



Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

PLANTEL "ARAGON"

ESTUDIO DEL PROBLEMA URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL.

TESIS

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

ANTONIO DE JESUS CARRANZA GUTIERREZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dec-148



ENEP ARAGON

A MIS PADRES

Con veneración y agradecimiento para quienes con su infinito amor, ejemplo y comprensión, han hecho posible mi formación profesional.

A MIS HERMANOS

Porque con su valiosa ayuda he logrado alcanzar algunas de las metas que me he propuesto.

A LIDIA

Con cariño y gratitud por el
inmenso amor que me profesa y
la ayuda que en todo momento
me ha brindado.

A MI HIJO

ANTONIO DE JESUS con todo mi amor
por ser el fruto de un anhelo
hecho realidad.

A MI DIRECTOR DE TESIS

LIC. FRANCISCO ERNESTO OROZCO VERA
quien gracias a sus buenos consejos
y atinada dirección fue posible con
cluir esta investigación.

A mis maestros, compañeros
y amigos que de alguna u
otra forma coadyuvaron en
la realización de este traba
bajo.

Un agradecimiento especial
a mi hermana JULITA por su
esencial aportación en la
culminación de esta TESIS.

ESTUDIO DEL PROBLEMA URBANO EN EL
DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCION.

- CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROCESO DE URBANIZACION
- A.- Patrones prehispánicos de asentamiento
(-1521).
 - B.- Fundación de la Capital de la Nueva España.
 - C.- La urbanización colonial
(1521-1810).
 - D.- Organización urbana en el México independiente
(1810-1900).
- CAPITULO II.- ASPECTO JURIDICO DE LA URBANIZACION EN EL SIGLO XX.
- A.- Concepto de urbanismo.
 - B.- Etapas de la urbanización en México.
 - 1.- Etapa de desarrollo lento.
 - 2.- Etapa de desarrollo acelerado.
 - 3.- El proceso de urbanización en la década
1970-1980.
 - C.- Políticas y estrategias de desarrollo urbano.
 - 1.- Perspectivas socio-económicas.
 - 1.1. Políticas de industrialización
 - 1.2. Políticas de desarrollo y población.
 - 2.- Perspectivas político-normativas.
 - 2.1. La especulación del suelo urbano en
la Ciudad de México.
 - 2.2. Asentamientos humanos, urbanismo y
vivienda.
 - 3.- El proceso de metropolización en México.
 - 3.1. Areas urbanas y zonas metropolitanas.
 - 3.2. La zona metropolitana de la Ciudad de
México.

CAPITULO III.- PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

A.- Introducción.

B.- Bases jurídicas del Plan.

- 1.- Régimen constitucional.
- 2.- Ley General de Asentamientos Humanos.
- 3.- Decreto presidencial que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- 4.- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

C.- Estructura y contenido del Plan.

- 1.- Nivel normativo.
- 2.- Nivel estratégico.
- 3.- Nivel programático.
- 4.- Nivel instrumental.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo, además de cumplir con el requisito -- que exige nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, para obtener el título de Licenciado en Derecho, surgió de una inquietud personal por conocer e investigar los problemas urbanos y el proceso de urbanización que se ha seguido en nuestro país, especialmente en el Distrito Federal, -- así como las implicaciones que esto trae consigo. De esta manera, hemos tratado de comprender algunas de las causas que han -- originado que actualmente la ciudad de México sea una de las más densamente pobladas en el mundo y que más alto índice de asentamientos irregulares presenta; esto, desde luego, trae aparejada una considerable cantidad de problemas y estancamientos dentro -- del proceso urbano nacional que repercuten inevitablemente en todas las actividades del país, pero principalmente en su capital y algunas otras ciudades de importancia que siguen este mismo patrón de centralismo.

Dentro de este contexto, resulta interesante conocer las -- políticas que el Gobierno Federal de México ha estado llevando a cabo para intentar solucionar los problemas de este desordenado crecimiento capitalino, al cual podríamos asemejar a un cáncer -- maligno que se va ramificando a un ritmo bastante acelerado, llevando su mal a todos los confines de esta gran metrópoli.

Como es de observarse, aunque el título de la investigación se refiere exclusivamente al "Estudio del Problema Urbano --

en el Distrito Federal", no pudimos dejar de centrar nuestro estudio en áreas más allá de este territorio, en virtud de que dicha problemática urbana está estrechamente vinculada con la de la denominada zona metropolitana de la ciudad de México, por lo que al ir desarrollando el tema consideramos a esta zona, incluyendo el Distrito Federal que forma parte de ella, como el centro de la investigación; y aún más, en diversos párrafos hacemos referencia a algunas ciudades y regiones de la República que más relación tienen con el objeto de este estudio, ya que pretendemos dejar lo más claro y comprensible que se pueda este tema; -- siendo que, nos llevaría meses de agotadora investigación intentar siquiera concluir alguno de sus puntos.

Esta gran ciudad de México que ha sido testigo de siglos de historia: otrora encantador lugar de belleza, lleno de jardines y canales, a la orilla del lago Tenochtitlan, centro de la civilización azteca; más tarde convertida en una de las joyas -- más preciadas de la corona española por su vasta producción de lingotes de oro y doblones que alimentaban sus grandes sueños imperiales; otras veces invadida por soldados franceses y "marines" norteamericanos, y que por corto tiempo sirvió de hogar a la realeza europea, es ahora la ciudad más grande del orbe. Si este crecimiento hubiese sido planeado, armónico, equilibrado, debidamente equipado e instrumentado, habría podido convertirse en desarrollo. Mas no fue así, por lo que hoy pagamos a diario y drámaticamente las consecuencias.

Mucho se ha comentado acerca de que si este crecimiento de sorbitado sigue en esta misma proporción, la población del área metropolitana de la ciudad de México alcanzará, seguramente en un futuro muy próximo, cerca de 35 millones de personas, lo que agravaría aún más, los múltiples problemas que vivimos quienes habitamos esta todavía bella metrópoli.

La ciudad de México ha crecido y crecido aceleradamente durante los últimos 40 años. Antes del año de 1940, las poblaciones ubicadas dentro del Valle de México estaban separadas entre sí. Después, rápidamente se fueron integrando para formar una gigantesca zona urbana extensa y compleja que desbordó los límites del Distrito Federal. Las divisiones territoriales han desaparecido, al formarse una área metropolitana grande, impresionante, con una población que ya rebasa los 15 millones de habitantes y, que aunado a los problemas urbanos, trae consigo importantes conflictos de índole jurisdiccional entre el Distrito Federal y el Estado de México.

Muchos factores concurrieron para hacer crecer tan vertiginosamente a la gran metrópoli capitalina, por ejemplo: la liquidación de estructuras caducas; la modificación de las anticuadas relaciones de producción y la creación de nuevos mecanismos de desarrollo, entre muchos otros, le dieron una nueva dinámica a la vida económica, cultural y social del país que desordenada e impetuosamente empujó el crecimiento de la Ciudad de México.

Hemos oído hablar acerca de que cada día se trasladan a vi-
vir a la ciudad de México unas 1 200 personas, la mayoría campe-
sinos pobres que por lo general van en busca de una pequeña par-
te de la actividad y buena vida que la capital ha simbolizado du-
rante muchos años. Algunos de los inmigrantes seguirán abriendo
se camino a codazos en el Distrito Federal, pero la gran mayoría
se quedará en los suburbios, principalmente en ciudad Netzahual-
cōyotl que con sus más de tres millones de habitantes, se consi-
dera como la mayor ciudad perdida de América Latina. Este diná-
mico crecimiento demográfico ha planteado numerosos problemas ur-
banísticos; uno de los principales reside en la escasez de vi-
vienda popular, que no obstante los amplios programas de cons-
trucción de conjuntos habitacionales que las distintas adminis-
traciones capitalinas han implementado para dar solución al pro-
blema, éste resulta cada vez más difícil de resolver; la necesi-
dad de proporcionar servicios a la población siempre creciente;
traer el agua al Valle de México y sacarla, ha reclamado la rea-
lización de obras colosales, desde épocas prehispánicas a la fe-
cha; la excesiva acumulación de personas y los medios para trans-
portarlas a sus diferentes núcleos de actividad, provocan proble-
mas de vialidad y de contaminación ambiental, siendo la ciudad -
de México una verdadera trampa de gases, ya que padece un proble-
ma casi permanente, al existir una bolsa de aire caliente que --
forma una capa sobre el aire frío, que impide a éste y al humo -
escapar del ámbito de la ciudad, provocando una espesa neblina -
conocida como "smog" que obstruye las fosas nasales y enrojece -

los ojos, desencadenando diversas patologías en éstos y otros órganos; asimismo, el abasto de los artículos para satisfacer las necesidades cotidianas de toda esta gente ha resultado bastante complicado y anárquico.

Reclaman atención y soluciones rápidas, la educación, la - recreación, la justicia, la limpieza, la lucha contra la delin- cuencia y la administración general del aparato de gobierno para prestar los servicios que demandan los capitalinos; sin embargo, cabe señalar que todos los problemas de la ciudad, en su comple- ja variedad, alcanzan proporciones impresionantes.

Siendo que hasta hoy, la ciudad de México no es sólo la ca- pital política de la República, sino también el centro histórico, geográfico, mercantil, intelectual y administrativo de la Nación que sigue en desarrollo dentro del marco de la Constitución Polí- tica que surgió de la Revolución, tiene problemas que, en su com- pleja variedad, alcanzan proporciones realmente impresionantes - cuya solución acertada requieren una clara orientación y certera ejecución para afrontarlos.

De esta manera, el gobierno mexicano ha puesto en vigor un plan urbano de desarrollo para la ciudad de México, al cual nos referiremos ampliamente en el tercer capítulo de este trabajo, - destinado a mejorar la calidad de vida por medio de la participa- ción de todos los ciudadanos en esfuerzos comunales y de autoayu- da.

La mayor parte de los problemas que acabamos de mencionar, han sido objeto de estudio en las páginas de la presente investigación, la cual hemos dividido en tres capítulos para su mejor estudio y comprensión:

En el primero de ellos, hacemos referencia a los antecedentes históricos del proceso urbano en México, principalmente de la ciudad de México; desde la época prehispánica en que fue fundada la ciudad azteca denominada Gran Tenochtitlan; pasando por la fundación de la capital de la Nueva España, en donde tocamos un aspecto fundamental en la estructura urbana de la ciudad como lo fue "La Traza"; hasta tocar los puntos que consideramos más importantes de las etapas Colonial e Independiente y la creación del Distrito Federal en esta última.

En el segundo capítulo comenzamos a introducirnos de lleno en las cuestiones modernas de la urbanización en México, a partir del siglo XX; empezando por definir el concepto de urbanismo de acuerdo a las diversas acepciones que algunos autores ofrecen de este vocablo, para continuar con el inicio de las etapas de desarrollo urbano "lento" a partir de 1900, a la que siguió la de desarrollo "acelerado" en 1940, y concluyendo con algunas de las Políticas y Estrategias de desarrollo urbano, establecidas para tales efectos por los distintos gobiernos de la República.

Para terminar, el tercero y último capítulo se refiere al

"Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", del cual hacemos un breve resumen de manera que podamos darnos una idea de la forma en que se intentan solucionar o disminuir los variados y complejos problemas de nuestra ciudad.

No quisiéramos concluir sin antes mencionar que a lo largo de este estudio en que hemos tratado de exponer una serie de problemas urbanos referentes al Distrito Federal, tuvimos que sortear innumerables obstáculos que dentro de nuestras posibilidades fueron quedando atrás para poder ir dando forma a la investigación. Por estas y otras razones, es obvio que el trabajo tiene muchísimas limitaciones, ya que es necesario tomar en cuenta que algunos de los temas que se abordan son objeto de estudios especializados. Sin embargo, hemos procurado sintetizarlos a manera de cumplir con nuestro cometido, en el que pusimos la mayor dedicación, empeño y tiempo posibles, con el fin de tratar de crear conciencia de la gravedad que reviste el problema estudiado y de la urgencia con que deben tomarse las medidas necesarias para su tratamiento.

CAPITULO I

"ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROCESO DE URBANIZACION"

- A.- Patrones prehispánicos de asentamiento (-1521)
- B.- Fundación de la Capital de la Nueva España
- C.- La urbanización colonial (1521-1810)
- D.- Organización urbana en el México Independiente
(1810-1900)

A.- Patrones prehispánicos de asentamiento (-1521).

"México tiene una larga tradición urbana, ya que la forma de organización de la población en los años anteriores a la conquista, como la del imperio español y los modos de vida de la etapa independiente, han tenido a las áreas urbanas como escenario de sus más profundas manifestaciones. Así, puede afirmarse que el proceso de urbanización rápido que el país experimenta - en la actualidad es en parte el resultado natural de una forma de vida urbana que tiene siglos de enraizamiento..." (1)

Orígenes del imperio azteca.- Los mexicas irrumpen en el - Altiplano de México, como otra de las tribus llamadas chichimecas, guerreras, que venían en busca de un lugar para establecerse. Las fuentes históricas que hablan de ellos, nos dicen que procedían de Aztlán, lugar que se representa como una isla, que fue abandonada "para venir a ser señores de esta tierra", según dice el Códice Ramírez..." (2)

Algunas fuentes, que registran la tradición de los pueblos que habitaban el Valle de México, se refieren a los aztecas como un pueblo bárbaro, chichimeca, trashumante. Sin embargo, todo parece indicar que su situación de nomadismo era solamente - temporal.

Otras fuentes nos dicen que durante el trayecto iban po- - blando los buenos sitios que encontraban, construían templos a

su dios Huitzilopochtli, e iban sembrando..."⁽³⁾ En Coatépec hicieron una presa, desviando el río, y se establecieron por largo tiempo como pueblo sedentario...⁽⁴⁾; en Chapultepec "aderezaron el agua" con cal y canto para recogerla...⁽⁵⁾, y habiendo sido elegido capitán Huitzilíhuitl, en el mismo Chapultepec, "mandó fortalecer las fronteras de aquel cerro con unas terraplenas que acá llaman albarradas, haciendo en la cumbre un espacioso patio donde todos se recogieron y fortalecieron..."⁽⁶⁾. Más tarde construyeron un temazcal y por eso el lugar se llamó Temazcaltitlán, poco antes de la fundación de la ciudad definitiva.

Todo esto nos indica que los aztecas pertenecían, desde su origen, a una cultura sedentaria, que practicaban la agricultura, y antes de establecerse en Tenochtitlan, tuvieron construcciones religiosas, conocieron la forma de regular el agua en represas, construyeron fortificaciones, tuvieron muchos rasgos de cultura urbana, que si no conocieron en Aztlán, los fueron adquiriendo durante el trayecto, y en este caso, Tula y Azcapotzalco debieron haber tenido una influencia decisiva, ya que fueron las dos grandes metrópolis con las que tuvieron contacto directo.

Fundación de México-Tenochtitlan (1325-76 ó 1345-76). El largo peregrinar de los aztecas culminó con la fundación de México-Tenochtitlan, sobre un pequeño islote, entre tulares y juncales, que pertenecía al señorío tepaneca del poderoso Tezozomoc.

Míticas descripciones de este hecho, dosificadas de narraciones poéticas y simbolismos, nos hablan de la alegría de los tenochcas al ver a Huitzilopochtli en forma de águila blanca, - indicándoles que allí era la tierra prometida, de la cual serían señores y en donde gozarían de toda clase de privilegios y riquezas.

Se dice que el primitivo islote, abarcaba una superficie - sumamente reducida, pues sus límites llegaban aproximadamente - por el norte, hasta la actual calle de República de Paraguay; - por el oriente a las calles de Jesús María; por el sur hasta 16 de Septiembre y Corregidora; y por el poniente a la calle de -- Allende.. (7).

A partir de este núcleo, la ciudad se fue extendiendo hacia todos los puntos, pero especialmente hacia el suroeste, que era el área del agua dulce, y más tarde, cuando se anexó Tlatelolco (1473), el plano original se deformó hacia la zona austral, presentando en 1521 una forma muy irregular.

Hacia el segundo año de fundación de México, estuvieron -- los mexicanos en posibilidad de construir el templo de Huitzilopochtli con materiales más imperecederos. Y es aquí donde nos encontramos con el primer hecho trascendental para la conformación urbana, es decir, al ser Huitzilopochtli una deidad solar, es lógico suponer que el primer templo se orientara de este a - oeste, lo cual condicionaría la construcción de las obras poste

riores y de la ciudad en general... (8).

Una vez establecido el templo, se dedicaron los mexicas a resolver un problema que estaba presente desde el momento de la fundación: esto es, la falta de espacio, y para ello iniciaron la construcción de chinampas. Se dice que, en un principio, este sistema se utilizó únicamente para aumentar los solares y no para la agricultura, lo cual indica la gravedad del problema demográfico que afrontaron y que probablemente fue uno de los factores importantes que posteriormente coadyuvó para esa explosiva secuencia de conquistas... (9).

Los problemas y las obras urbanísticas más importantes en el México-Tenochtitlan.- Los dos problemas a los que se enfrentaron los aztecas inicialmente, y que limitaban de alguna manera el crecimiento de su ciudad eran la relativamente pequeña extensión del primitivo islote en que se fundara la ciudad, y la escasez de agua potable en dicho territorio.

Para poder extenderse, hubo que recurrir al sistema de construcción de chinampas, iniciándose éstas en los sitios que resultaban más favorables, que eran el sur, el suroeste y el oeste; en tanto que su limitación al este y al noreste estaba dada por la salinidad del agua, por lo que en 1521 la forma de Tenochtitlan estaba más desarrollada hacia aquellas zonas.

Se dice que la zona agrícola más rica de la cuenca era in-

dudablemente la de Chalco y Xochimilco, en la cual la construcción de chinampas se había iniciado tempranamente y que debió ser ésta la zona que primero utilizaron los aztecas para abastecer de alimento a su ciudad.

Por lo que respecta al problema que se había planteado del agua potable, éste vino a solventarse en gran parte, durante el reinado de Izcóatl (1427-1440), en que Tenochtitlan se independiza de Azcapotzalco, y aún más, somete a su dominio a esta importante ciudad, que monopolizaba la distribución del vital líquido, controlando, por ende, a muchos pueblos de la orilla del lago. Las conquistas de los pueblos ribereños dieron pauta a que el problema de escasez de agua potable se fuera solucionando paulatinamente.

En 1449, durante el reinado de Moctezuma I, la ciudad sufrió una inundación de grandes magnitudes. Torquemada...⁽¹⁰⁾ da una detallada reseña de la inundación y el remedio que para ello dispuso el rey de Tetzaco, Nezahualcóyotl, quien sugirió a los mexicanos levantar más el suelo de la ciudad, para evitar que si crecían otra vez las aguas, llegaran a cubrirla de nuevo.

Otra gran obra realizada en época de Moctezuma I, fue la construcción iniciada en 1454, del acueducto de Chapultepec, -- que fue trazado y dirigido también por Nezahualcóyotl. Partía éste de los manantiales de Chapultepec hacia el norte y en las

orillas del pueblo de Tacuba, doblaba hacia el oriente para entrar en línea recta hacia la ciudad. Al hacer este quiebre, tenía que cruzar la laguna y entonces se construyó una calzada semejante a la que iba a Xochimilco (que fue la primera gran obra realizada por Itzcóatl con el fin de tener un medio terrestre - de comunicación y a la vez un dique para retener el agua salada) que además de comunicar con tierra firme, servía de sostén al caño. Esta calzada unía directamente a Tenochtitlan con Tacuba y tenía también la finalidad de servir de dique para las aguas, controlándose su paso con compuertas, en cortaduras que se cruzaban con puentes de madera.

Con las obras del albarradón y el acueducto quedaron solucionados por varios años los dos problemas vitales que preocupaban a la ciudad de México desde el tiempo de Chimalpopoca.

