

LA POLITICA URBANA EN LA CIUDAD DE MEXICO

Alejandro MÉNDEZ RODRÍGUEZ*

El proceso de urbanización registrado en México, se ha caracterizado entre otros hechos, por la marcada concentración económica-demográfica en tres metrópolis, a saber: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. El crecimiento acelerado de estas ciudades, en especial de la primera, ha ocasionado que la satisfacción de requerimientos urbanos esté a la zaga de los incrementos de las necesidades de la población. Manifestándose, de esta forma, problemas urbanos propios de las grandes áreas metropolitanas, tales como: escasez de viviendas, deficiencia en el transporte público de personas, déficit fiscal permanente de las haciendas estatales, diseconomías de aglomeración, congestionamientos viales, insuficiencia de servicios públicos, etcétera.

Sin embargo, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México enfrenta, además, serios problemas «exclusivos» derivados principalmente de su ubicación geográfica, por ejemplo, la débil conformación del suelo, la falta crónica de agua y la grave contaminación atmosférica.¹ Es ilustrativo de la magnitud de estos problemas el hecho de que alrededor de 3 millones de personas no tienen acceso regular al agua; por su parte, las características del suelo se expresan en el continuo hundimiento de algunas zonas de la ciudad, que se estima entre 15 y 30 centímetros por año; y respecto a la contaminación atmosférica producida por la alta concentración de in-

* Miembro del equipo Problemas Sociales del Desarrollo Económico, IIEC-UNAM.

¹ "La urbe desurbanizada", en *The economist para América Latina*, London, 29 de octubre de 1969, Vol. 3, Número 22, p. 23.

dustrias, y por la baja calidad de gasolina consumida por los casi 2.5 millones de automotores, es acentuada por los vientos que normalmente sólo mueven el aire alrededor del Valle de México sin llegar a expulsarlo.

En este marco de problemas urbanos «comunes» y «exclusivos» de la Ciudad de México, el impacto de los sismos de septiembre de 1985, remarcaron la urgente tarea de redefinir la reciente política urbana que pretende racionalizar el crecimiento de la metrópoli; o sea, es imprescindible replantear la planeación del desarrollo urbano para disminuir las agudas desigualdades regionales generadas por el modelo económico del país; de tal suerte que se reduzca, por una parte, la concentración de actividades económicas, educativas, recreativas, etcétera, que actualmente se ubican en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y por otra parte, se estimule el desarrollo económico y social de otras regiones.

Desde luego los problemas urbanos derivados del modelo de desarrollo económico no son nuevos, sino por el contrario han estado presentes desde principios de siglo, a pesar de que las autoridades responsables de la planeación urbana han diseñado diversas políticas para controlar el crecimiento de las ciudades. Ahora bien, ¿cuáles han sido las medidas instrumentadas por los gobiernos de la Ciudad de México, en materia de planeación del proceso urbano?

ALGUNOS INTENTOS DE PLANEACIÓN URBANA

En los últimos cincuenta años, la Ciudad de México ha transitado por diversas etapas: urbanización, metropolización y megalopolización. Cabe aclarar que a cada etapa ha coincidido con una modalidad de planeación urbana, la cual se expresa entre otras formas, en diversos ordenamientos de carácter legal.

Una de las primeras políticas urbanas instrumentadas por el Departamento del Distrito Federal, a través de la legislación local, consistió en la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal de 1933,² la cual establecía la necesidad de regular, controlar y ordenar el crecimiento urbano de la principal ciudad del país que contaba con 1.2 millones de habitantes. En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de 1932, se indicaba que la Ciudad de

² Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, México, 26 de diciembre de 1932.

México requería un programa amplio y claramente definido para propiciar un desarrollo ordenado y armónico, en virtud del constante incremento de habitantes, así como por el surgimiento de asentamientos populares que no tomaban en cuenta las condiciones topográficas del lugar.

Esta ley facultaba a las autoridades administrativas del Distrito Federal a decretar expropiaciones de terrenos y edificios necesarios para la consecución de la planeación de la urbe. Para tal efecto, proponía la creación de órganos técnicos administrativos abocados a estudiar y realizar la planificación y zonificación del Distrito Federal. Cabe subrayar que la ley contenía una separación técnica y conceptual entre la planificación y la zonificación, por lo que la mencionada ley no permitió desde su origen, integrar las decisiones sobre el espacio urbano. Así, por un lado, las medidas de planificación abarcaban, entre otros puntos, la apertura de nuevas vías de comunicación, la rectificación, ampliación, alineamiento, prolongación y mejoramiento de la vialidad, la creación de plazas, parques, jardines y campos de juego, la ubicación y construcción de edificios públicos, la ampliación y mejoramiento de los servicios urbanos como agua, drenaje, iluminación, etcétera. En cambio, por otro lado, se establecían los criterios de zonificación que determinaban la restricción de los usos de la propiedad pública y privada; la reglamentación de tipo de edificación, alturas y volúmenes; la fijación de superficie construida en inmuebles públicos y privados y la disposición de espacios libres en las lotificaciones. Con todo, se aceptaba la necesidad de formular un Plan Regulador del Distrito Federal cuyo principal objetivo fuera propiciar el crecimiento ordenado y armónico de la urbe.³

Esta ley registró severas reformas y adiciones durante el periodo que estuvo en vigor —1933 a 1953. En estos años se registraron grandes transformaciones urbanas en el Distrito Federal, por ejemplo, el notable incremento de la migración campo-ciudad, la aparición de colonias populares «ilegales» ubicadas en terrenos privados y públicos, los cambios del uso de la tierra agrícola por urbano —en algunas ocasiones respaldada por la legislación, la intervención del Estado en el sistema habitacional mediante la promoción de viviendas y el congelamiento de rentas.

