

# Limitantes de la política urbana en la zona metropolitana de la ciudad de México

*Rafael Montesinos Carrera\**

**L**a ciudad es el espacio en donde se recrean las relaciones sociales predominantes del sistema productivo contemporáneo, donde interactúan los diferentes actores sociales y se hace latente la vinculación entre las instituciones que reproducen a la sociedad y los individuos que la constituyen, es el espacio en donde se reproduce la vida cotidiana. La ciudad representa el lugar en donde los individuos se sujetan a un conjunto de normas establecidas legal y simbólicamente.

Si el espacio urbano es la mejor expresión del sistema productivo industrial, entonces, en este contexto se han de reflejar también sus contradicciones. Al referirnos concretamente a la sociedad capitalista, esperaríamos encontrar en sus ciudades las contradicciones que se desprenden de las relaciones sociales entre sus actores en lo político, lo ideológico y lo económico. Obviamente, el reflejo de las contradicciones en las relaciones económicas que se desprenden de la lógica del capitalismo, serán mucho más visibles a simple vista; la acumulación de la riqueza en unas pocas manos y su consecuente diferenciación social se verán reflejadas en la heterogeneidad estética que conforma el espacio urbano. Así como en la ciudad se percibe el paso de la modernidad, también se observan la segregación social, la marginación y la miseria, sobre todo en las ciudades de los países subdesarrollados.

---

\*Profesor-investigador del Departamento de Sociología, UAM-A.

Si la intención es hacer referencia concreta al tipo de conflictiva social que se reproduce en el espacio urbano de una sociedad capitalista rezagada, hay que tener presente que las estructuras económicas que reproducen materialmente a esas sociedades son más endebles, es decir, más incapaces de suavizar las contradicciones que se desprenden de las relaciones sociales capitalistas. En ese sentido las crisis económicas por las que atraviesa el sistema capitalista en su conjunto provoca peores repercusiones en las sociedades en vías de desarrollo.

Otro factor por considerar es que a finales de los sesenta se reconoce en América Latina el fracaso del modelo de desarrollo económico conocido bajo el rubro de "sustitución de importaciones" impulsado en el periodo de posguerra. En ese contexto es que se dan los primeros experimentos neoliberales, en Brasil, Argentina y Chile. En el caso de México, no es sino hasta los ochenta que el proyecto neoliberal se pone en marcha, después de que el régimen de Echeverría intentó fallidamente recuperar el predominio económico estatal apoyado en una política populista, estrategia fuertemente criticada por la burguesía nacional. La grave crisis económica de 1982 y la incrustación de una nueva tecnocracia en el aparato estatal, son las condiciones que ven nacer el proyecto neoliberal y la modificación de la relación entre el Estado, el capital y el trabajo. A nuestro entender la política neoliberal del Estado se traduce en:

1. La liberación de la economía (fin del proteccionismo, apertura total al capital extranjero);
2. privatización de la economía (venta de las empresas paraestatales al sector privado nacional o extranjero);

3. adelgazamiento del Estado (recorte presupuestal y disminución del gasto público); y
4. una política de tope salarial. Es en este marco que intentaré exponer la política urbana del gobierno mexicano en la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM).

Por tanto, la exposición de este trabajo tiene como objetivo principal analizar el quehacer gestor del Estado mexicano en la definición de la política urbana, a partir de las nuevas condiciones que le impone la crisis económica, priorizando en el análisis de los planes de desarrollo de la ZMCM desde los años setenta.

### **La función económica y social del Estado**

Las características principales en el modelo de acumulación de posguerra en las sociedades latinoamericanas, conocido bajo la denominación de "sustitución de importaciones" era:

1. dirigir la economía "hacia dentro" y
2. la intervención directa del Estado en la economía.

El primer aspecto apunta hacia la necesidad de construir una nueva relación de desarrollo socioeconómico que posibilitara la independencia tanto política como económica respecto a los países centrales. El segundo, a garantizar el compromiso de un agente económico y político lo suficientemente capaz de impulsar el desarrollo industrial; garantizando la incorporación de los sectores trabajadores en el proceso de generación de la riqueza. Este fenómeno



es conocido como "populismo" y también se da de manera generalizada en los países latinoamericanos.

En los países de América Latina el Estado se presenta como un elemento indispensable para garantizar el desarrollo económico, a diferencia de lo que acontece en la lógica de acumulación de los países desarrollados donde el papel económico de esta entidad se reduce a garantizar las condiciones externas de producción. En cualquiera de las dos

circunstancias el Estado se presenta como agente ordenador del conjunto de la sociedad en lo económico, político y social, y en cualquiera de los casos ha de garantizar las condiciones externas de la producción, propiciando la acumulación. Es necesario tener presente el objetivo que persigue la intervención económica del Estado, el beneficio social, mas no la ganancia, para comprender por qué su capacidad financiera se va deteriorando paulatinamente hasta el grado en que se hace más visible la dificultad para representar los intereses colectivos de la sociedad.

Cuando sugiero que el Estado propicia la acumulación de la riqueza ha de suponerse que la inversión global que hace éste funge como un valor de uso que el capital no ha de reponer, a la manera que Topalov lo propone. El gasto público que el Estado invierte en el rubro de la infraestructura permite, por un lado, garantizar el funcionamiento del espacio urbano donde se asienta la industria, y por otro, articular el mercado interno así como articularlo con el mercado internacional. La red de carreteras conecta los principales puntos económicos de una nación, los entrelaza con las líneas fronterizas y pone al alcance de los centros productivos los puertos comerciales que articulan a la economía con el exterior. En el caso específico de México, por ejemplo, la construcción de la carretera México-Acapulco en los veinte apuntaba ya al desarrollo turístico. Estas inversiones que propician el desarrollo económico son valores que al capital no le significan ningún costo directo.