Durante el período de Ahuizotl (1487-1502) el nivel del lago dulce disminuyó notablemente por la gran demanda de agua que se requería para satisfacer las necesidades de la ya numerosa población. Esto constituyó una preocupación para Ahuizotl, -- quien ideó la construcción de un acueducto que trajera el agua desde unas fuentes que había en Coyoacán y Hutzilopochco para restaurar el nivel de la laguna. Mas el agua tan deseada, comenzó a subir sus niveles, como era de esperarse, pero continuó y continuó sin que hubiera modo de detenerla, comenzando a inundar las chinampas, las casas y los edificios, llegando el agua

hasta el primer cuerpo del Templo Mayor, y destruyéndolo todo..⁽¹¹⁾
En el Códice Ramírez se señala que Ahuizotl hizo construir una albarrada, cuatro leguas al oeste del Peñón, con el fin de impedir que regresaran las aguas que entraban en el lago salado, -- fue el llamado albarradón de Nezahualpilli en el noreste de la ciudad... (12).

Como complemento a lo expuesto con anterioridad, podemos - agregar que las calzadas fueron la estructura básica de la ciudad de Tenochtitlan, pues constituían los ejes principales por los que se fue tejiendo la red de chinampas que seguían una forma más o menos retiforme. Además de las calzadas, se sabe que había muchas calles rectas, que corrían por lo general de norte a sur y de este a oeste y que las llamadas "acequias", eran canales que cruzaban a la ciudad de oeste a este, desaguando en - el Lago de Texcoco que era más bajo y por ellas drenaba el agua de lluvia.

Los servicios públicos en el México prehispánico.- Cuando llegaron los españoles, el abastecimiento de agua potable en México-Tenochtitlan se realizaba por un eficiente sistema de manantiales, acueductos y alcantarillas. El manantial sagrado -- que había en el centro ceremonial (Tozpátlatl), que según la tradición existía en el lugar de la fundación de la ciudad, resolvió al principio las necesidades de la población. Este sistema con el tiempo se hizo insuficiente y la falta de agua se convir

tió en el problema urbano de mayor importancia, hasta que en -- 1454 fue iniciada la construcción del acueducto de Chapultepec por la sabia traza y dirección del gran rey de Texcoco Nezahualcōyotl, en época de Moctezuma I.

Para repartir el agua potable a las casas donde no llegaban los canales, que debieron ser la gran mayoría, pues sólo - los ricos gozaban de este servicio, existía un cuerpo de aguadores que se dedicaban a vender el agua en canoas.

El sistema de drenaje de la ciudad consistía en varias acequias, que atravesaban de oeste a este, en su mayor parte, desaguardo el fluido pluvial hacia el lago de Texcoco.

El problema sanitario parece ser que estaba controlado, ya que en las acequias no se vertían los "detritus", sino que se almacenaban en lugares especiales para después utilizarlos como abono; varios son los cronistas que admiraban la limpieza de la ciudad, al compararla probablemente a las condiciones sanitarias que guardaban algunas ciudades europeas de la época.

La conservación de los edificios estaba siempre muy cuidada, ya que muchos pueblos sometidos daban como tributo a los -- nobles mexicanos, materiales de construcción y mano de obra para levantar sus casas y repararlas. Los templos gozaban también de este privilegio, por lo que su apariencia era deslumbradora.

Otro servicio público era el de la vigilancia, que estaba perfectamente controlada por el gobierno. El mismo Cortés se admiró del gran orden y concierto que reinaba en la ciudad.

En síntesis, podemos decir que la impresión que se tiene de los cronistas que tratan el tema que nos atañe, es de que el sistema de los servicios públicos era eficiente y hasta admirable, ya que el control ejercido por las autoridades era absoluto y enérgico, siendo severamente castigados los que alteraban o entorpecían su funcionamiento.

B.- Fundación de la capital de la Nueva España.

Las conquistas de los españoles en México se iniciaron con la toma del puerto de Veracruz; pocos años más tarde, los conquistadores llegaron hasta los "señoríos" de Tlaxcala, Puebla y el Valle de México, dando como resultado el sojuzgamiento de varios de los pueblos más poderosos de América, incluyendo el que ahora nos ocupa, México-Tenochtitlan.

"La Traza" de la ciudad de México.- Procederemos a sintetizar el importantísimo hecho histórico comúnmente conocido como "La Traza" de la ciudad. Hecho trascendental en la vida urbana de México, ya que vino a ser la célula inicial de todo un complejo arquitectónico de fina y singular belleza, amén de una

funcionalidad que aunado a lo anterior, sigue conservándose admirablemente en nuestros tiempos.

Fue el 13 de agosto de 1521, después de una fragorosa batalla, en que los españoles comandados por Hernán Cortés, hicieron prisionero al joven emperador Cuauhtémoc para posteriormente, caer heroicamente la ciudad de Tenochtitlan en manos del invasor. La valerosa resistencia que opusieron los mexicas trajo como consecuencia la destrucción casi total de su ciudad, hecho que motivó la salida de los conquistadores del lugar de batalla, estableciéndose éstos en el vecino poblado de Coyoacán, momentáneamente mientras planeaban la reedificación de la nueva ciudad. Al respecto, el Ing. José R. Benítez dice que fue en este lugar —Coyoacán— donde se fundó el Ayuntamiento y que ahí mismo, Cortés, contra el parecer del Cabildo, dispuso que la ciudad que debería ser la capital de la Nueva España, se edificara sobre las ruinas de la Antigua Tenochtitlan... (13).

Tan difícil tarea y de una gran responsabilidad, recayó, o fue encomendada, en el soldado Alonso García Bravo, en virtud de sus dotes como "buen geométrico". La Traza de la nueva ciudad —denominada así por García Bravo—, se realizó con cordel y en forma de tablero de ajedrez, según Alfonso Corona Rentería... (14).

Respecto a la fecha en que pudo haberse originado la traza, José R. Benítez, basándose en una de las Cartas de Relación

que Cortés envió a Carlos V el 15 de mayo de 1522, nos señala -- que: "...el diseño de la traza debe haberse hecho a fines de -- 1521 o principios de 1522..." (15).

Tomando en cuenta los antecedentes que dieron lugar a este hecho histórico, toca ahora definir en qué consiste la traza. Para ello, hemos de tomar la interpretación que Edmundo O'Gorman nos ofrece al respecto; para este autor, "La Traza" consistía en un plano regulador de la parte de la ciudad que se -- destinó para habitación de los españoles; en él se fijaron las calles y manzanas y distribuyeron los solares entre los españoles que se avecindaron en ella. Señala además, que comprendía un cuadro relativamente reducido y que su límite de demarcación separaba la ciudad española de la ciudad india que se extendía rodeando a aquélla... (16).

Como podemos constatar, esta separación dio lugar a un hecho muy importante y trascendental en la vida de México, ya que la discriminación de que fueron objeto los indios trajo como -- consecuencia una inconformidad popular caracterizada por sublevaciones y rebeliones que con el paso de los años se manifestó en la lucha por alcanzar su independencia.

Por otra parte, O'Gorman nos dice que la distribución y -- trazado primitivos sufrieron desde temprana hora muchas modificaciones, veámos: en primer lugar, los límites de los recintos

de los castellanos que era lo que propiamente se llamaba la ciudad de México, no permanecieron fijos, puesto que en repetidas ocasiones intervino la autoridad para señalar nuevamente la traza, modificándola, en atención al crecimiento de la población y a otras circunstancias que así lo exigían.

El mismo autor nos da su punto de vista del significado -- que tuvo la traza para una y otra cultura: "Para los pueblos vencidos, la traza es una profanación que demuestra inequívocamente la importancia y el ocaso de sus antiguos dioses y pregonna el arraigo cada vez más sólido de un nuevo y asombroso poder; para los vencedores, la traza, en su patética elementalidad, es la solución urbana de la hueste, considerada en su carácter complejo de conquistadora y colonizadora".

Analizando lo expuesto anteriormente, conviene hacernos -- una reflexión sobre el siguiente cuestionamiento:

¿Alonso García Bravo, dentro del carácter técnico y de la época en que ejercía la agrimensura, resolvió atinadamente el problema de diseñar convenientemente la ciudad española, que se reedificaría sobre los escombros de la gentilicia?

La respuesta suponemos, seguramente sea en sentido afirmativo, sobre todo si entendemos que su criterio quedaba sometido a la orden omnipotente de Cortés que terminantemente le dispo--

nía la reedificación de la nueva ciudad cimentándose sobre la antigua, de la que carecía absolutamente de datos relativos al suelo y subsuelo en que debería trazarla.

Tal afirmación está influenciada por los datos que nos da el Ing. José R. Benítez en el sentido de que es hasta después del año de 1860 en que por medio de una nivelación que corría por la ciudad — realizada por Don José Cavalleri— tomando como plano de comparación la tangente inferior del Calendario Azteca, entonces colocado en el cubo de la torre Poniente de la Catedral, se ha venido estudiando el relieve de la metrópoli. Y aún más, que fue hasta el año de 1607 cuando gracias a que se habían represado las aguas con el albaradón que construyó el virrey Don Luis de Velasco, en 1555, sustituyendo al ya inservible de Nezahualcōyotl, cuando se tuvo la desecación completa de la laguna de Texcoco y, por consiguiente, hasta entonces los habitantes de México vinieron a conocer el relieve de la ciudad — que habían fomentado durante ochenta y seis años, presentándose problemas hasta entonces desconocidos referentes a cimentación, salubridad, etc., que nadie había estudiado antes de aquella fecha... (17).

C.- La urbanización colonial (1521-1810)

Antes de iniciar el estudio del proceso urbano colonial, -

es necesario hacer una reseña sobre las divisiones territoriales de esta época.

De acuerdo con la división colonial más antigua que se conoce, el territorio de la Nueva España se encontraba dividido - en reinos, en provincias mayores y provincias menores. El reino de México se llamaba Nueva España propiamente dicho y estaba integrado por cinco provincias mayores: de México, de Tlaxcala, de Puebla de los Angeles, de Antequera (Oaxaca) y de Michoacán (Valladolid); además, comprendía al territorio de los actuales Estados de Querétaro, Hidalgo, Morelos, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Guanajuato y parte de los Estados de San Luis Potosí, Jalisco y Colima. Esta división territorial en realidad, sirvió de base y fundamento para las posteriores, ya que las demás sólo registran cambios que constituyen variantes más o menos importantes... (18).

Por lo que respecta a las provincias menores del reino de México, éstas eran (la ciudad y su distrito): Teotlalpan, Mestitlán (reino independiente precortesiano), Xilotepec, Pánuco, Matcingo, Zultepec, Texcoco, Chalco, Xochimilco, Tlaluic, Coycac y Acapulco. De esta suerte, cada reino y cada provincia estaban divididas en alcaldías mayores, cada alcaldía mayor, en alcaldías menores y cada alcaldía menor en encomiendas.

Las provincias mantuvieron su organización irregular hasta

el año de 1786 en que se expidieron las Ordenanzas de Intendentes de José Gálvez que crearon 12 intendencias y 3 provincias, asignando a la intendencia de México el territorio que tuvo el Estado de México más los de Querétaro, Hidalgo, Morelos, Guerrero y el Distrito Federal. Estas intendencias recibían también la denominación de intendencias de provincia, divididas en distritos, alcaldías y corregimientos. Al frente de cada intendencia, se encontraba un intendente, que en 1821 fueron sustituidos por comandantes militares y después por jefes políticos.

Según Edmundo O'Gorman, en la época colonial existieron varias clases de divisiones territoriales, algunas en relación con los obispados (durante el siglo XVI), otras con las audiencias (siglo XVII), y unas más relacionadas con las intendencias (siglo XVIII)...(19).

Para Antonio Huitrón la más importante fue la división eclesiástica, aunque simultánea y coexistiendo con ésta se encuentra también la administrativa-judicial determinada por los distritos jurisdiccionales de las audiencias, subdivididos a su vez en gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores, de esta manera el territorio virreinal durante una gran época se seccionó en dos grandes jurisdicciones correspondiendo una de ellas a la audiencia de México y la otra a la de Guadalajara. Agrega Huitrón que en el siglo XVIII, el mapa de la demarcación virreinal adopta grandes cambios con motivo de importantes innovacio-

nes administrativas introducidas por la creación de las provincias internas y con la implantación del sistema de intendencias, y que, precisamente la variedad de jurisdicciones creadas al -- margen de la Conquista y los intrincados problemas a que dieron lugar, fue origen principal de la organización del nuevo sistema administrativo, la Ordenanza de Intendentes, dicho sea de paso, no tuvo como propósito formar una nueva división territorial sino sobre todo, establecer un sistema fiscal y administrativo.⁽²⁰⁾

Principales centros urbanos coloniales.- Una vez concluida la etapa de conquista y del trazado de la capital, la Corona Española empezó a estudiar la posibilidad de explotación de los re cursos naturales y de aprovechar los nuevos territorios; organizando la producción, el comercio y la fiscalización, en base a -- las ideas mercantilistas predominantes y a las características -- intrínsecas de cada metrópoli.

En estos primeros años el expansionismo del movimiento militi tar, producto de la ambición española, empieza a derivar en el -- poblamiento de nuevos territorios e implica la tendencia al abando dono de tierras de las zonas bajas y calientes en favor de otras localizadas en regiones de mayor altitud. Por lo que para el -- año de 1528, los españoles ya dominaban todas las "tierras altas" al sur del río Lerma, la parte central de la costa del Pacífico y la costa del Golfo desde Tabasco hasta el río Pánuco.

En esta etapa se establecieron varios tipos de asentamientos urbanos, debido a los diversos objetivos de carácter político, administrativo o económico que perseguía la Corona Española. De esta forma, la localización de las ciudades dentro del territorio de la Nueva España obedeció, según Luis Unikel...(21), a variados criterios:

- 1.- Ciudades establecidas con fines administrativos y militares. En esta clasificación se encuentran México, -- Guadalajara y Mérida.
- 2.- Ciudades establecidas con finalidades de tipo portuario, como por ejemplo Veracruz y Acapulco.
- 3.- Ciudades establecidas para la explotación minera. Pudiendo comprenderse dentro de éstas a Guanajuato, Pachuca, Zacatecas, San Luis Potosí y Taxco.

Además de las mencionadas, podrían agregarse tanto las ciudades interiores del altiplano como las asentadas en la zona -- del Bajío.

Un hecho notorio que debemos mencionar es el relativo a -- que, la gran mayoría de los centros urbanos establecidos durante la colonia se ubicaron en lugares ya poblados con anterioridad. Dentro de esta primera organización urbana colonial resalta objetivamente la ciudad de México, capital y principal asienta

to económico y administrativo desde la que emanaba el poder político y hacia la que se enviaban productos de todo el virreinato. Por tal situación, el panorama urbano de mediados del siglo XVIII se caracteriza por la formación de importantes concentraciones de población en localidades donde ya existía población indígena desde la época prehispánica; además, del distinto crecimiento de algunas ciudades con respecto a otras en regiones relativamente homogéneas como el Bajío y, finalmente, por el predominio de la ciudad de México, la cual alcanzaba una población promedio de 101 mil habitantes hacia 1742, en comparación con algunas otras ciudades como Puebla con 52 mil habitantes, Guanajuato con 28 mil y Veracruz con 9 mil hacia la misma fecha.

Bajo la opinión del profesor Alfonso Corona Rentería, "Los principales núcleos urbanos de la América Española presentan así las características generales de una ciudad preindustrial inserta en un sistema colonial.." ⁽²²⁾ Poseen las obras arquitectónicas más perfeccionadas, los grandes palacios, acueductos, fuentes y residencias, pero constituyen un lugar de producción secundario. Se relacionan con el tráfico de la metrópoli por un lado, y con la producción rural por el otro.

Dentro de la última parte del desarrollo urbano de México en la Epoca Colonial, podemos distinguir tres tipos de evolución en los centros poblacionales como lo señala Unikel:

- 1.- Ciudades que logran un amplio dominio regional en zonas en que no había ciudades secundarias; tal es el caso de la ciudad de México y de las ciudades de Guadalajara, Oaxaca y Puebla;
- 2.- Ciudades de importancia similar dentro de una misma región, como en el caso de Orizaba y Córdoba; y
- 3.- Ciudades de gran influencia comercial rodeadas por centros urbanos de tamaño mediano y pequeño. Siendo un caso típico el Bajío, considerado como un ejemplo de equilibrio regional... (23).

Y aún más, el mismo Unikel establece que al finalizar el período colonial, la localización e importancia diferencial de las ciudades se encuentra íntimamente relacionada con el significado que adquirió el comercio exterior en la economía de la Nueva España. Dentro de este contexto cabe destacar a las ciudades de México y Veracruz, y los centros urbanos localizados entre ellas tales como Puebla, Orizaba y Córdoba. En un plano secundario encontramos a las ciudades del Bajío y del norte del país, con una actividad económica eminentemente de exportación. Aunado a éstas, Guadalajara, Oaxaca y Mérida destacan también por ser centros importantes de tipo administrativo, religioso y cultural.

El panorama urbano de la ciudad de México en su etapa colonial.- Ya hemos dejado asentado en otro apartado de este capítulo, los principales factores que influyeron en el crecimiento físico de Tenochtitlan; algunos en sentido negativo como el estar rodeados de agua (con la amenaza de la invasión del agua salada y sin terreno para extenderse) y la escasez de agua potable dentro de la isla, y otros más, en sentido positivo, como la facilidad de comunicación acuática. Pues bien, ahora veamos la evolución que tuvieron estas tres condicionantes en el desarrollo de la ciudad de México hasta finales del siglo XVIII.

En primer lugar, la desecación en la Cuenca de México continuaba a un ritmo bastante acelerado, lo que trajo como consecuencia que el nivel del Lago de México descendiera hacia el año de 1528, por lo que se tuvo que construir el segundo acueducto — sobre terrenos de lo que es la Avenida Chapultepec— que venía de Chapultepec hacia un lugar llamado Salto del Agua, estableciéndose una nueva liga con tierra firme.

El cultivo de chinampas siguió utilizándose, siendo su máximo desarrollo hacia 1550, debido al descenso del nivel del agua; por lo que las comunicaciones acuáticas se veían entorpecidas en tiempo de secas, quedando transitables sólo las principales.

En el siglo XVI, la población indígena había decaído en forma considerable debido a dos factores insuperables, las epi-

demias y las emigraciones. Paradójicamente, por tal motivo, era mucho menor la densidad de habitación de la ciudad conquistada, - Tenochtitlan.

El sistema de acequias se fue reduciendo categóricamente, algunas desaparecieron bajo los escombros de la ciudad azteca; pero en general, todo el equilibrio mantenido por el sistema de diques prehispánicos - controlados por compuertas que se abrían o cerraban según era necesario- no fue sostenido por los españoles que pronto sufrieron sus vastas consecuencias, sobre todo en años demasiado lluviosos. La primera inundación se presentó en 1533, siendo necesario para ello la reconstrucción del albarradón de Nezahualpilli, por obra del Virrey Velasco y llamado posteriormente de San Lázaro. No obstante, las inundaciones se repitieron en 1580, en 1607 y en 1629, que fue la más severa de todas.

A principios del siglo XVII, después de 1604 para ser más específicos, tuvo que rehacerse el Albarradón de San Lázaro, intentándose conjuntamente la restauración del sistema de diques - prehispánico y el reacondicionamiento de las calzadas de San Antonio Abad (Itztapalapa), la del Tepeyac y la de San Cristóbal, siendo en este caso su ejecutor el Virrey de Montescarlos. Pero el resultado deseado no prosperó, ya que las aguas torrenciales acarreaban grandes cantidades de sedimentos al lago de Tetzco y su nivel aumentaba año con año; para tales efectos se pensó en

construir un sistema de drenaje.

Para poner fin al problema de las inundaciones, el Virrey Marqués de Salinas encomendó al notable ingeniero Enrico Martínez la solución al asunto. Para esto, se presentaron dos proyectos; eligiéndose el de menor costo, y por ende el más fácil de llevar a cabo dado que solucionaba momentáneamente dicho problema. Consistía éste, en hacer un túnel subterráneo que permitía desaguar el lago de Zumpango. La otra opción era el desagüe conjunto de los lagos de Tetzaco, Zumpango y San Cristóbal.