Estos fenómenos propiciaron, entre otros hechos, una expansión habitacional hacia el sur y sureste, mientras que la industria se ubicó al norte preferentemente. Entre 1940 y 1950 la superficie urbana

³ *Ibidem*, pp. 7-13.

de la Ciudad de México pasó de 99.5 km² a 175 km². La década de los cuarenta se caracteriza por la desconcentración de servicios y comercios del centro de la ciudad hacia las delegaciones periféricas.⁴ Si bien el crecimiento de las delegaciones centrales y periféricas no contó con un Plan Regulador adecuado, dicho proceso estuvo respaldado en ocasiones por la legislación urbana, por ejemplo algunos mecanismos fiscales sobre los nuevos fraccionamientos promovieron el crecimiento horizontal; de igual forma deben considerarse las normas agrarias referentes a las zonas urbanas de los ejidos del Distrito Federal y las medidas de creación de suelo urbano para la formación de colonias populares. Estas políticas y otras permitieron la configuración de una mancha urbana discontinua, que dejaba grandes extensiones baldías al interior de la ciudad. Así, la utilización del espacio obedeció fundamentalmente a las acciones del Estado y a las fuerzas del naciente mercado inmobiliario. Por lo tanto, en términos generales, los criterios formales de planeación urbana estuvieron al margen del crecimiento desordenado de la Ciudad de México.

Al inicio de la etapa de metropolización, es decir crecimiento demográfico y físico de la ciudad de México hacia los municipios circunvecinos del Estado de México, la Ley de Planificación y Zonificación fue sustituida por la Ley de Planificación del Distrito Federal en 1953, la cual establecía nuevamente en su exposición de motivos que las autoridades del Distrito Federal debían tomar en cuenta los factores geográficos, sociales, económicos, culturales y políticos para la elaboración de un plano regulador. Sin embargo, se hacía mayor hincapié en los aspectos arquitectónicos de la ciudad, de esta forma se indicaba el respeto a los monumentos nacionales, lugares típicos, estilos de construcción, etcétera.⁵ Mientras tanto, la escasez de servicios urbanos demandados por 3 millones de habitantes continuaba incrementándose. Se estimaba que alrededor de un millón de personas carecían de servicios públicos elementales.

Esta ley, al igual que la anterior, establecía la necesidad de contar con un Plano Regulador del Distrito Federal para organizar y coordinar las distintas funciones de la vida urbana, o sea la integración racional entre la población, habitación, medios de comu-

⁴ Luis Unikel, *et al.*, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, 1976, pp. 135-138.

⁵ Cámara de Diputados, *Diario de los debates*, México, 15 de diciembre de 1953, p. 12.

nicación, fuentes de trabajo, centros culturales, deportivos y recreativos, centros médicos y asistenciales, y comerciales. Todo con el fin de que la ciudad y los centros urbanos que comprendía el Distrito Federal se desarrollaran racionalmente.

La Ley de Planificación estuvo vigente de 1953 a 1976, siendo testigo del surgimiento y consolidación del proceso de metropolización de la Ciudad de México, que ya abarcaba en 1960 las delegaciones del Distrito Federal y ocho municipios del Estado de México; y en 1970 se sumaron otros cuatro municipios. Esta ley tuvo mínima participación en cuanto al control del proceso de urbanización, siendo abrogada por la Ley del Desarrollo Urbano del D. F. en 1976.

A partir de esta ley, los instrumentos de planeación urbana reciben un fuerte impulso, al promulgarse la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, que establecía, entre otros aspectos, la necesidad de que cada estado cuente con leyes locales de asentamientos humanos. De esta manera, paralelamente a la aprobación de esta ley por el poder legislativo, se sanciona la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal cuya exposición de motivos indica, entre otros, los siguientes objetivos: la ordenación del territorio del Distrito Federal, elaboración de planes tomando en cuenta el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, y declaración de usos del suelo con base en la utilidad pública, función social y destino.⁶

Con esto, se establece que la planeación urbana en el Distrito Federal se sustenta en un Plan Director, el cual supera el concepto de plan regulador de los anteriores ordenamientos, ya que el Plan Director implica la interdependencia entre las diversas partes del crecimiento urbano, por ejemplo, el uso que debe darse al suelo, las acciones contra la contaminación ambiental, la regularización de la tenencia de la tierra, la regeneración de las zonas deterioradas, la consolidación y fortalecimiento de las regiones de producción agropecuaria y forestal, la dotación de servicios, el ordenamiento del sistema de transporte, etcétera. Todas ellas deben relacionarse adecuadamente para propiciar un crecimiento organizado.

En términos generales esta ley pretende regular el crecimiento urbano, organizar la distribución de la población en el territorio, lograr el uso racional del suelo, así como el equilibrio ecológico mediante la preservación del medio natural; además significó un avance en su formulación, pues por primera vez se contempla un diagnóstico de la problemática y algunos pronósticos en el Plan Director.

