, recarga del acuífero y suelo de conservación. Aunque con algunas dificultades, de acuerdo con distintos criterios para definir la metrópolis, como el de mantener una interacción socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, localizar el poder político y el lugar de abastecimiento, y concentrar demográfica³ y laboralmente a un alto porcentaje de la población, la ZMCM puede ser delimitada.⁴ Sin embargo, éste polígono es muy difícil de consolidar como un orden de gobierno metropolitano, aún cuando se deslindara y definiera su territorio. Lo anterior implica que es más sencillo delimitar el espacio funcional de la zona metropolitana, que el espacio político – administrativo de gestión⁵, y siguiendo a Zentella, “la delimitación gubernamental queda totalmente distorsionada en relación al espacio funcional de la zona metropolitana y de los municipios involucrados.”⁶

2. De la delimitación electoral o del espacio político - administrativo

Para efectos administrativos y electorales encontramos obstáculos que más allá de criterios y condiciones, encuentran en la delimitación un problema de distribución del poder y de recursos. A esto se refiere De Alba como problemática geopolítica cuando nos recuerda que los espacios de gobierno que están en juego son: “(...) la ALDF, la Cámara de Diputados del Estado de México, los 58 gobiernos municipales del Estado de México con sus respectivos cabildos y las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal. En números totales, 217 autoridades participan directamente en la gobernación de la ZMVM.”⁷

Los espacios funcionales son tan dinámicos en la metrópolis, que su expansión es continua y resulta compleja la planeación incluso a mediano plazo. Además, sus autoridades también son efímeras, en los casos del gobierno Municipal y de los legisladores, y sus atribuciones en general se pulverizan. La ZMCM está catalogada en el informe *Metropolitan Governance* de Naciones Unidas (1995) como un sistema descentralizado, fragmentado y sin coordinación, con la única ventaja –muy reciente- de tener oportunidad de elegir al Jefe de Gobierno y a los Delegados en el Distrito Federal⁸, pero todavía con facultades muy acotadas que distan mucho de permitir a ésta entidad federativa tener capacidad de aprobar su propio presupuesto, deuda e impuestos. Inclusive en el Distrito Federal a sus habitantes no se les permite construir partidos políticos locales, como ocurre en la mayoría de las entidades federativas del país, con lo que sus representaciones siempre están sometidas a la dinámica federal.

³ 75% de población activa no agrícola y una densidad de 50 habitantes por kilómetro cuadrado, de acuerdo con Rodríguez Arranz, Alfredo, 2003. Tipología de las decisiones metropolitanas e identificación de sus territorios, artículo elaborado para el 2º *Diplomado "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión"*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, p. 3.

⁴ Aguilar Martínez, Adrián G., 2003. Evaluación de las delimitaciones existentes, artículo elaborado para el 2º *Diplomado "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión"*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, p. 1-3

⁵ Ver Zentella Gómez, Juan Carlos, 2005. Ejemplos internacionales de gestión metropolitana, artículo elaborado para el 3er. *Diplomado a distancia "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión"*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, p. 2-3.

⁶ *Ibid*, p. 18

⁷ De Alba Murrieta, Felipe, 2004. Geopolítica metrop-olitana del Valle de México: ¿Crisis o reconfiguración institucional?, en Lilia González de Alba (comp.), *Desafío Metropolitano*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, cap. 3, p. 146.

⁸ Citado en: Rodríguez Arranz, Alfredo, 2003. Tipología de las decisiones metropolitanas e identificación de sus territorios, artículo elaborado para el 2º *Diplomado "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión"*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, p. 6.

El peor de los mundos si se considera que, con la alternancia y la democracia, llegaron tres partidos políticos distintos al poder en los órdenes de gobierno con autoridad en la zona, cuyos representantes han entrado en tal disputa política que la coordinación metropolitana, hoy por hoy, se ha convertido en un asunto de simpatías. Incluso el tipo de coordinación que logró institucionalizarse, como por ejemplo el Secretariado Técnico de la Comisión Ambiental Metropolitana alternado entre las partes, a raíz de la disputa política, se ha vulnerado al incumplirse los acuerdos firmados, reteniendo el Estado de México dicho Secretariado contrariamente a lo que establecen los convenios.