Lógicamente la obra no fue lo suficientemente ancha, y por ahorrar costos al poco tiempo resultó ineficiente y su autor duramente criticado.

Como ya se ha dicho, la mañana del 20 de septiembre de 1629 la ciudad de México amaneció inundada hasta un metro de altura. Es decir, el problema se suavizó durante veintidós años, pero cuando se volvió a presentar, las consecuencias de una mala decisión no se hicieron esperar y el ingeniero Martínez fue encarcelado por tal motivo, ofreciendo como explicación: haber cerrado el canal de Huehuetoca al ver una masa de agua infinitamente mayor a la que podía entrar en la galería, prefiriendo exponer la capital al riesgo pasajero de la inundación, por no ver destruir en un día, por el ímpetu de las aguas, la obra de tantos años.

Pero la inundación no fue tan pasajera como pensaba, pues el agua permaneció por cerca de cinco años durante los cuales se discutieron varios proyectos.

Después de múltiples intentos, se construyó la calzada dique de San Cristóbal Ecatepec, que aún ahora vemos, y se decidió (en 1637) tirar la bóveda de Huehuetoca dejando un tajo abierto, obra que se concluyó a duras penas casi siglo y medio después en 1789. Claro está, que el dique de San Cristóbal impedía drásticamente que el agua del Lago de Zumpango entrara en el de Tetzcoco, lo que ocasionaba que bajara el nivel de este último y por tanto, se suspendía la comunicación entre la ciudad de México y Tetzcoco por largos meses, reflejándose un detrimento en el comercio de ambas ciudades.

Respecto al problema del agua potable, se notó que el agua de los manantiales de Chapultepec disminuía de volumen, y en - - 1603 se comenzó con la construcción de una arquería que traería el agua desde los manantiales de Santa Fé; terminándose de construir en 1620 y siguiendo el mismo camino que el acueducto prehispanico. Al agua de Santa Fé se le denominaba "agua delgada" a diferencia de la de Chapultepec que era el "agua gorda".

Por otra parte, la ciudad de siglo XVIII desbordó el límite de la Traza, que como ya dejamos asentado sufrió muchas modificaciones, extendiéndose de Peralvillo a San Antonio Abad y de

San Cosme a San Lázaro. Durante todo este siglo se hicieron -- grandes esfuerzos por empedrar las calles, realizándose final-- mente el llamado Paseo Nuevo o de Bucareli y el de la Viga, bajo el concepto francés de "boulevard".

Los acueductos no se modificaron, solamente fueron restaurados y ornamentados con vistosas fuentes de estilo barroco, así que el agua parece haber sido suficiente para la ciudad.

Por último, es importante señalar que las inundaciones en el siglo XVIII fueron mucho menores que las del siglo anterior, pero la construcción de pesados edificios siempre ocasionó problemas de hundimiento, por tal razón se difundió tanto el uso - de la piedra tezontle, que es resistente y ligera.

D.- Organización urbana en el México independiente (1810-1900)

El siglo XIX se inicia con la violencia desatada por la - guerra de independencia. Este sangriento acontecimiento influyó para que la población de México se viera afectada por una inestabilidad general que abarcaba todos los ámbitos preestablecidos - para aquella sociedad. Pero especialmente modificó en forma total el panorama urbano de la ciudad de México, como trataremos - de demostrar en el desarrollo de este tema.

Panorama urbano de la ciudad de México en el siglo XIX. - Ya hemos dejado asentado, líneas atrás, que durante la Colonia - la ciudad de México era el punto principal de donde partían todas las actividades en general, en la Nueva España; en pocas palabras, era la sede del poder. Alejandra Moreno Toscano, nos dice que por circunstancias asociadas al movimiento de independencia, la ciudad de México pierde temporalmente su papel de centro del sistema urbano de la naciente república, y que uno de los mecanismos que permiten recuperar el control ejercido por la ciudad en todo el sistema urbano, está asociado al proceso de institucionalización del ejército; es decir, que el reclutamiento militar se utiliza como un medio para evitar crisis políticas, pues al darle ocupación momentánea y cambiarla de lugar, se logra controlar a la población urbana... (24).

La misma autora, en otra de sus obras, nos dice que durante los años más violentos de la lucha, las grandes ciudades soportaron una rápida contingencia migratoria, que en la ciudad de México, entre 1810 y 1811, aumentó de 150 mil a 170 mil habitantes. Y que la incorporación de un gran volumen de población a las fuerzas independentistas no sólo disminuyó considerablemente el acervo de mano de obra disponible para la agricultura, sino que motivó el abandono de la minería y otras actividades básicas; por lo tanto, la capacidad productiva y de mercado del país, se vieron sustancialmente reducidos en el transcurso de unos cuantos meses... (25).

La consumación de la Independencia en 1821, es seguida por una situación económica notablemente crítica para la ciudad de México. La huida de los conservadores, junto con sus capitales, deja materialmente sin posibilidades económicas al Ayuntamiento, por lo que únicamente se atienden las obras más indispensables, tales como la reparación de acueductos, atarjeas, puentes, etc.

Entre 1824 y 1840 prácticamente no se construye, ni se modifica la ciudad, es decir, la ciudad colonial se conserva, aunque con ligeras variantes. Este largo período de estancamiento de la ciudad de México es debido en gran parte a la transitoria pérdida de su predominio político y económico sobre el resto del país y que se refleja en su bajo crecimiento demográfico: la población aumenta apenas en los primeros 60 años de 160 mil a 200 mil habitantes.

El 27 de junio de 1843, el entonces presidente Santa Anna ordenó la demolición del edificio "El Parián", que era el centro más importante del comercio y el lugar donde se agrupaban los -- más ricos comerciantes, con objeto de "hermosear la ciudad"; es decir, el propósito declarado por el gobierno era hermosear la plaza principal y erigir un monumento conmemorativo; ello transformó el zócalo, dándole trazos de inigualable belleza. Esta -- fue la primera obra que modificó la forma urbana en el México in dependiente según Sonia Lombardo y ella misma establece que: "aunque se le quiso dar a este hecho un sentido esteticista, en

realidad fue sólo la excusa de un acto trascendentalmente político: con él se arrancaba de raíz el último reducto de los poderosos comerciantes españoles del Consulado..."(26).

Otro suceso importante que modificó también en gran parte el panorama urbano de la ciudad fue el ocurrido en el año de - - 1847, con motivo de la guerra con los Estados Unidos y que, entre otras cosas, originó gran cantidad de operaciones sobre transferencias de propiedad de bienes inmuebles.

Más tarde, en 1859, cuando Benito Juárez llevó a cabo la nacionalización de los bienes eclesiásticos (que en ese entonces eran propietarias del 50% de las fincas de la ciudad), los más - grandes conventos - San Francisco, La Concepción, Santo Domingo y San Fernando- fueron materialmente desintegrados abriendo calles entre ellos, lo que prolongaba el trazado retiforme.

De 1858 a 1900, la ciudad sufre una transformación asombrosa registrando grandes cambios, su expansión física es muy notable especialmente durante el Porfiriato. En casi 50 años su - - área, que en 1858 era de 8.5 km², se amplía 4.7 veces y ocupa a finales del siglo XIX una superficie de casi 40.5 km². Su crecimiento demográfico aumenta 2.3 veces, de 200 mil pasa a más de - 400 mil habitantes; y al mismo tiempo que tiene lugar este proceso de desarrollo en la ciudad, las poblaciones satélites: Azca-potzalco, Tacuba, Guadalupe, Tacubaya, Mixcoac, San Angel, Coyoa

cán y Tlalpan se extienden, quedando algunos municipios unidos - al área urbana de la ciudad de México. El crecimiento se efectúa principalmente en los sectores surponiente y poniente, y en menor escala el sector norte y el sur, pero el desarrollo hacia el este y sureste es mínimo; lo que demuestra que en esta expansión irregular no hubo una planificación de conjunto.

Entre las causas más importantes de esta expansión podemos mencionar las siguientes:

- 1.- La consolidación del suelo urbano y suburbano que se - había venido desarrollando durante los tres siglos coloniales y que permitió el crecimiento de la ciudad hacia áreas que eran totalmente pantanosas.
- 2.- La desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas que puso en movimiento el mercado de bienes raíces antes estancado.
- 3.- La recuperación de la supremacía de la ciudad como centro político, económico y cultural.
- 4.- El aumento en el crecimiento demográfico, producido -- por las migraciones y el crecimiento natural.
- 5.- La creación, a partir de 1857, de líneas de tranvías - de tracción animal y de vapor, y desde 1900 de tranvías

eléctricos, mejorando las condiciones de movilidad de la población; además del ferrocarril, que resultó ser el impacto más considerable en el crecimiento urbano al aumentar la accesibilidad hacia la periferia.

- 6.- La modernización tecnológica, que origina una movilidad social y con ello un aumento en los ingresos de un grupo creciente de la población y de su poder adquisitivo.
- 7.- El establecimiento del sistema bancario a partir de 1882 y con ello el desarrollo de los organismos de crédito urbano .
- 8.- La creación de fuentes de trabajo, servicios públicos y edificios de asistencia social o recreativos en zonas periféricas.

Problemas más importantes de la expansión.- La expansión física de la ciudad de México se intensificó, de manera por demás asombrosa, durante los últimos años del siglo XIX; dicho fenómeno trajo aparejados enormes beneficios e indeseables problemas urbanos de diversa índole que aún en la actualidad se continúan presentando, por carecer de una concientización en el sentido de que es urgente la necesidad de una mejor planificación a nivel urbano y regional. Algunos de los principales problemas -

que surgieron debido a tal crecimiento son los siguientes:

- 1.- La especulación comercial de los terrenos fraccionados por el rápido y desmesurado aumento en el precio de la tierra. Esta especulación origina la acumulación de grandes fortunas en manos de particulares, a costa de inversiones para urbanización realizadas por la colectividad.
- 2.- Insuficiencia en el abastecimiento de servicios públicos. Provocado por un desmesurado crecimiento "horizontal" que resulta demasiado oneroso y que requiere de elevadas inversiones que el Municipio no puede solventar. El desarrollo "vertical" se iniciaba apenas en la zona del centro con la construcción de edificios de varios pisos.
- 3.- Problemas de tipo político-administrativo, que originan conflictos de autoridad entre municipios contiguos.
- 4.- El desplazamiento, cada vez más hacia afuera, del cinturón agrícola es otro de los grandes problemas que -- originó la inacabable expansión citadina, con el consiguiente encarecimiento de los abastos, la disminución de las áreas verdes y la desecación del hermoso y fértil valle de México.

Principales obras urbanas en la ciudad de México.- Ya se ha dicho que la guerra de Independencia dejó prácticamente paralizada, en cuanto a crecimiento físico, a la ciudad por cerca de 50 años; pues bien, fue hasta 1870 cuando se inician los grandes cambios del siglo XIX, con el auxilio de técnicas y maquinarias modernas.

El gran problema de la ciudad de México, la demanda de -- agua potable, parecía ser interminable, y es que el volumen de -- agua de los manantiales de Chapultepec seguía reduciéndose por-- que estaban comunicados con los mantos que proveían a los pozos artesianos, y éstos, y los de uso común, habían proliferado ilimitadamente; pero a partir de 1881, con la introducción de la -- electricidad, pudo recurrirse al bombeo del agua, supliendo así la presión natural que se encauzaba por los acueductos.

Antes, en 1852 se había derribado el acueducto de la calzada de Tacuba para sustituirlo por caños de fierro subterráneo. Y hacia 1858, tuvo inicio un proyecto para construir canales de desagüe, navegación y riego, ya que las acequias habían sido casi eliminadas.

Para el año de 1897 se inicia una monumental obra para el desagüe de la ciudad, consistente en un complejo sistema de atarjeas con canales de lavado para evitar el asolve y una serie de colectores, que con modernas bombas concentraban el fluido cerca de San Lázaro en donde se volcaba el Gran Canal, y por éste se -

evacuaba fuera de la cuenca por el arroyo de Tequisquiác.

Algo que es muy importante y que está relacionado con la demanda de agua, fue el cambio del uso del agua, de agrícola a urbana, ocurrido en 1900 al tener que comprarse a las fincas de campo y molinos de los alrededores para conducirla por el río -- Hondo a la parte norte de la ciudad; transformándose las tierras de las haciendas cercanas a México, de agropecuarias a urbanas, ocasionando la formación de los grandes fraccionamientos.

Aparte de estas obras, Don Jesús Galindo y Villa nos dice que las necesidades de la población y la cultura alcanzada por la capital de la República originó numerosas mejoras como la pavimentación de sus calles, previo saneamiento de las mismas, con lámina de asfalto -- sobre todo en las colonias más elegantes-- , siguiendo el ejemplo de lo que se hacía en las poblaciones cultas de Europa y especialmente en los Estados Unidos. El alumbrado público, dice, es uno de los mejores del mundo por su cableado subterráneo en gran parte, y muy semejante al de la ciudad de Berlín... (27).

Por lo que respecta al transporte, durante el siglo XIX se usaron diferentes medios, como por ejemplo: carrozas y carruajes particulares, carros de alquiler, el caballo, la canoa, el tranvía, el ferrocarril, y a finales del siglo, la bicicleta. El hecho de que por las calles de la ciudad circularon los vehículos

y bestias antes mencionados, además de carretones y arrieros que se utilizaban para la carga de mercancías, junto con peatones, - ocasionó serios problemas de tránsito, siendo preciso que se expedieran reglamentos sobre la velocidad, las tarifas y el uso de vehículos.

Con la aparición del ferrocarril se empezaron a resolver -- los problemas del transporte masivo de la ciudad, pero sobre todo, se comenzó a comunicar, en forma eficaz, a la ciudad con las comu nidades aledañas. Después del ferrocarril nacería la red de tran vías que cubriría a la ciudad en casi toda su extensión.

Es importante hacer notar que a fines del siglo los tran-- vías daban un servicio muy completo, pero posteriormente este me dio se estancó para dejarle el campo abierto al automóvil, que - poco a poco se fue apropiando de la ciudad. Las inversiones en infraestructura se destinaron a la repavimentación de calles y a la construcción de nuevas avenidas, relegando el renglón de trans porte colectivo y originando el predominio del transporte indi vidual.

El nacimiento del Distrito Federal.- Como ha quedado es-- clarecido en párrafos anteriores, el siglo XIX fue altamente pro lífico en acontecimientos que cambiaron el curso de la historia de México. Dentro de estos significativos sucesos haremos refe-- rencia al que dio lugar al nacimiento del Distrito Federal, tam-

bién denominado Ciudad de México y que hoy en día sigue siendo capital de nuestro país.

Razones históricas y geográficas habfan hecho de la antigua y principal ciudad de México, perteneciente al distrito del mismo nombre, la capital de la provincia convertida más tarde en el Estado de México; pero dicha ciudad, con el advenimiento de la república federal, se convierte, en el año de 1824, en la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

La existencia de regiones geográficas y políticas localizadas durante la época colonial, de las cuales se derivaba un regionalismo característico en diversas zonas del país, determinaban la adopción del federalismo. Posteriormente, ante las demandas y agitación de algunas provincias que amenazaban separarse, la Asamblea Nacional Constituyente, anticipándose a la promulgación de la Constitución, y por conducto de Miguel Ramos Arizpe, formula presuradamente el Acta Constitutiva de la Federación de fecha 31 de enero de 1824. El acta mencionada establece los principios fundamentales de nuestra futura organización constitucional y consagra definitivamente como forma de gobierno, la república, representativa, popular, federal.

En efecto, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, había establecido en la frac

ción XXVIII del artículo 50 entre las facultades del Congreso General, "elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación para ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado." Con fundamento en el artículo transcrito, el día primero de noviembre de 1824, los diputados federales, Zavala y Cásares, propusieron que dicho lugar debería ser la ciudad de México, como Distrito Federal. Tal proposición trajo una serie de acaloradas discusiones a favor y en contra, pero finalmente fue aprobada por el Congreso General manifestándose en la expedición de un decreto del 18 de noviembre de 1824 en el cual se elige el lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación: el Distrito Federal. Las disposiciones de dicho decreto son las siguientes:

"Art. 1^o.- El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México. Art. 2^o. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas. Art. 3^o.- El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México nombrarán cada uno, un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al artículo antecedente. Art. 4^o.- El Gobierno político y económico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta Ley. Art. 5^o.- Interin, se arregla permanentemente el Gobierno Político y Económico del Distrito Fe

deral; seguirá observándose la ley del 23 de junio de 1813, en todo lo que no se halle derogado. Art. 6^o.- En lugar del Jefe Político a quien por dicha Ley estaba encargado el inmediato -- ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno General un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal. Art. 7^o.- En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes, en todo lo que no pugne con la presente. Art. 8^o.- El Gobierno del Estado de México y su Gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la -- traslación. Art. 9^o.- Mientras se resuelve la alteración que de ba hacerse en el continente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Fe deral..." (28).

Como podrá observarse, el Estado de México ha registrado -- en su historia graves desmembraciones territoriales que contribu yeron a formar nuevos Estados de la Federación y a crear el Distrito Federal, siendo éste centro y eje de la historia política de la nación y que ha contribuido indiscutiblemente a consolidar y mantener nuestro sistema federativo.

- (1) Unikel, Luis; en colaboración con Crescencio Ruíz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal
"El Desarrollo Urbano de México": Diagnóstico e Implicaciones Futuras. Centro de Estudios Económicos y Demográficos; El Colegio de México, Segunda Edición, Imprenta Madero, México 1978, pág. 17.
- (2) "Relación del origen de los indios que habitan esta Nueva - España, según sus historias." Anotada por Orozco y Berra, México, Editorial José M. Vigil, 1878, pág. 19.
- (3) Idem, pág. 18.
- (4) Durán, Diego
"Historia de las Indias de Nueva España e Islas de tierra - firme." III Vols., Introducción y notas de Angel Ma. Garibay, México, Editorial Porrúa, 1967, Vol. II, Cap. VI, pág. 55.
- (5) Historia de los mexicanos por sus pinturas.
"Nueva colección de documentos para la historia de México." México, Editorial Salvador Chávez Hayhoe, 1941. Tomo XX, - pág. 226.
- (6) Códice Ramírez, op. cit., pág. 25 y 26
- (7) Galindo y Villa, Jesús
"Historia Sumaria de la ciudad de México." México, Editorial Cultural, 1925.
- (8) Toussaint, Manuel; Federico Gómez de Orozco y Justino Fernández.
"Planos de la ciudad de México." Siglos XVI y XVII. Instituto de Investigaciones Estéticas de la UNAM, México, 1938, pág. 28.
- (9) Palerm, Angel; Eric Wolf
"La agricultura y desarrollo de la civilización en Mesoamérica." Revista Interamericana de Ciencias Sociales, Segunda Epoca, Vol. No. 2, Washington, Unión Panamericana, 1961.
- (10) Citado por Sonia Lombardo de Ruíz en "Desarrollo Urbano de México-Tenochtitlan" según las fuentes históricas. Instituto Nacional de Antropología e Historia, Departamento de Investigaciones Históricas, SEP-INAH, México, 1973, págs. 55, 57.
- (11) Historia de los mexicanos por sus pinturas. Op. cit., pág. 231.