⁶ Cámara de Diputados, *Diario de los debates*, México, 17 de diciembre de 1975, p. 19.

Sin duda esta ley representó un adelanto en la concepción de planeación urbana, sin embargo, dejó de lado los problemas de conurbación de la ciudad con los municipios aledaños del Estado de México. Asimismo, débilmente contaba dentro de sus funciones, las acciones de previsión.

Finalmente, la política instrumentada por el gobierno federal en materia de urbanismo durante los primeros años del presente sexenio, dejaron de lado al Plan Director de 1980, y en su lugar se formularon diversos ordenamientos como las reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y la promulgación de la primera Ley Federal de la Vivienda, así como por los lineamientos del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro; del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988; y por último del Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del D. F.

En octubre de 1983, el ejecutivo federal aprueba el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México —que incluye 16 delegaciones del Distrito Federal, 53 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo—, y de la Región Centro del país —formada a su vez por el Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Querétaro, Puebla, Tlaxcala y Morelos.⁷

Este programa respondiendo al proceso de megalopolización que no fue posible frenar con los anteriores, reconoce la necesidad de instrumentar medidas para controlar la macrocefalia urbana del Distrito Federal, en el marco del subsistema de ciudades que conforman la región centro. Mediante este documento se propone, principalmente, disminuir la concentración industrial y propiciar la descentralización de actividades administrativas, así como limitar el tamaño de las manchas urbanas y transformar el patrón de crecimiento horizontal mediante la densificación de áreas y ocupación de terrenos baldíos.

Casi un año después, en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988, citado anteriormente, se reafirma que la política de descentralización es una medida fundamental para transformar el patrón de ocupación del territorio: el impulso y la consolidación de un nuevo desarrollo urbano con base en un sistema de ciudades medias que aliviaría, en parte, el congestionamiento de las grandes ciudades y la dispersión de un gran número de pequeñas localidades.

Por su parte, el Programa de Reordenación Urbana y Protección

⁷ Programación de desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la región centro, 1983.

Ecológica del D. F., de 1985, establece los lineamientos generales para controlar el crecimiento de la Ciudad de México durante los próximos años, más adelante este documento se comentará en algunos aspectos.

¿HACIA UNA NUEVA POLÍTICA URBANA?

A raíz de los lamentables acontecimientos de septiembre de 1985, la administración pública federal adopta diversas medidas para hacer frente a los efectos del sismo, tanto en materia de rescate de víctimas como en la redefinición de las políticas de desarrollo nacional. De tal suerte, que los recientes planes y programas de desarrollo urbano, señalados anteriormente, deberán ser reajustados con base en la necesidad de prevenir futuras catástrofes naturales.

Las nuevas medidas adoptadas por el Estado pueden agruparse en dos tipos: a) políticas de emergencia encaminadas al rescate de víctimas, ayuda a los damnificados y determinación del peligro que presentan los inmuebles dañados. b) Las políticas de reconstrucción, las cuales contemplan diversos aspectos, en estas líneas únicamente se aborda las implicaciones urbanas, enfatizándose aquellas acciones que conciernen a la reorganización de la Ciudad de México.

Las políticas de reconstrucción se inician con la creación de la Comisión Evaluadora del Sismo que cumple las siguientes funciones en el Distrito Federal: investigar las causas del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 1985; evaluar los efectos del terremoto; cuantificar los daños materiales producidos por el macrosismo; realizar los estudios necesarios para determinar las características del suelo y subsuelo, tendientes a formular programas que permitan adoptar medidas que disminuyan al mínimo posible los daños ocasionados por futuros sismos; proponer la adopción de programas de protección civil ante siniestros y situaciones de emergencia.⁸ Hasta principios de 1986, no se han dado a conocer los resultados de esta Comisión. Únicamente se cuenta en relación con los efectos del sismo, con el informe de la Comisión Económica para América Latina.

En los resultados de la CEPAL se muestra que los daños del sismo se concentraron en la zona central de la Ciudad de México. En materia de edificaciones, las viviendas que habrán que demolerse o repararse ascienden a 90 mil unidades, en el sector salud se dañaron alrededor de 500 edificios. También los macrosismos afectaron a unos

⁸ Diario Oficial, México, 30 de septiembre de 1985, p. 31.

450 planteles escolares, 125 edificios ocupados por la administración pública fueron destruidos total o parcialmente, 80 hoteles fueron afectados. En el aspecto de infraestructura se perdió una décima parte del suministro de agua y se suspendió el 35 por ciento del servicio de energía eléctrica.⁹

Cabe destacar que gran parte de los inmuebles dañados tenían usos públicos: escuelas, hospitales, oficinas y en menor cantidad edificaciones privadas de reciente construcción. Los edificios de la administración pública destruidos por el sismo representan 780.4 mil metros cuadrados, lo que significó el forzoso reacomodo de 117 200 empleados. Ahora bien, ante la notable escasez de construcciones para uso de oficina, la administración pública ha procedido a transformar el uso habitacional de algunas construcciones ubicadas en zonas que no cuentan con la infraestructura necesaria. Por lo que la reubicación administrativa se ha constituido en un factor para mantener y aumentar la desorganización urbana imperante en los usos del suelo, ya que los efectos directos e indirectos de la reubicación se expresan en saturación de la vialidad, uso intensivo de edificaciones y mayor escasez de servicios, entre otros. Es indispensable pues, recomendar la elaboración de un programa de reubicación de oficinas públicas con base en criterios de uso del suelo.