Si a esto le agregamos que, entre el Estado de México y el Distrito Federal se aglomera a un núcleo de votantes importante, la delimitación territorial de la zona trasciende el ámbito administrativo y coloca a la región como la zona electoral más importante del país. Apunta De Alba "En este entorno, la importancia estratégica de la ZMVM radica en la concentración de "posiciones" políticas; aunque no sólo alrededor de las contiendas electorales. La ZMVM es la región de país que comprende el mayor número de distritos electorales federales, 36 del Estado de México y 40 del Distrito Federal [sic]."⁹

3. De la delimitación de las atribuciones.

Toda vez que la ZMVM incluye a dos entidades federativas de distinta índole (el Distrito Federal, capital del país sin rango de Estado; y el Estado de México, con facultades distintas para su administración y financiamiento), además del Estado de Hidalgo, la coordinación entre las entidades no es solamente compleja por el número de habitantes y los intereses económicos, sociales y políticos en juego, sino porque la legislación vigente en cada una es distinta. Esto lo denomina De Alba como distintas figuras y funciones jurídicas.¹⁰

La distribución de competencias entre órdenes de gobierno y poderes es tan deficiente y compleja, que muchas veces aunque exista voluntad de coordinación, existen limitaciones legales que impiden una gestión metropolitana.

A manera de conclusión

Cuando Antonio Paiva pregunta si es el momento para impulsar instituciones de gobierno con alcance metropolitano en Latinoamérica, al responderse coincide con Zentella (que propone un nuevo tipo de delimitación: la delimitación legítima)¹¹ cuando afirma que "el problema principal de las ciudades latinoamericanas en la vía hacia arreglos de gestión metropolitana es el de legitimidad política de las formas administrativas propuestas".¹²

⁹ De Alba Murrieta, Felipe. Op. Cit, p. 147.

¹⁰ Ibid, p. 146.

¹¹ Zentella Gómez, Juan Carlos, Op. Cit. p. 19.

¹² Paiva, Antonio, 1999. *Argumentos para la gestión metropolitana en Latinoamérica*, en Ciudades 42, abril-junio, RNIU, Puebla, México, p. 14.

Paiva afirma que “éste es, sin duda, el momento para impulsar la gestión urbana metropolitana en Latinoamérica. Para las ciudades es un momento crítico (...) pero también es un momento oportuno: el proceso de reforma aparece en un punto de inflexión, dado por la experiencia y la necesidad de cambio. Es quizás la oportunidad justa para transformar la gestión urbana en Latinoamérica en gestión de ciudad: ciudad consciente de su territorio, de su potencial como unidad productiva y de su racionalidad como comunidad.”¹³

Valdría la pena responder éste cuestionamiento específicamente en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En nuestra ciudad, también vivimos un momento crítico. No es exclusivamente en la Ciudad de México en donde dependemos de la voluntad política de los gobernantes para tener éxito en la gestión metropolitana. Los ejemplos expuestos por Zentella nos ofrecen una lección importante que se repite en varios países: en El Gran Londres, Margaret Thatcher abolió el Consejo Metropolitano por diferencias de fondo con el alcalde de izquierda Ken Livingstone, en una decisión política¹⁴; la Comunidad Urbana de Lyon se puso en riesgo con la muerte de su Presidente, L. Pradel, cuyas alianzas para constituirla se vinieron abajo y hubieron de reconstruirse para rescatar los acuerdos voluntarios que permitían a las comunas un gobierno conjunto¹⁵; en el Área del Gran Toronto, la Provincia de Ontario decidió unilateralmente fusionar por decreto 6 municipios y el Toronto Metropolitano, en una medida que, de acuerdo con Bourne, se dio para aislar a los viejos grupos de izquierda del Gran Toronto¹⁶.

El gobierno metropolitano depende en demasía de las configuraciones electorales y las correlaciones entre las fuerzas políticas. La ZMCM no es la excepción. La delimitación que se ha hecho hasta el momento ha sido para fines de análisis y de consideraciones de política pública en su mayoría de orden federal. Ello indica que mientras sea una delimitación informal tiene viabilidad, aunque sea una delimitación que va incluyendo criterios y territorios en la medida en que la zona evoluciona, y que tampoco ha sido capaz de contener la mancha urbana ni de animar a los tomadores de decisiones a comprometerse con un ordenamiento territorial para el futuro.

Por el lado del gobierno metropolitano, tema en el que abundaremos en el Módulo II, se complica la delimitación al incorporarse el factor electoral que determina la distribución de escaños, gobiernos y territorios, y que por supuesto, involucra importantes asignaciones presupuestales. Es tal la problemática de límites en éste sentido, que el Distrito Federal tiene diferentes distritos para elecciones locales (40) y federales (30).

La complejidad social y política de la ZMCM hace que no solamente sea difícil la delimitación espacial del territorio de la metrópolis, sino que en la coyuntura actual pensar en instancias de gobierno metropolitano es casi imposible. No así plantear algunos mecanismos de coordinación indispensables a los cuales pudieran comprometerse los futuros gobernantes, mismos que podrían surgir de compromisos exigidos por la sociedad civil, el sector privado y el sector académico en épocas de oportunidad y crisis, como lo son las campañas políticas que se avecinan.

¹³ Ibid, p. 16.

¹⁴ Zentella Gómez, Juan Carlos, Op. Cit. p. 6.

¹⁵ Ibid p. 10.

¹⁶ Ibid. P. 15.