- (12) Op. cit., pág. 71-22.
- (13) "Alonso García Bravo, planeador de la Ciudad de México y su primer Director de Obras Públicas." Folleto. Publicaciones de la Compañía de Fomento y Urbanización, S.A., México, 1933, pág. 11.
- (14) "La Economía Urbana." Ciudades y Regiones Mexicanas. Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1974, pág. 259.
- (15) Op. cit., pág. 12.
- (16) "Reflexiones sobre la Distribución Urbana Colonial de la Ciudad de México." XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación, Editorial Cultura, México MCMXXXVIII, pág. 16.
- (17) Op. cit., págs. 19-20.
- (18) Huitrón H., Antonio
 "El Distrito Federal y la Traslación de los Poderes Federales." Universidad Autónoma del Estado de México, Dirección de Difusión Cultural, Editorial Lithomex, S.A., México, -- 1976, pág. 17.
- (19) Citado por Antonio Huitrón, ídem, pág. 18.
- (20) Idem.
- (21) Op. cit., pág. 18.
- (22) Op. cit., pág. 269.
- (23) Op. cit., págs. 19-20.
- (24) "Investigaciones sobre la Historia de la Ciudad de México." Cuadernos de Trabajo del Departamento de Investigaciones -- Históricas del INAH en el Seminario de Historia Urbana, México, 1974, págs. 135-136.
- (25) Cambios en los patrones de urbanización en México, 1810-1910, Ponencia presentada en Wisconsin, Milwaukee, ante la conferencia "Comparative Issues and Problems of Urbanization in Latin America." El Colegio de México, inédito, 1971, pág. 2.
- (26) Ideas y proyectos urbanísticos de la Ciudad de México, 1788-1850, en "Ciudad de México: Ensayo de Construcción de una -- Historia", varios autores. SEP-INAH, Departamento de Investigaciones Históricas. Colección Científica, Segunda Edición, México, 1978, No. 61, pág. 185.

- (27) "La Ciudad de México." Historia Sumaria de la Ciudad de México y su Desarrollo Actual. Texto castellano de Jesús Galindo y Villa. Versión francesa de Gabriel Galant y Luis Laguens. Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, México, 1906, págs. 5-7.
- (28) Primer Centenario de la Constitución de 1824, obra publicada por la Cámara de Senadores, dirigida por Pedro de Alba y profesor Nicolás Rangel; tomado de "El Distrito Federal y.. ." por Antonio Huitrón H., op. cit., pág. 27-60.

CAPITULO II. ASPECTO JURIDICO DE LA URBANIZACION EN EL SIGLO XX.

A.- Concepto de urbanismo.

B.- Etapas de la urbanización en México.

- 1.- Etapa de desarrollo lento
- 2.- Etapa de desarrollo acelerado
- 3.- El proceso de urbanización en la década 1970-1980

C.- Políticas y estrategias de desarrollo urbano

- 1.- Perspectivas socio-económicas
 - 1.1 Políticas de industrialización
 - 1.2 Políticas de desarrollo y población
- 2.- Perspectivas político-normativas
 - 2.1 La especulación del suelo urbano en la Ciudad de México.
 - 2.2 Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda
- 3.- El proceso de metropolización en México
 - 3.1 Areas urbanas y zonas metropolitanas
 - 3.2 La zona metropolitana de la Ciudad de México.

A.- Concepto de urbanismo

Conforme íbamos desahogando los temas referentes a los antecedentes históricos contenidos en el capítulo anterior, mencionamos en numerosas ocasiones el vocablo "urbanismo", así como -- los distintos términos derivados de éste; lo que es menester dejar aclarados mediante los muchos significados que los autores -- dan de los mismos.

Comenzaremos por señalar las definiciones que al respecto nos ofrece el Diccionario Enciclopédico Larousse, en los términos siguientes:

"Urbanismo. Ciencia que estudia los distintos aspectos -- (históricos, culturales y económicos) del desarrollo, reforma y progreso de las ciudades: las principales preocupaciones del urbanismo son la proporción entre la superficie edificada y las zonas verdes y entre el volumen de construcción y la superficie de jada para el tráfico o circulación rodada.

Urbanización. Ordenación de los terrenos de una ciudad siguiendo los principios del urbanismo. Conjunto de obras realizadas para poner en condiciones de habitabilidad un barrio, una -- parte de los suburbios de una población o terrenos limítrofes -- que se incorporan a ella (trazado y acondicionamiento de las calles, saneamiento del suelo, instalación de servicios higiénicos

de evacuación de aguas, de fluido eléctrico, de transportes, creación de zonas verdes, de mercados, etc.). Población construida - recientemente según los principios del urbanismo moderno.

Urbanizar. Hacer urbano, civilizar: urbanizar a un paleta. Convertir un terreno en poblado abriendo calles y dotándolo de luz y otros servicios municipales..." (29).

El jurista Guillermo Cabanelas nos da una explicación bastante amplia de tales conceptos, como veremos enseguida:

"Urbanismo. Ciencia o técnica relativa a la creación, desenvolvimiento, reforma y progreso de las ciudades; conforme a su población, necesidades y medios de cada época. Los ensanches de las ciudades que crecen horizontalmente, la construcción de grandes vías en el centro de las antiguas poblaciones, la regulación del vertiginoso y complicado tránsito moderno, la necesidad sentida de mayores espacios abiertos - para fines deportivos y garantías sanitarias-, las preocupaciones estéticas, son manifestaciones del urbanismo en formas variadas, a cargo de los respectivos municipios.

Urbanización. Organización de un terreno próximo por lo común a la ciudad en crecimiento horizontal, para la futura edificación. El trazado de calles; el alumbrado; la instalación de la conducción de aguas potables y la evacuación de las sucias; -

plantaciones en calles o formación de parques; la dotación de me dios de comunicación con el centro y la de servicios sanitarios, de seguridad y otros, son puntos obligados de una urbanización - adecuada; aunque por lo general, la acción administrativa se pro duzca a posteriori, al ser notoria la tendencia de una población a ensarcharse por un determinado punto o al constituirse, por -- densidad de edificación particular, un nuevo barrio o suburbio.

La urbanización se produce asimismo por la transformación de una aldea en ciudad, por la pavimentación, conducción de aguas e instalaciones municipales de evidente progreso.

Urbanizar. Convertir el campo en ciudad; o preparar la -- adecuada transformación en tal sentido. Pavimentar, alumbrar, - efectuar otras obras e instalar servicios municipales en un po-- blado disperso, aldea o pueblo atrasado..." (30).

El habernos extendido con los términos "urbanización" y -- "urbanizar", es con el propósito de ofrecer un panorama más am-- plio de la problemática que encierra el tratar de investigar una definición satisfactoria de "urbanismo". Resulta complicado ex-- plicar el término por la extensa cantidad de elementos que se -- pueden llegar a incluir y que en determinado momento podrfan ser insuficientes para darnos una idea exacta y completa del hecho.

A continuación procederemos a transcribir algunas defini--

ciones relacionadas con el "proceso de urbanización" que como explicaré más adelante, resultan de suma importancia para los fines de este trabajo.

Por ejemplo, Luis Unikel dice que la definición más conocida y tradicionalmente usada es la de Eldridge Hope, conocida como "demográfico-ecológica", que lo define "como un proceso de concentración de la población a través de la multiplicación de puntos de concentración y el incremento en el tamaño de la concentración individual.."⁽³¹⁾ Señala Unikel que a este punto de vista se le ha agregado que es un proceso de concentración de población "en virtud del cual aumenta la proporción de la población urbana en relación a la total de un territorio..." (32).

La antropóloga Margarita Nolasco considera al proceso de urbanización "como la serie continuada de cambios demográficos, económicos y sociales, que se manifiestan en el espacio urbano, y que no sólo se originan por la vida en aglomeración, sino que se han convertido en inherentes a ella". Y agrega: "La ciudad y su proceso de cambio, la urbanización, son el resultado del desarrollo de las fuerzas productivas y de las formaciones económico-sociales resultantes..."⁽³³⁾.

Para concluir, haremos alusión a una de las definiciones más amplias y complejas que encontramos, siendo ésta la de Anibal Quijano que establece: "El proceso actual de urbaniza--

ción en Latinoamérica consiste en la expansión y la modificación de los sectores urbanos ya existentes en la sociedad, como cuya consecuencia tienden a alterarse las relaciones urbano-rurales -- dentro de ella, condicionando y estimulando cambios correspondientes en los propios sectores rurales. Estas tendencias no se producen solamente en el orden ecológico-demográfico, sino en cada uno de los varios órdenes institucionales en que puede ser -- analizada la estructura total de la sociedad, v. gr., económico, ecológico-demográfico, social, cultural y político. Se trata de un fenómeno multidimensional que es una de las expresiones mayores del proceso general de cambio de nuestras sociedades ..." (34).

De acuerdo con las definiciones de los autores que hemos mencionado con anterioridad, podemos observar que los términos -- "urbanismo", y más directamente el "proceso de urbanización", es tan íntimamente vinculados con el fenómeno demográfico. Como -- nuestro interés en esta investigación no es tocar los aspectos -- meramente técnicos de la urbanización, lo cual sería motivo de -- estudio de quienes están relacionados con la ingeniería o la arquitectura, nosotros en el presente capítulo, la estaremos enfocando principalmente dentro del proceso de urbanización, por lo que se hará referencia y se analizarán algunos de los aspectos -- demográficos, económicos, sociales y políticos, ya que como ha -- quedado asentado en líneas atrás, el problema de la alta concentración de población que en los últimos años ha venido sucediéndose en las principales ciudades de México puede considerarse co

mo un fenómeno de dimensiones múltiples.

Asimismo, y tomando en consideración que debido a ese crecimiento incontrolable de personas que se suscita en estas ciudades, principalmente en la Ciudad de México que es la que nos ocupa, resulta bastante difícil y tarea casi imposible por razones lógicas, dotarlas de los servicios públicos más elementales porque siempre resultarían insuficientes los recursos financieros - estatales disponibles para llevar tales servicios a la creciente población; de ahí que desde mi personal punto de vista, el fenómeno demográfico sea de suma importancia y del cual se generan - muchos de los problemas urbanos.

B.- Etapas de la urbanización en México.

Desde la época de la Conquista (1521) hasta la segunda década del siglo en que vivimos, la población de México permaneció prácticamente estancada. En ese lapso de 400 años el número de habitantes aumentó tan solo de 9.1 millones en que fue estimada la población indígena a la llegada de los españoles, a 14.3 millones, dato estimado por el 4o. Censo General de Población de - 1921... (35).

Sin embargo, el proceso de urbanización que ha experimentado México en los primeros setenta años de este siglo se sigue --

manifestando por cambios sumamente notables en el volumen y distribución de su población, sobre todo a partir de 1940.

En lo que va del presente siglo, con excepción del período 1910-1921, la población total del país aumentó ininterrumpidamente, es decir, en setenta años la población del país casi se ha cuadruplicado. De 13.6 millones de habitantes a principios de siglo, pasó a 49.1 millones en 1970. Esta elevada tasa de crecimiento ha resultado de la conjugación de dos hechos: la fuerte disminución de la mortalidad general y la casi invariable y elevada tasa de fecundidad de la población. Lo que hace que México registre la tasa de crecimiento más elevada del mundo entre los países de gran tamaño y sea, después de Brasil, el más poblado de América Latina... (36).

Ahora bien, según Luis Unikel, "el índice de urbanización de México ha aumentado en forma ininterrumpida desde principios de este siglo, de 7.1% en 1900 a 40.4% en 1970..." (37) (véase gráfica). Esto significa que las tasas de urbanización han sido, -- en promedio, menores durante los primeros cuarenta años y más rápidas de 1940 a 1970. En consecuencia, dice Unikel, "1940 constituye un punto de inflexión en el proceso de urbanización en México, que lo divide en dos etapas; una de urbanización relativamente más lenta (1900-1940) y otra de urbanización más rápida -- (1940-1970). La lentitud relativa de la primera etapa se debe a la escasa urbanización que hubo de 1900 a 1910 y de 1930 a 1940.

tales centros; amén, de que aproximadamente el 80% de la población rural — 47% de la población total— estaba endeudada por las nefastas "tiendas de raya", lo cual impedía el abandono del lugar — donde vivía y laboraba.

Entre las ciudades que crecieron en forma importante durante este período están Monterrey y Aguascalientes, en donde funcionaban plantas beneficiadoras de productos mineros; Torreón y Chihuahua, por el desarrollo del cultivo del algodón y la ganadería, respectivamente; Veracruz por ser el principal puerto de entrada y salida de mercancías del país, y Mérida, por el establecimiento de la economía del henequén. También deben agregarse Saltillo y Guadalajara, que tuvieron un gran desarrollo comercial, una excelente comunicación y la ubicación del poder público estatal. Sin faltarnos, desde luego, la ciudad de México que en ese entonces — había absorbido el 36% del crecimiento bruto de la población urbana del país.

La terminación del movimiento revolucionario trajo como consecuencia cierto descenso migratorio hacia la capital de la República. La gente sintió menos temor de vivir en la provincia y, por ende, menos necesidad de refugiarse en la ciudad de México.

Finalizada la lucha armada en 1920, un proceso acelerado — de urbanización se inició en México, hasta entonces eminentemente rural. El crecimiento de las ciudades a partir de ese año se —

acrecentó con la gradual mecanización agrícola que poco a poco liberó mano de obra excedente en el campo. Dicho fenómeno se acentuó, aún más, después de la segunda guerra mundial, cuando el -- país se industrializó en forma acelerada generando gran cantidad de empleos, especialmente en las áreas urbanas. Otro factor de--terminante en este proceso de urbanización fue el desarrollo de -- las vías de comunicación, a través de las cuales grandes masas de población rural accedieron a la vida urbana en busca de mayores - oportunidades de trabajo y educación.

Por lo que respecta a la ciudad de México, durante la década 1921-1930, dicha ciudad comenzó a fortalecer y diversificar -- sus funciones sociales, económicas y culturales, aunado a que las comunicaciones, carreteras y ferrocarriles convergen hacia ella, propiciando el inicio de economías externas y de aglomeración e - instaurándose las condiciones para su rápido crecimiento demográ- fico y económico después de 1940. En la década de los treintas, México resintió profundamente los efectos de la gran depresión -- económica mundial, ya que su economía se desarrollaba a pasos agigantados hacia el exterior, a pesar de que se empezó a construir la infraestructura física e institucional del México actual, presentando durante ese período una tasa de urbanización de las más bajas, casi comparada con la de 1900 a 1910.

José Antonio Rojas nos habla de un proceso de indus- -
trialización dentro de esta década, específicamente en la administr

tración del sexenio cardenista, el cual dio un fuerte impulso a las obras de infraestructura y brindó todo tipo de garantías a la inversión de capital; como resultado de este proceso, dice Rojas, se crearon nuevas fuentes de trabajo, dando como resultado una mayor división del trabajo y la atracción de grandes masas de población del interior del país hacia la capital en busca de nuevas -- ocupaciones. Además, señala que en ese sexenio se inició la construcción de la mayor parte de las grandes obras públicas (haciendo referencia a la ciudad de México), tales como grandes colectores para las aguas negras, tendido de tubería de agua potable, -- así como pavimentación de las principales calles y avenidas, to-- das necesarias para dar servicio a una ciudad de un millón y me-- dio de habitantes. Tales obras, buscaban tanto atraer capital industrial, como reducir los conflictos ocasionados por la venta -- fraudulenta de fraccionamientos sin servicios... (38).

En términos generales, la etapa de urbanización relativa-- mente lenta señala un marcado desequilibrio en la distribución de la población y las actividades productivas, observándose un défi-- cit en la prestación de servicios, infraestructura y equipamiento, así como una disminución poblacional en numerosas ciudades del -- país a consecuencia de los estragos de la lucha armada y las en-- fermedades.

2.- Etapa de desarrollo acelerado, 1940-1970.- A partir -- de 1940, el ritmo de urbanización coincide en gran medida con un crecimiento sostenido de la actividad económica. El apoyo a la --

sustitución de importaciones para impulsar el desarrollo industrial del país, llevó a dotar rápidamente de equipamiento, infraestructura y servicios a los principales centros industriales, lo que representa, por lógica, un importante crecimiento de población.

Este desarrollo socio-económico dio la pauta para difundir ampliamente un proceso rápido de urbanización en casi todo el país, con excepción de unas cuantas zonas económicamente estancadas como Oaxaca, Guerrero, Zacatecas y Chiapas.

Como ya hemos dejado asentado, la Segunda Guerra Mundial influyó favorablemente para México en el aspecto urbanístico, estimulando el desarrollo industrial y vigorizando las exportaciones de algunos productos industriales. Este desarrollo industrial tuvo lugar principalmente en la ciudad de México y, a menor escala, en otras ciudades como Guadalajara y Monterrey, consolidándose como los principales centros regionales del país. El citado acontecimiento mundial también coadyuvó al espectacular crecimiento de las ciudades de la frontera norte, tales como Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Reynosa, Nuevo Laredo y Matamoros, que se convirtieron en centros de servicios, diversión y comercio para millones de soldados norteamericanos.

La agricultura y la ganadería cobraron un auge muy importante en la década de los 40's por el crecimiento de los merca-

dos interno y externo. La política agraria de apoyo a la pequeña propiedad, las fuertes inversiones en obras de riego —particularmente en el norte y noroeste del país— la ampliación del crédito agrícola y, en general, la expansión de la infraestructura física, fundamentalmente en energía eléctrica y carreteras, favorecieron la acelerada urbanización de la parte alta del territorio y el --elevado crecimiento de ciudades como Hermosillo, Ciudad Obregón, Guaymas, Culiacán, Torreón, Mexicali y Matamoros.

La década de 1960 a 1970 registró una tasa de urbanización un poco menor a la del decenio anterior, debido primordialmente - al inesperado crecimiento del "área urbana de la Ciudad de Méxi--co", la cual después de desacelerarse de 1940-1950 a 1950-1960 de 5.9% a 5.2%, se aceleró escasamente de 1960 a 1970 a 5.4%.

Esta etapa denominada de "desarrollo acelerado", se caracterizó por un aumento considerable en el crecimiento natural de - la población, así como por un mayor ritmo y volumen de emigrantes hacia las ciudades. El desplazamiento neto de población rural a las ciudades de 1940 a 1950 fue de 1.65 millones de personas; durante la década siguiente fue de 1.76 millones y de 2.75 de 1960 a 1970.

Este crecimiento poblacional manifiesta la espectacular -- multiplicación del número de centros urbanos, v. gr.: "En 1940 - México contaba con 55 localidades urbanas; en 1970 esta cifra se

elevó a 178, y en 1975 superó las 200". Por lo que respecta a las ciudades que exceden de 100 mil habitantes la concentración de población en éstas fue aún más acelerada: "las seis ciudades de este tamaño que había en México en 1940, se sextuplicaron en número para 1970; actualmente se estima que la cifra es superior a las 50 ciudades..." (39).

Como podemos constatar, dicho fenómeno se ha presentado -- dentro de un marco de fuertes desigualdades regionales; es decir, la población y las actividades se han concentrado en muy pocas localidades, principalmente en ciudades como México, Guadalajara y Monterrey. Los poblados rurales experimentan, en términos generales, una constante disminución de su población por la emigración ininterrumpida hacia las ciudades; mientras, el crecimiento de la población urbana presenta una serie de complejas y variadas consecuencias que se traducen en la imperiosa necesidad de conseguir terrenos para construir viviendas, industrias, servicios y comercios, así como enfrentar los problemas relacionados con los aspectos de vialidad y espacios públicos que requiere esa población.

De mantenerse este crecimiento poblacional exorbitado en las ciudades, resentido con mayor amplitud durante los últimos años, llegará un momento en que las condiciones de existencia y estado en las ciudades será totalmente insoportable. Sin embargo, la amplia extensión de la estructura urbana de México permi

te plantear alguna esperanza en la medida en que las políticas gubernamentales puedan distribuir el inevitable rápido crecimiento urbano entre las ciudades que presenten las mejores condiciones socioeconómicas.