Es de suponer que en algunos casos los daños obedecieron a deficiencias de construcción, por lo que el poder ejecutivo emitió un acuerdo para que el Departamento del Distrito Federal se aboque principalmente a revisar y proponer la actualización de los ordenamientos en materia de diseño arquitectónico y estructural, mecánica de suelos, uso de suelo, proponer normas de control de calidad y uso adecuado de los materiales de construcción, determinar las normas técnicas mínimas de seguridad para casos de desastre por viento, fuego, sismo, inundación y cualquier otro fenómeno natural.¹⁰ Enfocándose todas estas disposiciones a formular un reglamento de construcción que considere los posibles sismos.

Actualmente la columna vertebral de la nueva política urbana es la Comisión Nacional de Reconstrucción que está integrada por seis comités: de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México; de Descentralización; de Asuntos Financieros; de Auxilio Social; de Coordinación del Auxilio Internacional y de Prevención de Seguridad Civil. En conjunto la Comisión funge como un ór-

⁹ Comisión Económica para América Latina, *Daños ocasionados por los sismos*, México, octubre de 1985.

¹⁰ *Diario Oficial*, 30 de septiembre de 1985, p. 30.

gano de consulta y participación, donde las autoridades responsables de la política recogerán las opiniones y aportaciones de la población para plantear las estrategias de cambios estructurales y el orden de prioridades nacionales.

La Comisión tiene como principales funciones —en aspectos de urbanismo—: coordinar tanto las acciones públicas como las sociales en torno a las prioridades de reconstrucción de viviendas, hospitales, escuelas, comunicaciones, sistema de agua y restablecimiento de servicios públicos; fomentar la descentralización de las diversas actividades económicas, sociales y políticas de los sectores público, privado y social, y lograr un equilibrio urbano-regional; promover fuentes de financiamiento público y determinación de prioridades en la asignación de recursos para las tareas de reconstrucción; formular las readecuaciones necesarias a los planes y programas oficiales, encauzando eficientemente las tareas de reconstrucción dentro de las políticas de desarrollo nacional, sectorial y regional-urbano.

En términos generales, esta Comisión se enfrenta a la necesidad de formular proyectos de planes y programas tendientes a reparar los daños causados por los sismos, así como precisar los cambios que requiere la sociedad para prevenir futuros desastres.

Desde luego, las tareas de reconstrucción están contempladas a corto y mediano plazo debido a la magnitud de los efectos del sismo. Al respecto debe destacarse que las estimaciones del valor de los daños del terremoto, realizadas por diversas instituciones han sido contradictorias; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estimó daños con valor de 1 000 a 2 000 millones de dólares; la Comisión Económica para América Latina calculó 4 000 millones de dólares y los consultores internacionales estimaron 5 000 millones de dólares.

Como quiera que sea, la magnitud de los daños es considerable para una economía en crisis. Por lo que el gasto público constituirá el eje de la reconstrucción. Así, para 1986, el presupuesto de egresos destinado a la reconstrucción asciende a 500 mil millones de pesos. A la Ciudad de México se canalizan 112 mil millones de pesos, en el sector salud y seguridad social se invierten 56 mil millones; a la descentralización se destinan 132 mil millones de pesos; y a los programas de vivienda se canalizan 200 mil millones de pesos.¹¹

En el marco de la Comisión Nacional de Reconstrucción, el primer Comité instalado fue el de Prevención y Seguridad Civil que tiene como fin establecer un Sistema Nacional de Protección Civil

¹¹ SPP, *Presupuesto de egresos de la Federación*, tomo 1, 1985, pp. 39-40.

para proteger a la población en casos de desastre mediante la adecuada organización de su participación.¹²

A través del Sistema Nacional de Protección Civil se tratará de organizar las diversas manifestaciones de solidaridad de la población en momentos de desastres. Cabe recordar que en los sucesos de septiembre, la acción de los grupos sociales desbordaron los mecanismos formales de participación civil. Diversas organizaciones surgieron para hacer frente a los efectos del sismo, tales como: la Coordinadora Única de Residentes de Tlatelolco, Unión Inquilinaria y de Damnificados del Centro, Unión Inquilinaria y de Damnificados de Tepito, Comisión Coordinadora Única de Damnificados de la Ciudad de México, Unión de vecinos y Damnificados 19 de Septiembre y otras. La aparición y desarrollo de estos movimientos sociales urbanos se manifestó en forma particular en las colonias populares.

Ahora bien, es conveniente que estas asociaciones civiles sean tomadas en cuenta para la elaboración del Sistema Nacional de Protección, en forma independiente, respetando a sus líderes naturales que surgieron en la etapa de emergencia de la ciudad. De igual forma, como lo indica R. Stavenghven —miembro del Subcomité de Organización y Participación Social— las organizaciones populares esperan de las autoridades que sean aclaradas las fallas, deficiencias y corrupción en la planeación urbana y construcción de edificios públicos y viviendas, puestos al descubierto por el terremoto.¹³

El segundo Comité que se instaló como parte de la Comisión Nacional de Reconstrucción fue el de Descentralización, cuyas funciones consisten en: analizar el impacto del proceso de descentralización de la administración pública federal, tanto en la actividad económica como en la social; estimular los procesos de descentralización de la educación; proponer políticas de descentralización de la actividad económica en general, así como de los servicios de salud, y aportar elementos para la selección de ciudades receptoras de la descentralización.¹⁴

Sin lugar a dudas, la descentralización constituye un punto medular para la ordenación territorial de actividades, tanto de la administración pública como de la iniciativa privada. Sin embargo resulta importante considerar la conveniencia de trasladar los poderes de la República a otro territorio, respetando los postulados del federalismo.

Desde luego, la descentralización en términos estrictos, implica el fortalecimiento de los estados mediante el respeto de su autonomía

financiera y política por parte de la federación. Por el contrario, la desconcentración sugiere el deslizamiento de las actividades económicas, o bien delegar ciertas funciones públicas a los estados. Sin embargo, en los documentos oficiales se considera el concepto descentralización como sinónimo de desconcentración.

Como quiera que sea, comúnmente el objetivo de la política territorial se ha basado en la desconcentración de la población y de las actividades económicas y administrativas fuera del Área Urbana de la Ciudad de México. Esto ha formado parte del discurso oficial desde hace varias décadas. Por ejemplo, el Estado formuló el Programa de Parques y Ciudades Industriales que promovió la construcción de la ciudad industrial de «Sahagún» en 1953. Otras acciones de descentralización están presentes en el Programa para la Protección de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, puesto en marcha por la Secretaría de Obras Públicas y la Nacional Financiera en 1971; en el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal de 1978; en el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de Actividades Industriales de 1979 y en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979-1982), entre otros.¹⁵

Los numerosos planes y programas de desconcentración no han logrado propiciar un desarrollo urbano y regional equilibrado que permita elevar el nivel de vida de la población en su conjunto; de tal suerte que el Comité de Descentralización deberá tomar en cuenta todas las experiencias y así replantear un proyecto viable.

Otra parte de la Comisión Nacional que resulta de particular interés es el Comité de Reconstrucción del Área Urbana de la Ciudad de México cuyos objetivos son: auxiliar a la población damnificada de cualquier grupo social; la edificación de viviendas, hospitales, escuelas y servicios indispensables; impulsar las medidas de descentralización; promover nuevas fuentes de financiamiento público; formular las adecuaciones necesarias a los programas del Departamento del Distrito Federal, con base en la tarea de reconstrucción presente en las políticas de desarrollo nacional, sectorial y regional; promover y organizar la movilización de la participación social en las tareas de reconstrucción. En síntesis, este Comité retoma íntegramente los objetivos de la Comisión Nacional de Reconstrucción.¹⁶

Este Comité está organizado a través de diversos subcomités. El de

¹⁵ Gustavo Garza, "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México, 1900-1982", *Demografía y Economía*, Vol. xvii, Núm. 54, 1983, pp. 162-177.

¹⁶ *Diario Oficial*, México, octubre de 1985

¹² *Diario Oficial*, México, 10 de octubre de 1985, p. 2.

¹³ Periódico *Excélsior*, 30 de noviembre de 1985, p. 1.

¹⁴ *Diario Oficial*, México, 10 de octubre de 1985, p. 4.

reordenación urbana y proyectos de reconstrucción ha propuesto que el DDF no autorice cambio de uso del suelo en las construcciones existentes y limitar las edificaciones a cuatro niveles o 12 metros de altura máxima. El subcomité de normas de procedimientos de edificación ha realizado estudios de las características geológicas de la cuenca de México. El de modificación y adecuación de modos de vida urbana se ha centrado en proponer horarios escalonados de trabajo y una redefinición de la política de transporte y otras acciones. El subcomité de vivienda popular ha sugerido que se utilicen las reservas territoriales con que cuenta el DDF para la construcción inmediata de vivienda en renta. El de descentralización de actividades que ha tratado de determinar qué industrias pueden permanecer en el Distrito Federal y cuáles deben ser reubicadas. Además ha propuesto la elaboración de un Plan Global de Reordenación de las oficinas públicas en el Área Metropolitana de la Ciudad de México. El subcomité de alternativas de financiamiento y asignación de recursos ha sugerido que se dupliquen, a partir de 1986, las bases del impuesto. Finalmente, el subcomité de movilización social para la defensa civil ha propuesto la constitución del voluntariado juvenil nacional y un organismo de rescate civil.¹⁷

Las acciones de estos subcomités están orientadas a reformular los vigentes programas de desarrollo urbano, el principal de ellos es el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE), el cual establece los lineamientos de planeación bajo la consideración de dos factores: a) control y ordenamiento de los usos del suelo, y b) modificación de las causas socioeconómicas de la concentración de actividades productivas.

El primero significa, principalmente, impedir el crecimiento horizontal del área urbana y reorganizar el conjunto de actividades, a través de la intervención activa del Estado en la regulación del mercado del suelo. Asimismo, se contempla utilizar ciertos mecanismos fiscales para propiciar la ocupación y uso de los 77 kilómetros cuadrados de lotes baldíos intraurbanos, en estricto apego a la zonificación establecida.¹⁸

El ordenamiento urbano implica el uso regulado del espacio de la ciudad, por ejemplo cuando una empresa industrial se traslada de una zona de uso habitacional a una de uso industrial. Es importante subrayar que el principio fundamental de las políticas de ordenamien-

¹⁷ "Informe del Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México", *Uno más Uno*, 16 de marzo de 1986.