3.- El proceso de urbanización en la década 1970-1980.- Resulta bastante difícil poder ofrecer con amplitud una secuencia del proceso de urbanización en esta década, ya que la mayoría de las investigaciones que al respecto existen, resultan anteriores a ella, o en el mejor de los casos a principios o mediados de ésta; por tal razón, se carece de datos reales y definitivos, además de que todo lo que se habla acerca de esta década, son casi exclusivamente proyecciones que los autores calcularon con base en la evolución experimentada en decenios anteriores. Para satisfacer los requerimientos de este punto, nosotros tomaremos como punto de apoyo los datos que Luis Unikel nos proporciona en su excelente tratado El Desarrollo Urbano de México. Hecha la aclaración, vamos a considerar como proyecciones para la década 1970-1980 lo siguiente:

1o.- La población urbana del país presentará para 1980 el 52.8% de la población total;

2o.- El volumen de población urbana del país llegará a 36 millones en 1980, lo que representará un incremento de 14.3 millones de habitantes entre los años 1970-1980;

3o.- El Nivel de urbanización del país, medido a través - del grado de urbanización (proporción de población urbana) seguirá elevándose a una tasa media anual de 1.6%. Esta situación reflejará la tendencia observada en la etapa de desarrollo acelerado que fue de 2.6% en 1950-1960 y de 2.0 en 1960-1970;

4o.- Si bien el ritmo de urbanización tiende a disminuir en el futuro, la tasa global de crecimiento de la población urbana es factible que se presente con cifras muy elevadas y con una leve tendencia a la disminución durante este decenio, será una - tasa de incremento medio anual de 4.9%, en comparación con las - registradas en 1940-1950 que fue de 5.9% anual, de 5.5% en 1950-1960 y de 5.4% en el período de 1960-1970;

5o.- Durante esta etapa se reclasificarán como urbanas 80 nuevas localidades con un volumen aproximado de 1.5 millones de habitantes; por expansión física la población urbana aumentará - 1.2 millones; por migración campo-ciudad 4.7 millones y por crecimiento natural 6.9 millones, lo que representa un volumen de - 11.6 millones;

6o.- La estructura del país contará con tres ciudades mayores de un millón de habitantes: el Area Urbana de la Ciudad de México, con una población de 12.5 a 13.8 millones; el Area Urbana de Guadalajara, que sobrepasará los 2.5 millones; y, el Area Urbana de Monterrey que rebasará los 2 millones de habitantes;

7o.- También existirán seis ciudades con población de - - 500,000 a un millón de habitantes (Ciudad Juárez, Puebla, León, Tijuana, Mexicali y Chihuahua); entre 35 y 37 ciudades con más - de 100,000 y menos de 500,000 habitantes; de 31 a 36 ciudades -- con más de 50,000 y menos de 100,000 habitantes; y, entre 185 y 192 ciudades de 15,000 a 50,000 habitantes..."(40).

El criterio del maestro Alfonso Corona Rentería para - 1980 es el siguiente: México será "un país predominantemente urbano, integrado por una red de ciudades de diversos tamaños que cubrirán casi todo el territorio nacional. El área urbana de la ciudad de México mantendrá su predominio sobre el sistema urbano del país; sin embargo, habrá varias ciudades que mostrarán tasas de crecimiento superior a la de la capital de la República..."(41).

Es muy importante señalar que es principalmente durante es ta década en que se plantean medidas de reestructuración adminis trativa en el Gobierno Federal a la vez que se busca la partici pación del sector privado en el proceso de crecimiento. También se realizan estudios para la regionalización del país y los pla nes a mediano plazo se resuelven en programas de inversiones -- anuales por dependencias y sectores que orientan el crecimiento conforme a una tasa determinada.

De acuerdo a tales antecedentes, en dicha etapa se expide una legislación de apoyo con el propósito de promover el desarro

llo integral y equilibrado del país, en el que participan sectores activos y autoridades federales y locales. De tal hecho, se divide al país en regiones y subregiones, se elaboran métodos y procedimientos de base técnica y se instituye el complejo orgánico de la programación. Este sistema de programación regional empieza a formarse con la instalación de Comités para promover el desarrollo en cada una de las entidades federativas. Así, se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional el 28 de enero de 1975, que con el fin de complementar el Sistema de Planeación Regional procedió a la división del país en 10 regiones geoeconómicas, contando con la colaboración técnica de CETENAL* y organismos tripartitas. Al año siguiente, la Secretaría de la Presidencia dio origen a un organismo relacionado con los asentamientos humanos que se encargaría de procesar la información necesaria para la formulación de los planes de desarrollo urbano.

C.- Políticas y estrategias de desarrollo urbano.

México es un ejemplo interesante de transformación social dentro del contexto de subdesarrollo. Se cambió de una sociedad predominantemente feudal a un sistema con claras características capitalistas. Durante el período post-revolucionario han surgi-

* En la actualidad este organismo ha desaparecido, pasando sus funciones a ser realizadas por la Dirección General de Geografía y Estadística de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

do relevantes grupos sociales de clase media que han constituido los cimientos del mercado interno de productos industriales.

Sofía Méndez Villarreal dice que la política gubernamental de México ha desempeñado un papel importante en el surgimiento de estos grupos sociales, y, que al mismo tiempo, el efecto combinado de la reforma agraria, los programas de inversión en infraestructura y el establecimiento de diversas instituciones oficiales de apoyo al desarrollo económico han creado ciertas condiciones para el desarrollo industrial... (42).

Conjuntamente a la política de reforma agraria, dice Sergio Reyes Osorio, se crearon una serie de organismos cuyo papel en el desarrollo económico del país ha sido determinante, -- por ejemplo, la Banca Central y la Nacional Financiera que originaron el fortalecimiento del sistema bancario gubernamental con la política monetaria expansionista de los años treinta y cuarenta, lo cual facilitó la rápida acumulación de capital tanto en el sector público como en el privado. Asimismo, agrega Reyes Osorio, la reforma agraria contó con organismos como la Comisión Nacional de Irrigación, que después se convertiría en la Secretaría de Recursos Hidráulicos, y que fue un factor primordial en el comienzo de la modernización del sector agrícola... (43).

Estas políticas, dice Leopoldo Solís, han permitido desempeñar un doble papel en el sector agropecuario de un país en

vías de desarrollo, como lo es México; por una parte, la producción del sector agropecuario ha de cubrir la demanda doméstica -- tanto rural como urbana, y por otra exportar parte de su producción para que el país pueda aumentar su capacidad para importar los bienes necesarios para la industrialización; asimismo, el -- sector agropecuario debe contribuir con mano de obra para el sec -- tor industrial, mediante el desplazamiento de la población del -- sector rural al urbano. La industria pasará a su vez por un pro -- ceso de sustitución de importaciones de bienes de menos a más -- elaborados, hasta llegar a un punto en que pueda sustituir expor -- taciones... (44).

Si bien es cierto que todas estas políticas han desencadenado un acelerado proceso de urbanización, también es cierto que provocaron una alta concentración económico-demográfica, principalmente en el Distrito Federal y zona metropolitana, donde se -- han alcanzado magnitudes desproporcionadas en relación con el -- marco urbano nacional.

Quienes habitamos en las grandes ciudades, como el Distrito Federal, sabemos que esto indudablemente resulta negativo por -- que presenta una serie de efectos perjudiciales para el desarrollo urbano, económico, político, social y demográfico que el Estado pretende evitar mediante la planeación.

Ante este panorama se han implementado un conjunto de poli -- ticas y estrategias de desarrollo urbano con el propósito de fre --

nar el crecimiento de la concentración principal. Con esto se pretende promover una mejor distribución territorial de la actividad económica y la población, de tal suerte que se puedan evitar grandes problemas y estimular, al mismo tiempo, el desarrollo económico. Esto ha sido planteado explícitamente en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano decretado en mayo de 1978 y cuyo objetivo central es el de: "Racionalizar la distribución en el territorio nacional, de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país".

1. Perspectivas socio-económicas.

Las políticas económicas del Gobierno Federal, de índole básicamente sectorial, han influido en las características y dinámica del desarrollo urbano en la medida y en la dirección en que influyen en la vida económica y social del país.

Los enormes y complejos problemas regionales y urbanos -- frente a los incipientes intentos de planificación regional, han sido motivo de discusiones y críticas tanto en el aspecto político de toma de decisiones, como por la ausencia de metas e instrumentos precisos en el proceso de planificación.

La escasez de planes y programas específicamente formulados, en cuanto a objetivos e instrumentos de acción, como medios de desarrollo para la planificación regional y la incapacidad -- del aparato político-administrativo de responder con su política

económica a las exigencias de los sectores populares, ha señalado la importancia de introducir el aspecto territorial en los planes de desarrollo globales y sectoriales.

1.1 Políticas de industrialización.- La acelerada industrialización de México a partir de 1940 es en una gran proporción, producto de la respuesta del sector privado a una diversidad de incentivos gubernamentales en forma de aranceles, subsidios, estímulos fiscales, construcción de infraestructura, etc. Este proceso de crecimiento del sector industrial se ha venido realizando sin reparar mayormente en la ubicación territorial, en la mejor distribución del ingreso o en el equilibrio regional. Aunado a estos estímulos, el gasto público federal, que es uno de los principales instrumentos de fomento industrial del país, también ha contribuido en gran medida a la presente concentración de actividades económicas e industriales en la denominada Zona Metropolitana de la ciudad de México, la cual ha sido favorecida por los programas de inversiones públicas federales, tanto en materia de comunicaciones, transportes, energía eléctrica, combustibles y abastecimientos de aguas, como en servicios médicos, educativos, etc., constituyendo el mayor mercado de consumo y de mano de obra del país.

De esta manera resulta fácil comprender, que debido a tales incentivos se han generado poderosas economías que explican la dificultad de persuadir al empresario y a la población en ge-

neral, para que se establezcan fuera de dicha zona.

De 1940 a 1970 se han formulado numerosas políticas para promover el crecimiento industrial. Examinaremos brevemente algunas de estas leyes y programas, tratando de ejemplificar los resultados de las políticas que buscaban promover el desarrollo regional en el interior del país.

A) Leyes de exención fiscal estatal para la industria.- Estas leyes entraron en vigor desde 1940 y conceden diversas exenciones por períodos que varían entre 10 y 30 años, dependiendo de la entidad en que se establezcan las empresas. Se ha dicho que los incentivos para la localización industrial en el Distrito Federal son bastante más persuasivos que la exención de impuestos en los Estados, y que los estímulos que ofrecen las entidades federativas representan más una lucha entre éstas, que una competencia con el Distrito Federal.

La exención de impuestos se derogó en el Distrito Federal en 1954, sin que se hiciera simultáneamente lo mismo en el Estado de México, trayendo como consecuencia algo muy importante, que las empresas con deseos de beneficiarse de las ventajas locales de la zona metropolitana de la ciudad de México y de exenciones estatales, sólo tuvieron que traspasar la línea política que limita el Distrito Federal con el Estado de México. Esta reacción lógica de la iniciativa privada marcó el inicio del

acelerado proceso de metropolización de la capital del país en territorio del Estado de México.

B) Ley de Industrias Nuevas y Necesarias*.- Esta ley fue promulgada en el año de 1941 y ha sido la más ampliamente utilizada para industrializar el país. Se caracteriza porque otorga iguales concesiones en todo el país, por lo que el efecto que podría tener en la industrialización regional es nulo. La versión revisada de 1955, otorga diversas exenciones por períodos de 5, 7 y 10 años a las industrias que la propia ley define como "nuevas" y "necesarias".

La ley ha tenido efectos positivos al fomentar la industrialización nacional, pero también ha ocasionado un considerable sacrificio fiscal, beneficiando principalmente a empresas grandes y medianas. Al igual que la anterior, tampoco ésta tuvo éxito en la localización de las plantas industriales fuera de la zona metropolitana de la ciudad de México.

C) Créditos a la pequeña y mediana industria.- Para promover el desarrollo de la pequeña y mediana industria en México, se creó en 1953 el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria, siendo el único instrumento establecido antes de 1970 que explícitamente propusiera dar preferencia a las empresas localizadas fuera de las áreas de concentración industrial,

* La ley fue derogada en 1975.

específicamente fuera del Distrito Federal y Monterrey. A partir de 1972 los recursos financieros del Fondo aumentaron considerablemente con el objeto de propiciar la descentralización industrial al aplicarse tasas de interés diferenciales en distintas zonas del país.

1.2 Políticas de desarrollo y población.- En los últimos años, se ha estado insistiendo en la necesidad de replantear la estrategia de la política económica a la luz de un concepto más amplio de desarrollo, es decir, una nueva concepción donde se preste interés a tres objetivos primordiales: a) los problemas nutricionales de las clases populares; b) el aumento del empleo rural y el urbano, y c) la distribución del ingreso. Además, -- con cierta frecuencia se observa la necesidad de realizar investigaciones concretas que puedan traducirse en políticas realmente operativas... (45).

Estas dos consideraciones -- reorientación de los objetivos sociales y operatividad de las recomendaciones políticas-- se han reflejado en un interés especial por la dinámica demográfica y por el desarrollo regional urbano. Una política de empleo sin un conocimiento claro de las variables demográficas difícilmente puede ser efectiva. El tamaño de la población del país, la estructura por edades, la entrada y salida de la población a la vida activa, la migración entre regiones son condicionantes estructurales de la oferta en el mercado de trabajo.

Estos criterios de cambio en la política económica han sido tomados en cuenta en numerosos programas y leyes en años recientes. La integración a la vida económica y social de las áreas deprimidas del campo, y el aumento en los niveles de empleo en las ciudades medianas y pequeñas son la constante preocupación en estos programas. Sin embargo, no podemos pensar que la sola reorientación de objetivos sociales traiga por consecuencia un cambio en el aparato político-administrativo y en la eficacia de los programas, ya que sabemos que éstos siguen teniendo defectos de coordinación y duplicación de las funciones desempeñadas, y aún más, que el proceso de desarrollo político-administrativo difícilmente concuerda con el proceso en que se desenvuelven los objetivos sociales.

El volumen de la burocracia, la distribución geográfica de población que impide una comunicación expedita y la presión de grupos de interés son fuertes obstáculos que interfieren en el proceso de toma de decisiones y que dificultan el control y la coordinación de los diferentes organismos gubernamentales; éste podría ser un factor que impida a los objetivos de una política económica instrumentalizarse con el aparato político-administrativo.

No es nuestra intención especular acerca del resultado de estos programas, lo que sí podemos dejar asentado es que su importancia radica en que constituyen un antecedente para una política regional y urbana de mayor alcance en el futuro.

De esta manera, adquiere interés la Ley General de Población promulgada en diciembre de 1973 y coordinada por la Secretaría de Gobernación a través del Consejo Nacional de Población -- que tiene o puede tener implicaciones en todos los órdenes del desarrollo socioeconómico del país, ya que el primero de sus trece objetivos pretende: "Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población".

En aquel entonces, la Secretaría de la Presidencia fue la dependencia del Ejecutivo que, de acuerdo a sus atribuciones, -- multiplicó en forma acelerada las medidas de fomento regional, -- creándose en el año de 1975 un Comité Promotor del Desarrollo Sosocioeconómico en todas las entidades federativas excepto el Distrito Federal. Entre las finalidades más sobresalientes de estos organismos institucionales destacan: elaborar programas de inversiones federales a nivel de entidades federativas para proporcionar al Ejecutivo mejores elementos de juicio para la estructuración del presupuesto del gasto público federal sectorial, responsabilizarse de la coordinación de las inversiones de las diferentes dependencias de gobierno y la formulación de planes de desarrollo socioeconómico.

Con objeto de coordinar las acciones de los Comités Estatales y apoyarlos técnicamente, se creó en 1974, la Dirección General de Desarrollo Regional, dependiente de la Secretaría de la --

Presidencia y, a principios de 1975, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, para que las acciones de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados fueran congruentes con las políticas generales de desarrollo regional y nacional. La primera decisión de la Comisión fue la adopción oficial de una regionalización del país en nueve regiones, cada una de las cuales está formada de dos o más entidades federativas.

Este esfuerzo del gobierno mexicano por contribuir al logro de una política de desarrollo urbano, tuvo su máxima expresión en mayo de 1976 con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y tres de sus primeras consecuencias importantes: la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; el establecimiento de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y la formulación de la primera versión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano del País.

2. Perspectivas político-normativas.

La problemática fundamental del desarrollo urbano, la vivienda y la ecología es en gran parte consecuencia de los desequilibrios en el desarrollo económico de los distintos sectores que integran la economía nacional, debidos a la centralización de su actividad, fundamentalmente industrial y de servicios y a la excesiva importación de insumos para el desarrollo tecnológico y el consumismo. Esta situación ha generado un patrón terri-

torial disperso y centralizado, que en algunos casos se ha incrementado por los cambios o ausencia de una política global, regional y urbana que además de incorporar los criterios económicos, políticos y sociales incluya los ecológicos y medio ambientales; por otra parte hay que tener en cuenta que la ausencia de un desarrollo científico y tecnológico propio, ha impedido aprovechar sustancialmente los recursos del país, repercutiendo negativamente en la calidad de vida y en el proceso de desarrollo y vivienda.

En los últimos años, el gobierno mexicano se ha esforzado por solucionar la problemática del uso adecuado del suelo urbano sin que hasta el momento los resultados obtenidos hayan sido favorables, en algunos casos porque la acción gubernamental ha sido distorsionada y obstaculizada, debido a la existencia de importantes intereses económicos; en otros, por la magnitud y velocidad de los procesos de crecimiento urbano y del centralismo. Esto ha provocado que exista un marcado deterioro en la infraestructura, equipamiento urbano y transporte colectivo, espacios abiertos y edificios; así como el abandono de un gran número de monumentos y espacios históricos culturales, y graves problemas de contaminación ambiental.

2.1 La especulación del suelo urbano en la ciudad de México.- Un mecanismo especialmente importante de explotación que se manifiesta sobre todo en las grandes ciudades del país, es el

de la especulación con el suelo. Para tratar de comprenderlo, -
empezaremos por hacer una breve descripción histórica.

Es indudable que la propiedad de la tierra no ha sido siem
pre igual en todas las épocas. En la Edad Media la tierra se --
consideraba como un don natural, lo mismo que el agua y el aire.
Su valor dependía de su capacidad para ser cultivada y dejaba de
tener ese valor cuando pasaba a ser ocupada para otros usos. La
primera en darse cuenta de que la tierra urbana podía reportarle
ingresos, fue la Iglesia; tanto para la venta de lotes pequeños
fraccionados en los cuales se establecían puestos comerciales --
circundantes a las iglesias, como en operaciones mucho más impor
tantes y productivas de carácter latifundista. Siguiendo este -
ejemplo, las ciudades que poseían tierras empezaron a cobrar ren
tas por permitir su usufructo, por lo que, poco a poco esta si-
tuación se fue convirtiendo en un sistema de tenencia de por vi-
da, o a cierto período de años.

En el siglo XIX las ciudades y la Iglesia en México, fue--
ron perdiendo la propiedad de sus terrenos; las primeras al ven-
derlos finalmente por una sola suma que aparentemente evitaba --
los problemas de la inflación, y la segunda, por causas origina-
das en la Reforma. A finales de este siglo y principios del XX,
las ciudades empiezan a enfrentar serios problemas de inmigra- -
ción, trayendo como consecuencia un gran crecimiento de las po-
blaciones urbanas. De esta manera, los terratenientes simplemen

te esperaban el momento oportuno para construir o vender, ya que los lotes de terreno son objetos que no se deterioran ni quedan fuera de moda, objetos que no pierden valor al ser retirados del mercado, y evidentemente obtenían un mayor ingreso manteniendo la propiedad "en engorda" hasta que el tiempo fuera el adecuado para hacer más fructífera la explotación del suelo.

A partir de entonces, es cuando empiezan a aparecer en la ciudad de México los primeros síntomas que expresan en toda su complejidad el actual "problema urbano" al ir dejando atrás muchos de sus rasgos coloniales — llevando a cuestras los que no había podido dejar— e incorporándose paulatinamente a la modernidad. Su tamaño, su prestigio, su poder y su influencia aumentaban conforme el Estado Nacional se iba consolidando, por lo que el crecimiento de la población de la ciudad de México no se hizo esperar, trayendo consigo, un acelerado desarrollo que ocasionó violentos cambios en los usos de la tierra, mismos que afrontamos hoy en día, ya que los servicios públicos como calles, pavimentación, transportes, saneamiento, etc., se encuentran sólo en parte de la ciudad mientras otros sectores siguen totalmente marginados.

Después de hacer este paréntesis histórico, no podemos dejar de aceptar que la tierra urbana constituye simplemente el asiento de las actividades humanas y no produce nada por sí misma, por lo que no debiera incrementar su valor. En la ciudad de

México, como en algunas otras ciudades importantes del país, es injustificable económicamente que el precio de todos los terrenos aumente a un ritmo mucho mayor que el del salario. Es justificable algún aumento cuando a la tierra se le agrega el valor de cierta adaptación, por ejemplo, en dotación de servicios o en un terreno con suelo más favorable y mejor accesibilidad.