¹⁸ DDF, *Programa de reordenación urbana y protección ecológica*, México, 1985, pp. 24-36.

to consiste en evitar la especulación de las tierras aledañas a las zonas receptoras de industrias o actividades sujetas a reubicación. De esta manera, las medidas de reordenación podrán racionalizar los usos del suelo. Con todo, controlar las fuerzas del mercado inmobiliario que han definido la actual estructura urbana es difícil y casi imposible en una situación de política de tierra parcial como la planteada en el PRUPE.

Ahora bien, desde la década de los cincuenta, el Estado ha impulsado preferentemente el crecimiento vertical de la ciudad, a través del fortalecimiento de la propiedad en condominio. De igual forma, el PRUPE insiste en la necesidad de propiciar un crecimiento vertical que permita albergar en una superficie menor de terrenos a una mayor cantidad de población y actividades. Así, con la puesta en marcha de la reordenación con base en la creación de ocho centros urbanos, se pretende, entre otras metas, aumentar el promedio de altura de las edificaciones que en la actualidad es de uno y medio pisos, y así lograr que en una misma superficie, que ya no crecerá, aloje cada vez más habitantes.

Después de los sismos, esta política de densificación del uso del suelo debe replantearse, ya que los sismos demostraron el alto riesgo e inseguridad de la concentración de población en ciertos lugares, en especial en las zonas de terrenos blandos.

El segundo factor medular de la política urbana es la desconcentración de las actividades económicas y administrativas. El Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro, ya establece mecanismos de control sobre la instalación de nuevas empresas industriales, así como instrumentos de reubicación de industrias consumidoras de grandes volúmenes de agua o causantes de la contaminación atmosférica.¹⁹ Hasta el momento, los resultados han sido casi nulos en la reordenación industrial.

Respecto a la descentralización de la administración pública federal se han registrado traslados de ciertas dependencias públicas. Sin embargo, el desplazamiento de ellas a localidades que forman parte del subsistema de ciudades de la Ciudad de México —Toluca, Querétaro, Pachuca, Tlaxcala, Puebla y Cuernavaca—, revelan una descentralización «concentrada» en la región centro del país. Es decir, se descentralizan actividades de la Ciudad de México y al mismo tiempo se acentúa la formación de la primera megalópolis, al unirse las Zonas Metropolitanas de la Ciudad de México y Toluca.

¹⁹ DDF, *Programa de reordenación urbana y protección ecológica*, México, versión de 1984, p. 16.

Las primeras dependencias descentralizadas después de septiembre de 1985, fueron Caminos y Puentes Federales de Ingreso, Instituto de Capacitación Agraria y Política, Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal; además, a partir de 1986 se descentraliza la Secretaría de la Reforma Agraria. Todas ellas se trasladan a la ciudad de Cuernavaca. También están en estudio la descentralización de los Laboratorios de la SARH, la Dirección de Tiendas del ISSSTE, Banca Confía, FERTIMEX, TABAMEX e IMPECSA.

La reubicación de dependencias oficiales en el subsistema de ciudades de la región centro, provocará serios problemas urbanos a las ciudades receptoras, ya que por lo general carecen de servicios y viviendas. Según datos censales de 1980, la escasez de servicios es notable, en la ciudad de Toluca —sin considerar su zona metropolitana—, cerca del 32% de las viviendas no cuentan con drenaje público; en Querétaro el 41%; en Pachuca, 21%; en Tlaxcala el 52% y en Puebla el 21%. Además, en Toluca el 56% de las viviendas están sobreocupadas; en Pachuca el 55%; en Querétaro, 57%; en Tlaxcala, 62% y en Puebla el 55%. En promedio se puede afirmar que alrededor de la mitad de las viviendas de estas ciudades están sobreocupadas, es decir que el número de personas por dormitorio es superior a dos habitantes. Ahora bien, si la actual cantidad de viviendas es insuficiente para alojar a la población nativa, ¿dónde se instalarán los empleados públicos que se trasladen a esas ciudades?

Paralelamente a los efectos urbanos de esta modalidad de descentralización —aumento del déficit habitacional, encarecimiento de vivienda y del suelo urbano, congestionamientos viales, etcétera—, se impulsará la creación de una megalópolis que agudizará la concentración económica y demográfica. Por lo tanto, es recomendable que la descentralización de actividades administrativas y económicas deba realizarse hacia las ciudades pequeñas y medianas que cuenten con infraestructura suficiente como lo establece el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988.

LA POLÍTICA HABITACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN

Otro punto que merece especial mención es la formulación del Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular que da lugar a un nuevo organismo público habitacional denominado Renovación Habitacional Popular, cuyos principales objetivos son: promover y ejecutar por cuenta propia o de terceros, programas de vi-

vienda y fraccionamientos urbanos de interés social para grupos populares de bajos ingresos; construir y reconstruir obras e infraestructura por cuenta propia o de terceros; adquirir, enajenar, fraccionar, urbanizar, permutar y construir sobre los inmuebles, por cuenta propia o de terceros, en las zonas afectadas; gestionar, obtener y otorgar créditos a los damnificados del sismo, así como promover el establecimiento de sistemas y líneas de crédito para facilitar la adquisición de viviendas a los beneficiarios, considerando su capacidad de pago; establecer sistemas de apoyo hacia los programas de autoconstrucción y regeneración de las viviendas afectadas por los sismos.²⁰

El nuevo organismo Renovación Habitacional Popular se suma a las otras instituciones de vivienda para atenuar la agudización del problema habitacional. Según datos censales de 1980, se necesitaban 6.6 millones de cuartos para alojar, adecuadamente a la creciente población de la ZMCM, sin embargo, sólo se contaba con 4.5 millones de cuartos, por lo que, había un déficit habitacional en esta materia del orden de 2.1 millones afectando a casi la mitad de la población de la urbe. Con los sismos estas cifras sufrieron cambios notables, principalmente las referentes a la zona central de la ciudad.

El Programa de Renovación Habitacional Popular inició sus actividades con una inversión de 60 mil millones de pesos para beneficiar a 44 mil familias. El financiamiento proviene de recursos fiscales, créditos de la Banca, recursos de los siete organismos de vivienda y parte de un crédito del BID. En 1986, el presupuesto asciende a 119 mil millones de pesos para realizar 8 mil 587 acciones de reparación; 14 mil 940 de rehabilitación y mejoramiento, y 21 mil 161 de reconstrucción.

Otro instrumento estatal para atenuar los efectos del sismo en el sector habitacional, que está relacionado con Renovación Habitacional Popular es la expropiación de predios. Es conveniente subrayar que a pesar de que este instrumento ha estado presente en la legislación, el gobierno federal no lo ha utilizado para concretar una política de tierra urbana en las grandes ciudades.

Sin lugar a dudas, explicar el papel de la expropiación de predios es una actividad compleja, sin embargo, considerando las actuales condiciones financieras y urbanas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la expropiación cumple dos funciones inmediatas: atenuar el descontento social de los grupos damnificados y contar con una extensión de terrenos para la reposición de las viviendas destruidas.

²⁰ *Diario Oficial, México*, 21 de octubre de 1985.

En el primer caso, cabe mencionar que la amplia literatura al respecto subraya la importancia política de los movimientos sociales urbanos que tienen como base la territorialidad y reivindicaciones comunes. En el caso de la Ciudad de México, como se indicó anteriormente, las organizaciones populares que emergieron después del sismo representan una fuerza de presión en la esfera de la política de reconstrucción. Sin embargo, hasta el momento, los proyectos de reconstrucción habitacional oficiales han estado al margen de las demandas populares. Por tal motivo, la movilización política de los colonos afectados por el sismo ha creado conflictos a los organismos públicos abocados a la reconstrucción.

En el segundo caso, ante la carencia de información agregada relativa a las características de los predios expropiados en el Distrito Federal para conocer la magnitud de la reposición de viviendas, se realizó un diagnóstico de dichos inmuebles mediante el análisis de los diversos decretos publicados en el Diario Oficial. Los resultados comprenden la superficie expropiada por Delegación y Colonia; tamaño del predio por Delegación y Colonia; y, número de predios por Delegación y Colonia.

Como se aprecia en el cuadro número 1, el total de inmuebles expropiados alcanzó la cifra de 4 mil 323; de los cuales el 60.8% se ubica en la Delegación Cuauhtémoc, el 34.1% en Venustiano Carranza y el 51.1% en Gustavo A. Madero. En términos de superficie, se expropiaron 212.3 hectáreas, distribuidas en las tres delegaciones: 67.3% en Cuauhtémoc, 30% en Venustiano Carranza y 2.7% en Gustavo A. Madero. Sin lugar a dudas, en estas delegaciones se registraron los mayores daños de los sismos, sin embargo, también en las delegaciones Benito Juárez y Coyoacán algunos edificios fueron seriamente afectados por el terremoto, pero no están incluidos en la versión final del decreto expropiatorio.

Ahora bien, si por una parte se considera que la Delegación Cuauhtémoc se distingue, en términos habitacionales, por la predominancia de viviendas departamentales y vecindades precarias en renta, según datos censales el 83.3% de las habitaciones están rentadas; y si además se toma en cuenta las principales colonias expropiadas corresponden a zonas de vecindades tales como Guerrero, Centro y Doctores, se puede inferir que el decreto expropiatorio afectó, fundamentalmente, viviendas deterioradas que en su mayoría están bajo el régimen de arrendamiento. La propiedad de estos inmuebles recaía en los pequeños rentistas urbanos.

De igual forma, la expropiación en Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero correspondió a vecindades permanentes y precarias

en renta. Con esto, es de suponer que dicho decreto casi terminó con la vivienda de renta congelada que desde 1942 se había convertido en una forma de morada popular.

CUADRO 1
SUPERFICIE Y NUMERO DE PREDIOS EXPROPIADOS EN EL
DISTRITO FEDERAL

Delegaciones	(Octubre de 1985)			
	Superficie (metros ²)	%	Número	%
Cuauhtémoc	1 429 774	67.3	2 619	60.6
Venustiano Carranza	636 072	30.0	1 469	34.0
Gustavo A. Madero	56 753	2.7	235	5.4
Total	2 122 599	100.0	4 323	100.0

FUENTE: Elaborado con base en el *Diario Oficial de la Federación*, 21 de de 1985.