De esta manera, el incremento del precio en los terrenos representa un fenómeno puramente inflacionario que es reforzado por las elevadas tasas de interés que fija la banca central del país; todo esto tiende a crear un círculo vicioso que propicia la adquisición de más terrenos y consecuentemente más inflación.

En estos términos, el precio artificialmente alto de los terrenos orilla a grupos de escasos ingresos a asentarse en predios totalmente inadecuados y muy mal ubicados para las necesidades de acceso al trabajo y equipamiento, además de un excesivo costo en la dotación de servicios.

El mejor aprovechamiento del suelo urbano en el Distrito Federal, implica que hay que considerar las tierras ociosas que existen en nuestra ciudad, ya que no es favorable para el interés público tolerar la existencia de tierra especulativa. Si bien es cierto que en otras épocas pudo considerarse que era legítima y hasta favorable la especulación de tierra urbana, hoy en día tenemos que reconocer que va en contra del interés públi-

co y, en consecuencia, el Estado debe utilizar los instrumentos de que dispone - planes y normas- para evitar este fenómeno, -- que es desperdicio total. Por lo que es innegable la importancia que tiene para el desarrollo urbano, la regulación del uso - y destino del suelo urbano ... (46).

Es necesario subrayar que aun cuando se reconoce la propiedad privada del suelo urbano, ésta debe ser funcional e instrumento básico para el bienestar colectivo.

La libertad irrestricta que goza esa propiedad en México, implica un daño general a toda la población, debido a que el mantenimiento de terrenos especulativos, propiciado por el sistema de propiedad privada del suelo, supone que ciertas áreas importantes de las ciudades, dotadas de todos los servicios, dejan de ser utilizadas temporalmente, con la consiguiente extensión necesaria de esos servicios a un alto costo que tiene que pagar el grueso de la comunidad.

Para terminar con este tema, tomaremos unos datos del extintular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Marcelo Javelly Girard, los cuales forman parte de la plática que ofreció en una de las Reuniones de Consulta Popular organizadas por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del -- PRI, quien dijo que el uso del suelo estaba distribuido de la siguiente manera: "vivienda, 54 por ciento; industria, 5 por cien-

to; servicios, 7 por ciento; vialidad, 28 por ciento y espacios abiertos, 6 por ciento (las áreas verdes sólo alcanzan a 0.5 metros cuadrados por habitante, siendo lo recomendable 12.5 metros cuadrados por habitante)..." (47).

2.2 Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda.- La mi tad de los asentamientos que se han incrementado en el Distrito Federal en los últimos diez años, han sido irregulares. Mientras que la población nacional ha crecido tres veces y media en las últimas cuatro décadas, el Distrito Federal y su zona metropolitana lo han hecho en nueve veces; más del doble del crecimiento de la población total.

Según las cifras censales de 1980, se concentra el 21 por ciento de la población total del país, en la zona metropolitana de la ciudad de México; y la proporción mayor de este crecimiento no es el crecimiento natural, es decir, diferencia entre nacimientos y muertes, sino que primordialmente se debe a un proceso de migración interna.

Estas cifras nos dan la pauta para explicarnos el por qué grandes núcleos de población se asientan en forma irregular, sin los servicios públicos más elementales y en las peores condiciones de insalubridad, hacinamiento y promiscuidad; todo esto se agrava aún más, cuando no se tiene la seguridad en la posesión de la tierra, anulando la esperanza de poder mejorarla algún día, y propiciando la frustración y el desaliento de la población, lo

que en momento determinado llega a traducirse en conductas antisociales.

El fenómeno se origina principalmente, por los altos índices de crecimiento de la población urbana; es decir, la población campesina, deseosa de mejorar su nivel de vida y de buscar satisfactores que no puede obtener en su lugar de origen, emigra hacia los centros de actividad económica y se asienta en donde puede, formando las llamadas "ciudades perdidas", esta es una realidad insoslayable que sucede de una manera que se va tornando alarmante en la ciudad de México, aunque también en algunos nuevos polos de desarrollo, que ofrecen alguna perspectiva de trabajo a la mano de obra que el campo ya no puede utilizar.

Es importante señalar, que la mayor parte del crecimiento urbano tiene lugar sobre las áreas más inapropiadas para el asentamiento de la población, aquellas en las que es más costosa la edificación y la introducción de servicios, por ser las únicas a las que tiene acceso la población de menores ingresos, que es la que constituye la mayor parte del incremento de la población urbana.

En México las ciudades crecen en los lugares donde es más costoso; en barrancas, pantanos y pedregales, casi siempre fuera de la ley y de los planes, y con características que imponen permanentemente altos costos de operación y que establecen limita--

ciones perdurables al desarrollo, bienestar y a la productividad de la población, siendo ésta una forma de perpetuar nuestro subdesarrollo.

Soluciones al problema, se han intentado, pero las altas tasas de crecimiento rebasan la capacidad de ejecución y la capacidad financiera de las instituciones.

En cuestión de vivienda, son múltiples los factores que han concurrido para crear el problema consistente en la falta de habitación para millones de mexicanos, y especialmente para miles de capitalinos, ya que es en la ciudad de México donde gravita mayormente el problema. En los últimos años, se han pronunciado tres factores que lo agudizan: 1) la desmedida especulación con el suelo; 2) el incremento constante en los precios de construcción y 3) la falta de insumos.

Según datos ofrecidos por el Congreso del Trabajo, el déficit habitacional en la República Mexicana es de alrededor de seis millones; sin embargo, la Cámara Nacional de Comercio informa que de 1950 a 1980, la población se incrementó en un 161.26 por ciento, en tanto que la vivienda únicamente aumentó un 132.29 por ciento, y sostiene que durante el mismo lapso, el número de habitantes en el Distrito Federal creció en un 207.31 por ciento, mientras que el número de viviendas solamente se incrementó en un 107.60 por ciento. En estas cifras se parte del supuesto de que

la población ha permanecido en los mismos niveles de edades que en 1950, pero de acuerdo con la información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la mayor parte de la población está compuesta por personas cuyas edades fluctúan entre 18, 30 y 40 años, y ese grueso de población lógicamente ha demandado mayormente la habitación, por la necesidad de formar una familia aparte; si a esto le agregamos que la mayor parte de los habitantes de las zonas rurales han emigrado a las ciudades, repercutiendo en una agudización en la escasez de vivienda, podemos fácilmente suponer que la cifra de seis millones -- de por sí dramática-- -- que da como déficit el Congreso del Trabajo, está muy por abajo de lo que es en realidad.

Para dar soluciones al problema de déficit habitacional, -- se crearon el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Instituto del Fondo para la Vivienda del Ejército y la Armada, que a unidos a los órganos preexistentes de algunas instituciones bancarias y del Departamento del Distrito Federal, han aumentado la oferta de vivienda en una gran proporción.

Por otra parte, el Departamento del Distrito Federal al -- anunciar la actualización del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en un intento por reducir el déficit de un millón de viviendas que padece la capital, trabajará coor-

dinadamente con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para estudiar este problema conjuntamente con el deterioro en zonas del centro de la ciudad y los cinturones de miseria en la periferia. Para efectos de que dicho programa pueda tener operación, se creará un "modesto programa" para construir viviendas de interés social con ahorros notables en modelos específicos de autoconstrucción, regeneración de "ciudades perdidas" y vecindades en estado ruinoso.

Algunas otras soluciones que manejan los estudiosos del problema, sería la expedición de una Ley Inquilinaria, que desde nuestro personal punto de vista, únicamente resolvería el problema político-económico, ya que se ha estado manejando con mucha demagogia.

Siendo el C. Miguel de la Madrid, candidato a la Presidencia de la República, exponía como soluciones a este problema, entre otras, las siguientes:

"1. Establecer mecanismos de financiamiento y promoción de la vivienda popular en los grupos marginados;

2. Constituir reservas territoriales en donde el gobierno pueda proporcionar la urbanización indispensable y dotar a precios al alcance de estos grupos, los terrenos correspondientes;

3. Dar asistencia técnica al proceso autoconstructivo;
4. Acelerar la regularización de la tierra en el Distrito Federal;
5. Fomentar la investigación tecnológica que permita abatir los costos de la vivienda popular; y
6. Examinar los conductos adecuados para propiciar la construcción y operación de la vivienda en renta..." (48).

Para la arquitecta y catedrática universitaria, Silvia Santillán, la única solución para abatir el déficit habitacional del país, que según ella oscila en 35 millones de mexicanos que no son dueños de una casa — la mitad de la población total —, es la autoconstrucción; y agrega, que hacen falta nuevos proyectos — en donde el Gobierno apoye, ayude y oriente a quienes no tienen un hogar propio y ellos mismos lo edifiquen; también manifiesta, que lo que padecemos en México es un exceso de población, por lo que, además, es partidaria de crear o reforzar los sistemas de -- planificación familiar que se llevan a cabo actualmente... (49).

3. El proceso de metropolización en México.

El inicio del proceso de metropolización en México se presenta en forma por demás notoria a partir de 1940, punto de par-

tida de una etapa de urbanización relativamente rápida.

Durante este período no solamente se ha extendido la urbanización a lo largo del territorio nacional, sino que se observa una expansión del fenómeno urbano del centro de algunas ciudades hacia su periferia a un ritmo mucho mayor del que sería de esperar exclusivamente del crecimiento de su población; de esta manera se desarrollan importantes áreas urbanas y zonas metropolitanas, tales como la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, etc. La multiplicación de estas unidades urbanas va adquiriendo cada vez mayor impulso. Son centros que irradian hacia su periferia cierto desarrollo de corto alcance y que cubren parte de extensos territorios que desde un punto de vista socioeconómico se encuentran aislados. Dentro de estos espacios se ubican cientos de pequeñas localidades marginadas del desarrollo nacional y regional e incapacitadas para contar con los servicios más elementales, que únicamente pueden obtener cuando están dentro del área de influencia directa de ciudades de tamaño mediano o grandes.

El proceso de metropolización, dice Luis Unikel, es a la vez una manifestación clara del paso de una economía predominantemente agrícola a otra de carácter urbano, así como una expresión de la creciente interdependencia entre los centros urbanos y sus zonas periféricas... (50).

3.1 Areas urbanas y zonas metropolitanas.- Las áreas urbanas y las zonas metropolitanas son dos formas distintas de definir y delimitar el fenómeno urbano de modo más apegado a la -- realidad geográfica, ecológica, socioeconómica y demográfica de lo que en términos generales se denomina ciudad.

En términos generales, el área urbana es la ciudad misma, más la zona contigua edificada, habitada o urbanizada con usos -- del suelo de naturaleza no agrícola y que, partiendo de un núcleo, presenta continuidad física en todas direcciones hasta que se interrumpe notoriamente por terrenos de uso no urbano como -- bosques, sembradíos o cuerpos de agua. Esta unidad territorial es la que contiene dentro de sus límites el máximo de población calificada como urbana desde los puntos de vista geográfico, social y económico, con excepción del político o administrativo.

Respecto a la zona metropolitana, ésta se define como la -- ..extensión territorial que incluye a la unidad político-adminis-- trativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, como por ejemplo sitios de trabajo o lugares de residen-- cia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa..." (51).

En resumen, el área urbana y la zona metropolitana son dos

manifestaciones territoriales que resultan, por un lado, de la - concentración y expansión del dominio socioeconómico y político que ejerce el núcleo urbano central hacia su periferia contigua y, por otro, de la falta de capacidad o de posibilidades de esta última para abastecerse de los bienes y servicios necesarios para mantener un determinado nivel de desarrollo.

Debido a esta dependencia, la metrópoli está en posibilidad de ejercer control social, económico y político sobre las actividades de la periferia.

En el área urbana la expansión se manifiesta físicamente - como resultado de la combinación de una serie de procesos ecológicos que mediante las comunicaciones y los transportes intra e inter-urbanos dan lugar a que la población - principalmente la de mayores ingresos- se deslice hacia la periferia. Es decir, los estratos sociales de altos ingresos se movilizan hacia las - áreas de la ciudad donde tienen facilidad de segregarse en áreas residenciales que satisfacen sus necesidades de clase social; -- mientras que la población de escasos ingresos - nativa o migrante- , se ve obligada a segregarse en zonas periféricas cuya dotación de servicios municipales es muy bajo y deficiente, debido a que no cuentan con otras alternativas.

Cabe mencionar, que la combinación de estos dos fenómenos configuran a las áreas urbanas y su continua expansión, por lo -

que este proceso de crecimiento territorial periférico, se ha manifestado en las principales ciudades de nuestro país, no sólo - incorporando enormes extensiones que en principio eran rurales - - tierra ejidal, comunal o pequeña propiedad- sino también localidades pequeñas cercanas que relativamente han llegado a perder su aislamiento e independencia.

3.1 La zona metropolitana de la Ciudad de México.- En el punto anterior ha quedado establecido el concepto de "zona metropolitana"; la Zona Metropolitana de la Ciudad de México está comprendida por el Distrito Federal, exceptuando la Delegación de - Milpa Alta, así como los siguientes municipios del Estado de Mé- xico: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Chimal huacán, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Naucalpan, Netzahualcō- yotl, Tlanepantla y Tultitlán.

La problemática que encierra dicha área, comienza princi- palmente por la enorme concentración de población, estimada apro ximadamente en 15 millones de habitantes, y la centralización de la industria en determinados lugares de los municipios pertene- cientes al Estado de México que limitan con el Distrito Federal, originando una serie de factores adversos al desarrollo regional de la provincia, como ya hemos visto en puntos anteriores. Las causas de esa altísima concentración demográfica son varias, pe- ro la determinante es de carácter demo-económico, ya que tal fe- nómeno tiene raíces históricas que se remontan desde las civili-

zaciones de la alta cultura prehispánica establecidas en el altiplano, hasta el intenso carácter centralista del gobierno colonial que dio primacía especial a la ciudad de México, como el -- mercado de mayor importancia; siendo posteriormente, la sede de los supremos poderes de la federación.

Con relación a la industrialización, se considera que existe una necesaria correlación entre ésta, con la urbanización, ya que ellos se comprenden en el proceso mismo del desarrollo; es--tas ideas, aplicadas a la zona metropolitana, relativamente tienen una gran significación ya que la concentración o centraliza--ción económica que produce la industrialización incide sobre di--versos aspectos del desarrollo; oferta de la demanda de mano de obra, infraestructura, mercado, etc. La industrialización en esta zona ha sido un factor de desarrollo en aspectos muy importan--tes de su economía, sin embargo es necesario señalar que la irra--cional y anárquica centralización de esa actividad en el Distri--to Federal y los Municipios de Naucalpan, Tlanepantla, Atizapán y Ecatepec, ha originado graves problemas de infraestructura que afectan el ritmo de crecimiento social y económico de las zonas urbanas.

El proceso de urbanización en la zona metropolitana de la Ciudad de México, forma parte del desarrollo económico y social, de aquí podemos entender los graves desajustes que presenta. Lo problemático de este proceso, son las enormes carencias que re--

siente la población y que se reflejan en las deficiencias de habitación, empleo, alimentación, servicios públicos y de suministro de agua y transporte, así como la falta de regularización jurídica de la propiedad.

Un aspecto sumamente importante del incontrolado crecimiento de la población de la ciudad de México, así como de la expansión urbana que desborda sus límites actuales para dirigirse forzosamente a las áreas periféricas del Distrito Federal, es la --aparición de zonas marginadas en la periferia que conforman una continuidad territorial evidente, al grado de que en esas áreas, la demarcación territorial se ha convertido en simbólica o imaginaria. Ese enorme crecimiento, como ya hemos visto anteriormente, ha sido originado por la inmigración de grandes masas rurales hacia la capital para establecer cientos de colonias que vegetan en la injusticia e indigencia y que desconocen (además no les interesa) si el territorio que pisan es el Distrito Federal o el del Estado de México.

La importancia de lo anterior radica en que en algunas ocasiones se presentan diversas controversias de índole jurisdiccional entre un Estado y otro, ya que muchas veces la división territorial de nuestro país es sumamente defectuosa, provocando a menudo, una incapacidad de los gobernantes para cumplir idóneamente su cometido.

- (29) García-Pelayo y Gross, Ramón. Ediciones Larousse, España, 1976.
- (30) "Diccionario de Derecho Usual". T. IV, 11a. Edición, Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, República Argentina, 1977, págs. 330 y 331.
- (31) Citado por Unikel en "El Desarrollo Urbano de México", op. cit., pág. 12.
- (32) Idem.
- (33) "Cuatro Ciudades: El Proceso de Urbanización Dependiente", INAH - México, 1981, pág. 22.
- (34) "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica", Revista Mexicana de Sociología, Año XXX, Vol. XXX, -- Núm. 3, julio-septiembre, 1968, pág. 525.
- (35) Alfredo Navarrete, Jorge Martínez Ríos y Enrique Ramírez y Ramírez, "La Problemática Nacional de Nuestro Tiempo". El Marco Económico. Primer Seminario de Temas Especializados de la Asociación Civil de Economistas 67, Cd. de México, - febrero de 1969, pág. 14.
- (36) Raúl Benítez Zenteno, "La expansión demográfica de México, 1895-1970", Centro de Estudios Económicos y Demográficos, Dinámica de la Población en México, El Colegio de México, 1970, pág. 7.
- (37) "El Desarrollo Urbano de México", op. cit., pág. 35 y s.s.
- (38) "Ciudad de México: Ensayo de Construcción de una Historia". La transformación de la zona central, Ciudad de México: 1930-1970, op. cit., págs. 225-234.
- (39) "Desarrollo Urbano en México". Planeación y Preparación - al Año 2000. México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1982.
- (40) Op. cit., págs. 287-306.
- (41) "La Economía Urbana", op. cit., pág. 301.
- (42) "La Relación Capital-Producto en la Economía Mexicana". -- Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, Editorial Galache, S.A., México, 1974, págs. 65 a 71.
- (43) "Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México". Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1970, pág. 70.

- (44) "Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo -- económico de México". Demografía y Economía, Vol. 1, Núm. 1, México, 1967, págs. 40 y s.s.
- (45) Solís M., Leopoldo. "Controversias sobre el crecimiento y la distribución de la población en México". Fondo de Cultura Económica, México, 1972, págs. 214-216.
- (46) De la Madrid Hurtado, Miguel. "Los Grandes Retos de la -- Ciudad de México". Editorial Grijalvo, S.A., Primera Edición, México, 1982, págs. 82 y 83.
- (47) "Consulta Popular en el Distrito Federal". Asentamientos Humanos, Ciudad de México, IEPES, 1982, pág. 24.
- (48) "Los Grandes Retos de la Ciudad de México", op. cit.
- (49) "El Universal". Autoconstrucción, respuesta viable para - 35 millones de mexicanos sin vivienda, Año LXVIII, Tomo -- CCLXVIII, Número 24,290, Lunes 6 de Febrero de 1984, pág. 17.
- (50) "El Desarrollo Urbano en México", op. cit., pág. 116.
- (51) Unikel, Luis. "La Urbanización y la Zona Metropolitana", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, -- Vol. XVI, Núm. 11, México, 1966, pág. 839 y s.s.

CAPITULO III

PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

A.- INTRODUCCION

B.- BASES JURIDICAS DEL PLAN

- 1.- Régimen Constitucional
- 2.- Ley General de Asentamientos Humanos
- 3.- Decreto Presidencial que Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- 4.- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

C.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PLAN

- 1.- Nivel Normativo
- 2.- Nivel Estratégico
- 3.- Nivel Programático
- 4.- Nivel Instrumental

A.- Introducción.

El futuro de la ciudad de México requiere decisiones políticas que contemplen cabalmente el futuro del desarrollo nacional, fundamentalmente en relación al proceso de industrialización y desarrollo urbano del país.

Es de suma importancia destacar que el desarrollo urbano no debe ni puede concebirse fuera del contexto socio-económico nacional. El compromiso político asociado a ese desarrollo, en el caso de la ciudad de México, es parte sustantiva de la política nacional y más concretamente de la política urbana.