Desde otro punto de vista, el decreto afectó a setenta colonias del centro de la ciudad, entre las que destacan, la colonia Morelos con 737 predios expropiados que representan 498 mil metros cuadrados; en la colonia Centro se expropiaron 753 predios con una superficie total de 453 mil metros cuadrados; en Guerrero 358 predios que representan 238 mil metros cuadrados; Doctores, 298 predios con 157 mil metros cuadrados; Obrera, 409 predios con 89 mil metros cuadrados; Buena Vista, 130 predios con 76 mil metros cuadrados; y, Peralvillo, 190 inmuebles con una superficie total de 75 mil metros cuadrados. Cabe señalar que estas viviendas, antes del sismo, estaban sujetas a fuertes presiones económicas de los grupos inmobiliarios, que pretendían transformar el uso del suelo habitacional a otros usos más rentables. Esto se explica —según las teorías urbanas clásicas—, por la influencia del crecimiento urbano sobre los precios del suelo, es decir el precio del terreno decrece directamente en proporción a la distancia del centro.²¹

En relación con el tamaño de los predios, como puede observarse en el cuadro número 2, el 23.9% de los inmuebles son inferiores a los 199 metros cuadrados; el 31% tiene una superficie entre 200 y 399 m², 15.8% cuentan con una superficie entre 400 y 599 m²; 9.5% entre 600 y 799 m²; 5.6% entre 800 y 999 m²; 6.9% entre 1 000 y

²¹ Pierre-Henri Derycke, *La economía urbana*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1971, p. 125.

1 999 m²; y finalmente el 2.3% cuentan con una superficie superior a los 10,000 m². Es notable que sólo se expropiaron 4 predios con superficie de 5 000 a 5 999 m²; un predio de 7 249 m² y 6 predios superiores a los 10,000 m². Estos datos ilustran que los inmuebles afectados fueron los pequeños, por ejemplo se expropiaron 980 cuya superficie oscila entre 100 y 199 m². Es de suponer que en estos casos los propietarios no son los grandes inversionistas inmobiliarios, sino el pequeño capital inmobiliario-rentista.

CUADRO 2

SUPERFICIE Y NUMERO DE PREDIOS EXPROPIADOS EN EL
DISTRITO FEDERAL, SEGUN SU TAMAÑO
(1985)

Tamaño	Número	Predios	
		%	Superficie (metros ²)
De 1 a 99 mts. ²	51	1.18	4 062
De 100 a 199 "	980	22.67	152 528
De 200 a 299 "	824	19.06	198 091
De 300 a 399 "	516	11.98	176 001
De 400 a 499 "	370	8.56	165 424
De 500 a 599 "	312	7.21	168 663
De 600 a 699 "	245	5.67	157 680
De 700 a 799 "	167	3.86	124 574
De 800 a 899 "	132	3.06	111 800
De 900 a 999 "	112	2.60	105 964
De 1 000 a 1 999 "	300	6.94	397 415
De 2 000 a 2 999 "	59	1.37	137 738
De 3 000 a 3 999 "	20	.46	70 047
De 4 000 a 4 999 "	10	.23	43 456
De 5 000 a 5 999 "	4	.09	22 127
De 6 000 a 9 999 "	1	.02	7 249
De 10 000 y más	6	.14	79 780
No especificado	214	4.95	
Total	4 323	100.00	2 122 599

FUENTE: Elaborado con base en el *Diario Oficial*, 21 de octubre de 1985.

En conjunto, el decreto expropiatorio sólo afectó a la pequeña propiedad urbana y en mínima parte a la gran propiedad, por lo que, las prácticas especulativas sobre la tierra urbana en otros predios del centro de la ciudad continuarán enriqueciendo a ciertos grupos inmobiliarios.

Finalmente, el Programa Emergente de Renovación Habitacional considera la edificación de viviendas con un costo de 2.9 millones de pesos y con una superficie de 25 a 49 metros cuadrados. Asimismo establece que la altura de las construcciones no será superior a los tres niveles, por lo tanto en la superficie expropiada podrán edificarse 43 319 habitaciones de 49 metros cuadrados. Sin embargo, el tamaño de la vivienda es sumamente reducido, ya que, según criterios sociales y arquitectónicos²² establecen que para una familia de tres miembros se requiere de 60 m²; de 4 miembros de 65 a 75 m²; de 5 personas de 75 a 85 m²; de 6 personas de 85 a 95 m² y de 7 personas de 95 a 105 m². De tal suerte los tipos de vivienda que promoverá este Programa no serán los adecuados para las familias numerosas del centro de la ciudad.

En resumen, como se ha indicado, los diversos intentos de planeación en la Ciudad de México no han influido en la organización de la ciudad. Así, los problemas «comunes» que caracterizan al proceso de urbanización de amplias zonas metropolitanas se han convertido en grandes obstáculos del desarrollo económico y social, tanto de la urbe como del país.

A parte de los agudos problemas «comunes», la ciudad tiene problemas «exclusivos» que desde hace tiempo se han reconocido, por ejemplo, las características del subsuelo. A pesar de ello, no se han tomado medidas preventivas de manera efectiva para mantener la población urbana dentro de los límites razonables, ni se ha planeado el uso del suelo. Así, finalmente, es urgente se adopten disposiciones adecuadas para la planeación urbana, y así el futuro de la ciudad podrá ser menos incierto.

²² Antonio Santillana, *Análisis económico del problema de la vivienda*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1972, p. 20.