De esta manera, las acciones del gobierno relativas al ordenamiento y regulación del crecimiento de la ciudad de México implican un alto grado de correspondencia y paralelismo con los estímulos al desarrollo en otras zonas del país. Sin embargo, lo que justifica en mayor medida el análisis del contexto urbano no meramente como un componente de la dinámica económica y social, sino como factor de importancia restrictiva y como recurso de motivación y práctica voluntarista de la población, es la trascendencia y magnitud del fenómeno urbano de la ciudad de México.

La voluntad colectiva y el propósito de cambio, dimensiona y califica el espacio urbano. Por lo tanto, el ámbito físico de la Ciudad es sólo una expresión cultural de sus habitantes.

Esta filosofía, enunciada en forma breve, constituye el -- punto de partida para ubicar los fines y alcances reales del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El Plan es, por una parte, el resultado de estudios y experiencias acumuladas a lo largo de varios años y por otra, el inicio de una etapa de planeación, acorde con los objetivos y las políticas que establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Su principal propósito es sentar las bases necesarias que permitan -- la congruencia entre las metas y acciones del corto plazo, con -- los programas y proyectos específicos de desarrollo urbano que -- emanen de este Plan y sus futuras versiones.

El Plan constituye una fase importante en el esfuerzo por incorporar la planeación urbana al proceso general de planeación, programación, presupuestación, operación y evaluación en el Dis--trito Federal. Es un documento que proporciona los lineamientos generales para recabar y analizar, de manera sistemática y permanente, las recomendaciones y propuestas sectoriales; propiciar la congruencia de las propuestas de desarrollo urbano con las políticas y programas de las demás dependencias del Gobierno Federal y fortalecer el proceso de consulta ciudadana.

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal atiende a los objetivos, estrategias, programas y procedimientos de la -- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, entre los que destacan aquellos que coadyuvan a la definición de acciones de corto plazo, tanto las que se han venido realizando, como las de instru

mentación inmediata, que forman parte sustantiva de los programas y proyectos urbanos del Departamento del Distrito Federal.

El Plan, de manera indicativa enuncia estrategias generales de largo plazo y propone una alternativa de estructura urbana al año 2000, que muestra lo complejo del futuro deseado, así como la naturaleza de las acciones que permitan el cambio a un estado acorde con la determinación de definir y decidir nuestro futuro.

En esta etapa, el Plan no fija inexorablemente los fines sociales de la personalidad futura de la ciudad de México y sus habitantes, tanto en su condición intrínseca como en su posición en relación al resto del país, ya que para ello debe avanzarse en el análisis de la dinámica económica y social y sobre todo, en la conceptualización y puesta en práctica de la voluntad política, capaz de reformular oportunamente los planteamientos que en él se consignan.

En estos términos, el Plan cumple con el propósito de proporcionar un marco adecuado a las acciones, programas y proyectos fundamentales del Gobierno del Distrito Federal. Las acciones de mediano y largo plazo, para estar totalmente determinadas, requieren del Plan de Gobierno del Distrito Federal y la instrumentación en los puntos pertinentes del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y de otros Planes y Programas de Gobierno.

En consecuencia, las versiones subsecuentes del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal atenderán los aspectos anteriores, debidamente enmarcados en la evolución de las diferentes acciones de planeación y los planteamientos filosófico-políticos del Gobierno Federal.

B.- Bases Jurídicas del Plan.

En el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se -- alude a que el mismo se fundamenta en un conjunto de disposiciones legales y reglamentarias que se inician con las reformas y -- adiciones a los Artículos 27, 73 y 115 constitucionales, la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, el decreto -- presidencial que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

1.- Régimen constitucional:

*Art. 27, Párrafo Tercero:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así -- como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, -- lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida

* Reformado por Decreto de 29-I-1976, publicado en el D. O. del 6-II-1976.

de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación;..."

*Art. 73.- "El Congreso tiene facultad: Fracción XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, - en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución".

**Art. 115.- "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

Fracción V.- "Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulariza-

* Creada o adicionada por Decreto de 29-I-1976, publicado en el D. O. del 6-II-1976.

** Reformado por Decreto de 2-II-1983, publicado en el D. O. al siguiente día.

ción de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias".

2.- Ley General de Asentamientos Humanos*.- El marco jurídico en materia de asentamientos humanos prevé que la ordenación y regulación de los mismos se llevará a cabo a través de los Planes de Desarrollo Urbano que, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, elaboren y expidan los tres niveles de Gobierno. De esta manera, con el propósito de dar cumplimiento a lo señalado en los Artículos 4o., 10, 11 y 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) y en coordinación con la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano** y las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal procedió a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano el cual fue sometido a un amplio proceso de consulta con los Gobiernos de los Estados y con aquellas instituciones públicas directamente involucradas en la materia, cuyas reflexiones y sugerencias fueron recogidas e incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, cuya aprobación por parte

* Publicada en el "Diario Oficial" de 25 de mayo de 1976.

** En la actualidad este organismo ha desaparecido y las funciones que desempeñaba, están siendo desarrolladas ahora por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

del Titular del Poder Ejecutivo Federal, se realizó el 12 de mayo de 1978.

3.- Decreto presidencial que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.- Para formalizar legalmente la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se expidió un Decreto Presidencial, publicado en el "Diario Oficial" el día 19 de mayo de 1978, en el que se aprueba el Plan como instrumento normativo, conforme al cual el Gobierno Federal participará junto con los Estados y Municipios en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el país, incluyendo los objetivos, las principales políticas que regularán el cumplimiento de los mismos y, al propio tiempo, se consignan las bases y lineamientos de coordinación, control y ejecución de las acciones y de la aplicación de las inversiones que para la consecución de los objetivos del Plan lleve a cabo el Gobierno de la República.

4.- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.- El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se origina en ejercicio de las facultades que el Artículo 13, capítulo II de la Ley en cuestión, otorga al Jefe del Departamento de esta entidad. El C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, tomando en cuenta la dinámica económica, social y política del Distrito Federal, los cambios en la estructura urbana y la necesidad y urgencia de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la entidad, en los términos señalados en la Ley General de Desarrollo Urbano y otras disposiciones legales y atendiendo a los es-

tudios de actualización del Plan General del Plan Director registrado el 10 de diciembre de 1976, así como a la experiencia acumulada a través de los programas y proyectos ya realizados y en ejecución por el Gobierno del Distrito Federal, en el período -- transcurrido entre el registro de la versión del Plan General -- del Plan Director de 1976 a la fecha, acuerda que este Plan se actualice conforme a los aspectos técnicos y administrativos pertinentes al Plan General al que se ha hecho referencia.

Corresponde a la Dirección General de Planificación, de -- acuerdo con el Artículo 23 de la Ley de Desarrollo Urbano del -- Distrito Federal, la revisión, evaluación y formulación de las -- versiones subsecuentes.

El Plan forma parte del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, según lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su Capítulo II, Sección I, Artículo 18, que dice:

"El Plan Director estará dividido en:

- I Un Plan General en que se determinen los objetivos, estrategias, procedimientos y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazo, que regirán el funcionamiento y desarrollo urbano del Distrito Federal, condicionados al bienestar socio-económico nacional y dependientes de él".

C.- Estructura y Contenido del Plan.

La estructura de este Plan toma como base la secuencia misma del proceso de planeación y forma parte del Sistema de Planificación del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el cual está constituido por este Plan General; por 16 planes parciales, - que corresponden a las 16 delegaciones del Distrito Federal; por un conjunto de programas de barrio, que significan la concreción de la participación de los habitantes en el proceso de planificación urbana, así como de una serie de normas y reglamentos que instrumentan los propios planes y determinan la forma práctica de cumplir sus disposiciones en el quehacer cotidiano que desarrolla y transforma la Ciudad. Mientras que su contenido, básicamente podemos decir que es el siguiente:

I. Nivel Normativo.- En este renglón se exponen los antecedentes y las bases jurídicas que dan vigencia al Plan. Contiene el diagnóstico y pronóstico de las principales características de los factores del desarrollo urbano del Distrito Federal, -asimismo incluye el marco general que considera otros ámbitos de planeación, en particular la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Se fundamenta principalmente en las experiencias acumuladas y estudios de planificación elaborados por el Departamento del Distrito Federal y de otras instituciones. En su formulación se identificaron aquellos componentes más significativos -- del desarrollo urbano, para llegar a la definición de objetivos y políticas que orienten y regulen las acciones en materia urbana.

II. Nivel Estratégico.- Contiene la forma de organización espacial para la consecución de los objetivos del desarrollo urbano establecidos previamente. Dicha estrategia se propone para el corto, mediano y largo plazos. Así, se establecen -- los cauces de acción para regular el crecimiento y orientar el -- desarrollo urbano y se plantean los lineamientos programáticos -- como guía para la acción contenida en los programas.

III. Nivel Programático.- En este documento se encuentran los programas derivados de la estrategia y constituyen la -- referencia general para la elaboración o adecuación de los pro-- gramas operativos para el desarrollo urbano. Los programas del Plan aquí se especifican a nivel de subprograma, con sus correspondientes objetivos, políticas y metas, así como su referencia con la apertura programática presupuestaria del Departamento del Distrito Federal y los compromisos propuestos por dependencia u organismo para la ejecución de los programas.

IV. Nivel Instrumental.- Para alcanzar los objetivos y -- realizar los planteamientos estratégicos identificados en el -- Plan, se requiere de un conjunto de instrumentos. En este documento se han delineado una serie de medidas y disposiciones que permitan la institucionalización, operación y seguimiento del -- Plan. Se tipifican los instrumentos susceptibles de apoyar al -- Plan.

Igualmente, se señala la necesidad de definir el alcance --

y disponibilidad de algunos instrumentos, así como la necesidad de desarrollar otros más para llevar a efecto las acciones que propone el Plan.

A continuación ofreceremos algunos comentarios y un breve análisis del contenido de la segunda y más reciente versión del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que fue publicada en el "Diario Oficial" de la Federación del 17 de mayo de 1982, tomando en consideración lo prescrito en la Ley de Desarrollo Urbano de esta Entidad, de la necesidad de revisar y actualizar dicho Plan.

1.- Nivel Normativo. Para elaborar esta nueva versión del Plan, en primer término se llevó a efecto un estudio de los factores que determinan el desarrollo urbano. Estos factores son la población, el suelo y las reservas territoriales, el equipamiento urbano, las condiciones de vulnerabilidad urbana, el medio ambiente y la participación de la comunidad.

Conviene describir los aspectos que se han diagnosticado en cada caso: de la población, se estudiaron las tendencias de crecimiento; la estructura socioeconómica presente y la que se estima a corto, mediano y largo plazos. De esta manera se sabe que actualmente, los habitantes del Distrito Federal son aproximadamente 9.3 millones, que la tasa de crecimiento varió del 4.78% anual que se registró en la década 1950-1960 a 2.95% en la década de los setenta.

La composición por edades varió: aumentó el porcentaje de la población menor de 18 años. Esto significa también una proporción menor de la población económicamente activa.

Se estudió también la distribución en el territorio: la densidad de población en algunas zonas de la periferia de la Ciudad es de 47 hab./ha., mientras que en el centro es de casi 600 hab./ha.

Todos estos datos del diagnóstico tienen implicaciones muy importantes en la forma y funcionamiento de la Ciudad.

El diagnóstico del suelo ha permitido saber que la proporción del territorio del Distrito Federal que se usa para fines urbanos equivale al 36%. Sin embargo de los 542 km² del área urbana hay 17% de lotes baldíos, lo que significa un desaprovechamiento de la infraestructura instalada.

Se analizaron los usos que se le dan al suelo urbanizado y la relación que existe entre usos y destinos, o fines públicos del suelo en el Area Urbana del Distrito Federal. El uso habitacional ocupa el 54%; la industria, el 5%; el comercio y los servicios, el 7%; los espacios abiertos, el 6%, y la vialidad, el 28%. Se evalúan las consecuencias de la combinación casual de estas formas de uso, así como las implicaciones que supondría dejar que se extendiera la Ciudad ilimitadamente.

Respecto de la vivienda se estudió la relación que existe entre la oferta y la demanda; la forma en que opera el mercado de vivienda; el estado físico de la que existe en cada región de la Ciudad; el grado de suficiencia y el estado en que se encuentran los servicios e instalaciones indispensables para determinar la calidad de la vivienda en estas regiones; las formas no convencionales en que mucha gente resuelve su necesidad de morada, los procedimientos y los costos de construcción, así como -- las características del régimen de tenencia de la tierra.

Sobre la infraestructura urbana se obtuvo el inventario de las instalaciones existentes, del grado de desarrollo y la cobertura de las redes de agua potable y de drenaje, de su capacidad y del estado en que se encuentran. La red primaria para distribuir el agua suma 540 km., y la secundaria, 11 700 km. Para co--lectar el drenaje hay 1 176 km. de red primaria y 12 000 km. de atarjeas.

Se analizaron los problemas que plantea la demanda de agua en relación con la capacidad de las fuentes. Por otra parte, se presentan observaciones sobre características particulares del -- sistema de drenaje; hay áreas del Distrito Federal difíciles de drenar debido a las diferencias de nivel y a los problemas de -- hundimiento.

En cuanto a la vialidad y el transporte, se parte del volu

men estimado de viajes-persona-día — 19.6 millones para analizar la forma en que se satisface esta necesidad de transporte: 81% con transporte colectivo y 19% con particular; la demanda y la forma de operación de los diferentes medios de transporte colectivo y el volumen, grado de eficiencia e implicaciones del particular. Se estudiaron los aspectos, lugares y horas críticas de la circulación de vehículos, las causas directas, la demanda de espacios de estacionamiento, así como las tendencias en el futuro.

En materia de equipamiento urbano, el análisis tocó por separado el equipamiento que comprende la administración pública, sus demandas a corto plazo y las implicaciones de su ubicación. Se trata de 3 500 inmuebles, aproximadamente, que alojan a 1.23 millones de empleados. Posteriormente, trata las instalaciones del abasto, las educativas y salubritarias; la ubicación y el grado de correspondencia con las áreas donde radica la población que demanda estos servicios. Los desequilibrios de la distribución del equipamiento, en general acentúan la demanda de viajes persona-día.

En el caso del medio ambiente, el diagnóstico refiere las fuentes de contaminación, el volumen que emite cada tipo de agente y los índices previsibles en el corto plazo. Apunta igualmente el papel que juega el comportamiento de la población en las condiciones del medio ambiente urbano.

El grado de eficacia de las medidas de prevención y atención de las emergencias urbanas que surgen de las condiciones de vulnerabilidad están consideradas en función del propósito de -- planificar los instrumentos útiles para enfrentar tales emergencias, bien sea para eludirlas o para mitigarlas.

Respecto de la participación de la comunidad, se apuntan -- de manera general las circunstancias que la determinan, lo mismo para motivarla que para inhibirla. Se detallan también los mecanismos de participación instrumentados por el Gobierno de la Ciudad.

Este capítulo fundamental del Plan, presenta un pronóstico general de los efectos que producirían estos factores del desarrollo urbano -- que guardan, por supuesto, una estrecha interrelación-- en el caso de que sus tendencias no se modifiquen.

Conviene subrayar una observación que antecede a este pronóstico general donde se advierte que los esfuerzos nacionales -- capaces para evitar las tendencias indeseables del crecimiento urbano demandan tiempo. La naturaleza y la magnitud del proceso de transformación de la Ciudad tiene una inercia que ninguna medida podría resolver de la noche a la mañana.

Como resultado general del diagnóstico, desde la versión -- anterior el Plan caracterizó tres tipos de áreas con las que era

posible identificar las condiciones generales de la Ciudad. Un área central, habitada por la población de ingresos medios, donde se concentraban más de las dos terceras partes de las actividades económicas y administrativas, aceptablemente dotada de servicios urbanos pero con serios problemas de transporte y circulación vial. Las áreas del norte y el oriente, donde se aloja la mayor parte de las zonas de vivienda, y con problemas de insuficiencia de servicios, signos de deterioro o de hacinamiento. Finalmente, en porciones del sur y del poniente de la Ciudad, las zonas de vivienda de buena calidad, y con servicios suficientes.

El pronóstico de las tendencias que se registraban en cada una de ellas indicó un proceso de agudización de las condiciones físicas y socioeconómicas, que la estrategia del Plan se propuso detener y modificar.

Durante los primeros años de vigencia del Plan se pusieron en marcha esfuerzos en ese sentido: se previó la creación de 8 - centros urbanos más, se inició la descentralización administrativa dentro del territorio del Distrito Federal, se distribuyeron los servicios y medios de transporte en toda el área urbana y aumentaron las condiciones para dar seguridad y confianza a la población mediante la regularización jurídica de la tenencia de la tierra.

También se iniciaron esfuerzos nacionales para descentrali

zar actividades económicas y administrativas del Distrito Federal.

La estrategia general consiste en definir el territorio -- del Distrito Federal en dos grandes áreas: el Area de Desarrollo Urbano y el Area de Conservación Ecológica.

Será preciso que estos esfuerzos continúen porque la inercia de las tendencias que se registraban en la Ciudad es tan -- fuerte que de lo contrario ocurrirían los siguientes efectos:

a) Aumentaría la importancia de la Ciudad de México como el primer centro de población del país, lo que acentuaría las dificultades para realizar obras públicas y dotar de servicios a -- la población.

b) Aumentarían las actividades comerciales y de servi- -- cios y disminuirían las agropecuarias. Cambiaría el uso del suelo, lo que afectaría a zonas actualmente ocupadas con habitación y a varios espacios abiertos y recreativos.

c) Aumentaría el déficit de equipamiento, infraestructura y vivienda. La insuficiencia afectaría a la población de ingresos bajos y medios. Se acentuarían las diferencias socioeconómicas.

2.- Nivel Estratégico. El segundo capítulo del Plan presenta la estrategia del desarrollo urbano, que está fundamentada en el Sistema Nacional de Planeación, del cual forma parte este Plan.

La estrategia retoma los objetivos y las políticas que el Plan Global de Desarrollo determina para atender al Distrito Federal, y vigilando los elementos del diagnóstico, así como las - previsiones del pronóstico, define los objetivos y las políticas que deberán regir el desarrollo urbano del Distrito Federal.

La primera gran área, donde propiamente ha ocurrido el desarrollo urbano y en la que habrá que circunscribirlo, se subdivide en tres zonas: la zona urbana, la zona de reserva y la zona de amortiguamiento.

Zona Urbana. Dada su importancia y la complejidad de los - elementos que la integran, la zona urbana exige definiciones es-- tratégicas precisas. El Plan toma aquí como premisa la hipótesis nacionalmente deseable entre las proyecciones de crecimiento de - la población, y a partir de las implicaciones que entraña para el Distrito Federal - 5 millones de habitantes adicionales en el cur-- so de los próximos 18 años- determina los usos y los destinos -- del suelo urbanizado, así como la dosificación de las reservas -- existentes.

Referirse al suelo urbanizado supone el propósito de transformarlo: el Plan traza una estructura urbana capaz de permitir la organización de 542 kilómetros cuadrados de ciudad y de la actividad de 14 millones de habitantes.

Los componentes esenciales de esta estructura son 9 centros urbanos y una trama de corredores urbanos.

Además del centro metropolitano, los otros 8 centros serán Azcapotzalco, La Villa, Zaragoza, Iztapalapa, Coapa, San Angel, Tacubaya y Tacuba. Su función será ofrecer en todos los rumbos de la ciudad un área adecuada para realizar las actividades administrativas, cívicas, culturales y recreativas de mayor jerarquía. Serán lugares accesibles a los medios de transporte masivo.

La principal función de los corredores urbanos será transformar el armazón de la Ciudad. Su forma lineal permite conseguir, a lo ancho de las dos, tres o cuatro cuadras a partir de la avenida donde se desarrollan, franjas para alojar las más altas densidades de población e intensidad de uso; establecimientos de servicios y fuentes de trabajo, incluso industrias no contaminantes.

Como un complemento de los centros urbanos, la estrategia indica el desarrollo de subcentros urbanos para satisfacer necesi

dades más frecuentes de grupos de población cercanos a los 300 - mil habitantes. En estos lugares se concentrarán servicios en - menor escala, de manera que la población tenga acceso a ellos -- sin necesidad de recorrer distancias mayores.

Habría todavía un tipo de concentración de servicios menor, para atender necesidades inmediatas y cotidianas: se trata de -- los centros de barrio, cuya ubicación y composición la están de- cidiendo los propios vecinos a través de los Programas de Barrio.

En cuanto a la zona de reserva, como se apunta arriba, el Plan dosifica la integración de sus porciones al área urbana.

La zona de amortiguamiento queda regida por usos y desti- nos del suelo muy específicos para que cumpla su función enlaza- dora y diferenciadora de la zona urbana y el área de conserva- ción ecológica.

De esta segunda gran área, que de acuerdo con la estrate- gia del Plan se deberá preservar en el estado natural en que se encuentra, dependen el precario equilibrio ecológico del Valle - de México y las posibilidades de resarcimiento de agua y oxígeno para la población del área urbana.

El uso forestal es prioritario. En menor proporción, es- tán permitidos el uso agrícola y el de parque nacional.

Etapas. En el corto plazo - 1982-84- es preciso tomar -- las decisiones y realizar las obras más importantes, entre las - cuales se cuentan las siguientes:

- La adquisición de terrenos baldíos y predios en áreas de mejoramiento para aprovechar la capacidad instalada de infraestructura, equipamiento y servicios, así como para desarrollar programas de vivienda;

- Terminar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra;

- Reforestar el Distrito Federal, rehabilitar, conser-- var y consolidar el sistema de parques urbanos y parques metropo-- litanos;

- Atender prioritariamente las demandas de vivienda de la población de menores ingresos, ocupar lotes baldíos y densifi-- car zonas, ofreciendo vivienda en alquiler o en venta, en condo-- minio o cooperativa;

- Consolidar y fortalecer 4 centros urbanos: Coapa, La Villa, Tacubaya y Zaragoza;

- Ampliar, conservar y operar los sistemas de captación y distribución de agua potable;

- Continuar la construcción del circuito interior y del anillo periférico.

- Prolongar la Línea 2 del Metro de Tacuba a 4 Caminos y enlazarla con el Centro Urbano Coapa mediante el transporte de superficie;

- Prolongar la Línea 3 del Metro hasta Ciudad Universitaria; la Línea 4, de Camarones a Santa Ana; concluir la Línea 5, de Pantitlán al Instituto del Petróleo; intercomunicar las Líneas 1 y 5 en el extremo oriente; concluir la construcción de la Línea 6, del Instituto del Petróleo hasta El Rosario, así como la Línea 7, de Tacuba a Barranca del Muerto;

- Realizar los planes parciales para el desarrollo de -- los centros urbanos de Coapa, La Villa, Tacubaya y Tacuba, para -- los corredores urbanos y para las 5 primeras zonas de mejoramiento urbano.

Estas obras fundamentan lo que habrá de hacerse en el media no plazo - 1984-1988- y en el largo plazo, 1988-2000,

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se completa con la representación espacial de sus determinaciones. En -- otras palabras, este Plan tiene como complemento una serie de planos que contienen la representación del territorio del Distrito -

Federal y, sobre éste, los símbolos que expresan las ideas fundamentales del Plan.

El esquema de desarrollo urbano de la ZMCM está contenido en el plano E-1; las estimaciones sobre el crecimiento de la población y los requerimientos territoriales son materia del plano E-2; la estructura urbana que diseña el Plan se encuentra en el plano E-3; la definición de destinos, usos y reservas, en el plano E-4. La vialidad está trazada en el plano E-5 y las rutas -- del transporte en el plano E-6. El plano E-7 resume las obras y acciones que corresponden a cada etapa, y el plano E-8, las acciones a corto plazo.

3.- Nivel Programático y de Corresponsabilidad. Este capítulo vincula la estrategia del desarrollo urbano con la realización misma del Plan mediante la presentación de los programas federales que influyen directamente en la transformación y el -- funcionamiento de la Ciudad y la enumeración de las metas por -- cumplir, que corresponden a esos programas, así como a los subprogramas más importantes.

He aquí la lista de programas y subprogramas del Departamento del Distrito Federal contenidos en el Plan de Desarrollo - Urbano:

Programa y subprogramas.

Medio ambiente

- Mejoramiento de la calidad del aire, suelo y agua.
- Recolección y disposición de desechos sólidos.
- Patrimonio cultural e imagen urbana.

Suelo y reservas territoriales.

- Suelo urbano.
- Regularización de la tenencia de la tierra urbana
- Suelo no urbano.

Hidráulico.

- Agua potable.
- Drenaje.
- Tratamiento y reuso.
- Conservación y control de aguas.

Vivienda.

- Vivienda terminada.
- Vivienda progresiva.
- Vivienda en mejoramiento.

Vialidad.

- Estructura vial.
- Estacionamiento.

Transporte.

- Sistema de transporte colectivo, Metro.
- Sistema colectivo de superficie.

Desconcentración y relocalización de establecimiento.

- Relocalización de industrias.
- Desconcentración y relocalización de establecimientos administrativos.
- Relocalización de establecimientos de servicios especiales.

Centros urbanos.

- Centro metropolitano.
- Centros urbanos.
- Subcentros urbanos.
- Centros de barrio.
- Corredores urbanos.

Planeación e implementación continua del desarrollo urbano.

- Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Planes parciales.
- Programas de barrio.
- Sistema de evaluación y retroalimentación.

Prevención y atención de emergencias urbanas.

- Prevención de emergencias urbanas.

- Atención de emergencias urbanas.

Participación de la comunidad para el desarrollo urbano.

- Comunicación.
- Fortalecimiento de la colaboración vecinal.
- Autoayuda comunitaria.

4.- Nivel instrumental. En esta parte del Plan se presenta el acervo instrumental de que dispone la población y las autoridades para llevar a efecto las políticas, objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El mismo tiene como propósito integrar y actualizar el aparato legal y administrativo que regula la conducta de los agentes públicos y privados en su acción de transformación y uso del espacio urbano.

En términos generales, el Nivel Instrumental del Plan que aquí se actualiza, supone una serie de adecuaciones normativas y de procedimientos administrativos, que se han simplificado para facilitar su conocimiento y aplicación, así como los trámites y gestiones que establecía.

En este sentido, los primeros instrumentos del Plan surgen de las reformas y adiciones a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal aprobadas por el Congreso de la Unión y promul-

gadas por el Ejecutivo Federal el 26 de diciembre de 1981 y del proceso de revisión y actualización de sus normas reglamentarias, con el objeto de adecuarlos y hacerlos congruentes con estas reformas legislativas.

Entre ellas encontramos la formulación y promoción de un nuevo Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal; de un Reglamento del Plan Director, que pretende sustituir y simplificar el Reglamento de Planes Parciales; una revisión integral de los Reglamentos de Construcciones y Fraccionamientos que rigen en la materia; así como modificaciones al Reglamento de Anuncios para hacerlo compatible con las disposiciones de la planeación urbana.

Por otra parte, han sido expedidos por el Departamento del Distrito Federal, el Manual de Operación para la obtención de -- Constancias de Zonificación, Alineamiento, Número Oficial, Licencias de Construcción y Autorizaciones de Uso y Ocupación; las Bases para Determinar la Demanda de Estacionamiento de Vehículos -- en el Distrito Federal; el Manual del Sistema de Evaluación del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; y se -- editó el Volumen I del Sistema de Normas de Planificación Urbana.

CONCLUSIONES

Primera.- A la llegada de los españoles en el año de 1521, la Ciudad de México-Tenochtitlan contaba con una población aproximada de 300 000 habitantes. La extensión del área urbana de aquella época, por el poniente tenía como límite la avenida San Juan de Letrán, hoy Eje Central; por el sur, José María Izazaga y por el oriente la calle de Leona Vicario.

Segunda.- Durante los cuatro siglos que siguen a la conquista, períodos de inestabilidad política, guerras de independencia, invasiones extranjeras y una economía nacional basada en la agricultura y la minería, motivan que el crecimiento poblacional de la Ciudad de México permanezca prácticamente estable, ya que para el año de 1900 tenía solamente 541 000 habitantes. El establecimiento de la paz post-revolucionaria, la consolidación de los poderes políticos y de las instituciones, los albores de la industrialización del país y la expansión de la red de comunicaciones ferroviarias y carreteras, son algunos de los elementos que aceleran el crecimiento de la Ciudad de México, la que para el año de 1921 registraba ya una población de 906 000 habitantes y en 1930 tenía 1'230,000. En esos años el área urbana de la ciudad presentaba una clara expansión hacia el sur, dándose los primeros fenómenos de conurbación, o sea de fusión entre los poblados de la periferia de la ciudad y las expansiones de la misma.

Tercera.- Para 1940, la población del Distrito Federal --

era de 1'760,000 habitantes y para 1950 ya tenía 3'480,000, duplicándose en un período de tan sólo diez años. Para ese entonces la ciudad se extendía sobre una superficie de 240 kilómetros cuadrados, perfilándose como una gran concentración urbana. Las condiciones económicas de la post-guerra provocan que el Valle de México se transforme en la mayor concentración industrial, de servicios, de recursos humanos, financieros, administrativos y de poder político, así como en el principal mercado de consumo del país, iniciándose de esa forma el círculo vicioso que aún hoy en día da por resultado su marcada preeminencia política y económica.

Cuarta.- Esta situación hace que la Ciudad de México crezca en forma sostenida alcanzando en 1960 los 5'186,000 habitantes, dándose por primera vez un fenómeno hasta antes desconocido: la ciudad en su expansión rebasa los límites político-administrativos del Distrito Federal e invade el Estado de México, fusionándose con otros poblados periféricos que hasta entonces habían permanecido aislados. Para el año de 1970, la zona metropolitana de la Ciudad de México alcanza los 8'797,000 habitantes y para 1980 llega a la cifra de 14'500,000 habitantes, ocupando una superficie de aproximadamente 1 000 kilómetros cuadrados. De esta población, 9.3 millones viven en el Distrito Federal.

Quinta.- Este crecimiento exorbitante, en ausencia de la necesaria previsión, ha generado una secuela de problemas que en

los últimos años se han agudizado cada vez más: una expansión urbana especulativa y anárquica que ha dado por resultado gran cantidad de asentamientos en zonas no aptas para ello; bosques, barrancos, zonas inundables, montes y suelos agrícolas, en donde - muchos de estos asentamientos han surgido sin servicios y su dotación sólo será factible a muy alto costo; una gran extensión del área urbana en la que se da una marcada centralización de actividades, en especial de empleo, lo que genera una movilidad forzada de la periferia hacia la zona centro y las áreas industriales, saturación de la red vial y de los servicios de estacionamiento; deterioro ambiental creciente, agudo y generalizado; - déficits de agua potable, drenaje y servicios urbanos, así como falta de zonas verdes y otras carencias que son ampliamente conocidas. A pesar de lo anterior, debido al desbalance regional -- del país y la creciente concentración de la inversión, los servicios y el empleo ya aludidos, la Ciudad de México sigue constituyendo un foco de atracción que motiva la migración de un gran número de personas que arriban con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida.

Sexta.- Las estimaciones de crecimiento de la Ciudad de México plantean una población de entre 20 y 40 millones de habitantes para el año 2000. Para el Distrito Federal, las estimaciones oscilan entre una alternativa baja de 12.5 millones, una alternativa alta de 18.0 y una hipótesis de crecimiento medio de 14.3 millones de habitantes. Ante la magnitud de estas proyec--

ciones demográficas, es válido cuestionar la factibilidad de supervivencia y la calidad de vida de una concentración urbana de semejantes proporciones, a desarrollarse en condiciones similares a las que esta ciudad tiene hoy en día. Esta problemática se deriva en gran medida del crecimiento de la población, pero también de la forma como se organizan los asentamientos y los recursos al interior de la ciudad. El crecimiento demográfico es un fenómeno de carácter nacional que por razones jurídicas, económicas y sociales no es posible alterar de manera sustancial en el mediano plazo. La tarea urgente consiste en poner en marcha un proceso de reorganización del espacio y de los principales -- elementos urbanos, con objeto de hacer que los recursos y satisfactores que ofrece la ciudad, sean utilizados con mayor eficiencia y equidad. Es decir, este proceso de organización implica -- necesariamente el mejoramiento de la administración del crecimiento urbano, con la finalidad de que ésta se encuentre preparada para manejar la región metropolitana de la Ciudad de México -- en los albores del siglo XXI.

Séptima.- Resulta indispensable la planeación urbana de -- la Ciudad de México, que tuvo hasta el año de 1976 un carácter -- indicativo, es decir, carecía de los instrumentos legales y operativos necesarios que le permitieran incidir en la realidad del -- desarrollo urbano; siendo a partir de ese año, cuando la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se establecen por primera

vez los apoyos jurídicos necesarios para darle realidad operativa a la planificación urbana. La continuación de este proceso -- da por resultado la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano -- del Distrito Federal, conformando así el marco de planificación para el desarrollo urbano de esta entidad, que establece su estructura urbana para los próximos años que restan a este siglo.

B I B L I O G R A F I A

- 1 BENITEZ R., JOSE
"Alonso García Bravo, Planeador de la Ciudad de México y su primer Director de Obras Públicas". Folleto. Publicaciones de la Compañía de Fomento y Urbanización, S.A., México, 1933.
- 2 BENITEZ ZENTENO, RAUL
"La expansión demográfica de México, 1895-1970". Centro de Estudios Económicos y Demográficos, Dinámica de la Población en México, El Colegio de México, México, 1970.
- 3 CABANELLAS, GUILLERMO
"Diccionario de Derecho Usual". T. IV, 11a. Edición, Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, República Argentina, - 1977.
- 4 CODICE RAMIREZ
"Relación del origen de los indios que habitan esta Nueva - España, según sus historias". Anotada por Orozco y Berra, Editorial José M. Vigil, México, 1878.
- 5 "Consulta Popular en el Distrito Federal". Asentamientos - Humanos, Ciudad de México, IEPES, PRI, México, 1982.
- 6 CORONA RENTERIA, ALFONSO
"La Economía Urbana". Ciudades y Regiones Mexicanas. Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1974.
- 7 DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL
"Los Grandes Retos de la Ciudad de México". Editorial Grijalvo, S.A. Primera Edición, México, 1982.
- 8 "Desarrollo Urbano en México". Planeación y Preparación al Año 2000. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1982.
- 9 DURAN, DIEGO
"Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra - Firme". III Vols. Introducción y notas de Angel Ma. Garibay, Editorial Porrúa, México, 1967.
- 10 "El Universal". Año LXVIII, Tomo CCLXVIII, Número 24,290, Lunes 6 de Febrero de 1984, Ciudad de México.
- 11 GALINDO Y VILLA, JESUS
"Historia sumaria de la ciudad de México". Editorial Cultural, México, 1925.
- 12 GALINDO Y VILLA, JESUS
"La Ciudad de México". Texto castellano de Jesús Galindo y Villa. Versión francesa de Gabriel Galant y Luis Laguens, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, México, - 1906.

- 13 GARCIA-PELAYO Y GROSS, RAMON
"Diccionario Enciclopédico Larousse". Ediciones Larousse, España, 1976.
- 14 "Historia de los mexicanos por sus pinturas". Nueva colección de documentos para la historia de México, Tomo XX, -- Editorial Salvador Chávez Hayhoe, México, 1941.
- 15 HUITRON H., ANTONIO
"El Distrito Federal y la Traslación de los Poderes Federales". Universidad Autónoma del Estado de México, Dirección de Difusión Cultural, Editorial Lithomex, S.A., México, 1976.
- 16 LOMBARDO DE RUIZ, SONIA
"Desarrollo Urbano de México-Tenochtitlan según las fuentes históricas". Instituto Nacional de Antropología e Historia, Departamento de Investigaciones Históricas, SEP-INAH, México, 1973.
- 17 MENDEZ VILLARREAL, SOFIA
"La Relación Capital-Producto en la Economía Mexicana". Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, Editorial Galache, S.A., México, 1974.
- 18 MORENO TOSCANO, ALEJANDRA
Cambios en los patrones de urbanización en México, 1810---1910, Ponencia presentada en Wisconsin, Milwaukee, ante la conferencia "Comparative Issues an Problems of Urbanization in Latin America", El Colegio de México, inédito, 1971.
- 19 MORENO TOSCANO, ALEJANDRA Y VARIOS AUTORES
"Ciudad de México: Ensayo de Construcción de una Historia". SEP-INAH, Departamento de Investigaciones Históricas, Colección Científica, Segunda Edición, México, 1978.
- 20 MORENO TOSCANO, ALEJANDRA
"Investigaciones sobre la Historia de la Ciudad de México". Cuadernos de Trabajo del Departamento de Investigaciones -- Históricas del Instituto Nacional de Antropología e Historia en el Seminario de Historia Urbana, México, 1974.
- 21 NAVARRETE, ALFREDO; JORGE MARTINEZ RIOS Y ENRIQUE RAMIREZ
"La Problemática Nacional de Nuestro Tiempo", El Marco Económico. Primer Seminario de Temas Especializados de la Asociación Civil de Economistas 67, Ciudad de México, Febrero de 1969.
- 22 NOLASCO ARMAS, MARGARITA
"Cuatro Ciudades: El Proceso de Urbanización Dependiente". Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1981.

- 23 O'GORMAN, EDMUNDO
"Reflexiones sobre la Distribución Urbana Colonial de la -
Ciudad de México". XVI Congreso Internacional de Planifi-
cación y de la Habitación, Editorial Cultura, México
MCMXXXVIII.
- 24 PALERM, ANGEL y ERIC WOLF
"Revista Interamericana de Ciencias Sociales". La agricul-
tura y desarrollo de la civilización en Mesoamérica. Se-
gunda Epoca, Vol. No. 2, Washington, Unión Panamericana, -
1961.
- 25 "Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal". Versión
Abreviada, 1982, Departamento del Distrito Federal.
- 26 "Plan Nacional de Desarrollo Urbano". Poder Ejecutivo Fe-
deral, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públi-
cas, Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, Secretaría de
Programación y Presupuesto, México, 1982.
- 27 QUIJANO, ANIBAL
"Revista Mexicana de Sociología". Dependencia, cambio so-
cial y urbanización en Latinoamérica, Año XXX, Vol. XXX, -
Núm. 3, México, Julio-Septiembre, 1968.
- 28 REYES OSORIO, SERGIO
"Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México". Cen-
tro de Investigaciones Agrarias, México, 1970.
- 29 SOLIS M., LEOPOLDO
"Controversias sobre el crecimiento y distribución de la -
población en México". Fondo de Cultura Económica, México,
1972.
- 30 SOLIS M., LEOPOLDO
"Demografía y Economía". Hacia un análisis general a lar-
go plazo del desarrollo económico de México, Vol. 1, Núm.
1, México, 1967.
- 31 TOUSSAINT, MANUEL; FEDERICO GOMEZ DE OROZCO Y JUSTINO FER-
NANDEZ.
"Planos de la ciudad de México". Siglos XVI y XVII, Insti-
tuto de Investigaciones Estéticas de la UNAM, México, 1938.
- 32 UNIKEL, LUIS
"La Urbanización y la Zona Metropolitana". Comercio Exte-
rior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. XVI, Núm.
11, México, 1966.

33

UNIKEL, LUIS en colaboración con CRESCENCIO RUIZ CHIAPETTO
y GUSTAVO GARZA VILLARREAL

"El Desarrollo Urbano de México". Diagnóstico e Implicaciones Futuras, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, Segunda Edición, Imprenta Madero, México, 1978.

LEGISLACION CONSULTADA -

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.
- LEY GENERAL DE POBLACION.
- DECRETO PRESIDENCIAL QUE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.
- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

Impresiones

arios al instante. s.a. de c.v.

REP. DE COLOMBIA No. 6, 1er. PISO

(CASI ESQ. CON BRASIL)

MEXICO 1, D. F.

526-04-72

529-11-19