En el caso de la inversión estatal en el ámbito urbano se hace más palpable esta situación. La red eléctrica, el sistema de drenaje, el ordenamiento de la vialidad, etc., presume el beneficio social aunque realmente financia indirectamente los requerimien-

tos de la producción. El gasto público dirigido a impulsar la educación satisface las necesidades de capacitar la mano de obra que requiere el proceso de industrialización. La inversión para garantizar la salud pública, la recreación, el subsidio a los alimentos básicos por medio de la mediación del Estado en la comercialización de esos productos (Liconsa, Conasupo, tiendas del ISSSTE, IMSS, DDF, Tiendas Universitarias, etc.), el subsidio al transporte colectivo y el financiamiento de la vivienda son acciones del Estado que permiten a los asalariados tener mayor capacidad de consumo. Se trata de un financiamiento indirecto al capital (Castells 1981, Topalov 1979) que alivia las contradicciones entre el capital y el trabajo posibilitando la acumulación de la riqueza en un marco de paz social. El Estado se presenta como el elemento garante de los intereses colectivos sin abandonar su carácter de clase (Poulantzas, 1969).

### **Sobre los planes de desarrollo urbano en la ZMCM**

#### *a) Los antecedentes históricos de la ciudad de México*

Hacer un minucioso recorrido histórico de la ciudad de México para dar cuenta de la evolución que ha tenido a lo largo de los años, hasta convertirse en lo que hoy conocemos como zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), necesariamente nos remontaría a la época precolonial cuando se funda la gran Tenochtitlan. Sin embargo, para alcanzar el objetivo que se propone este ensayo: analizar el con-

texto de las diferentes políticas urbanas (creación de instituciones, instancias gubernamentales, etc.; elaboración de reglamentaciones, planes y programas); para comprender sus alcances y limitaciones me conformaré con presentar una breve síntesis de las decisiones del Estado mexicano contemporáneo en este sentido.

La primera medida que el Estado toma para conducir el desarrollo de la ciudad de México es la creación del DDF en 1928, momento en que el Estado mexicano ha consolidado su posición política al controlar efectos turbulentos de la lucha revolucionaria, periodo en que la capital de la nación era conceptualizada más como una plaza militar, que como una ciudad. En ese momento (los años veinte) se crean las primeras leyes, planes y programas y se asignan los primeros presupuestos para promover la planeación del espacio urbano. Se trata de una planeación implícita no de una planeación formal, como hoy lo entendemos (Hiernaux, 1988).

En 1930 se crea la Ley sobre Planeación General de la República, misma que contempla la problemática de la capital donde el fuerte crecimiento poblacional impone al gobierno del Distrito Federal comenzar a tomar medidas sobre transporte e higiene. Es hasta 1933 que se crea una ley específica para ordenar el desarrollo urbano de la capital, la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorial de Baja California. La importancia de esta ley es que se establecen los criterios de planificación con base en planes reguladores que integran diferentes aspectos del desarrollo urbano.

Es en el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) que la planeación tiene su auge; en el marco del Plan sexenal en 1936 se publica la segunda Ley de Planificación del Distrito Federal y Baja California, se

crea su reglamento y se constituye la Comisión Mixta de Planificación en ese mismo año. En ese sexenio se fortalece el papel económico del Estado al impulsar el desarrollo a partir de su participación en PEMEX, BANOPSA, CONASUPO, NAFINSA, etc. Es el inicio del “desarrollo estabilizador” donde el manejo político del populismo garantiza la incorporación de las clases trabajadoras en el proceso de generación de la riqueza. En el último año del sexenio de Cárdenas se crea la Oficina del Plano Regulador de la ciudad de México e inicia la actividad de la Comisión Consultiva del Distrito Federal que se propone propiciar la participación de la comunidad en las decisiones reguladoras de la planificación urbana. En esos años la tendencia de la política urbana va dirigida predominantemente a ordenar la vialidad de la ciudad atendiendo el acelerado crecimiento impulsado por el proceso de industrialización.

No es hasta 1953 que se reforma la Ley de Planificación de 1936, y se implementan unos cambios al Reglamento de Planificación. En los subsiguientes años el Estado mexicano se dedica a conducir el ordenamiento espacial de la ciudad, evitando las contradicciones entre el capital y el trabajo. La regencia de Uruchurtu en los periodos sexenales de Ruiz Cortines (1952-58) y el de López Mateos (1958-64) refleja la necesidad del Estado de garantizar una ciudad funcional al desarrollo económico. No es hasta la segunda mitad de los sesenta cuando el crecimiento demográfico impone al gobierno del Distrito Federal la necesidad de tomar medidas para crear un sistema de transporte colectivo que respondiera a las nuevas necesidades poblacionales, es en este contexto que comienza la construcción del Metro (STC), elemento que aportará a la ciudad de México más características de modernidad.

En los setenta se inicia la etapa en la que el Estado mexicano orienta la planificación de la ciudad de México a partir de una política urbana *formal*. En el contexto del fin del “desarrollo estabilizador” y la fuerte crisis política de finales de los sesenta, la primera medida en el ámbito urbano que toma el gobierno de Echeverría es recomponer la estructura espacial de la ciudad; de la vieja organización a partir de los doce cuarteles se reordena el espacio urbano a partir de la creación de 16 delegaciones, sistema político y administrativo que hoy conocemos. El marco general en el que se dan las principales medidas gubernamentales de este gobierno en el ámbito urbano, está inserto en la formulación de la Ley de Asentamientos Humanos (1970-76); misma que responde a una coyuntura internacional que a partir de organismos internacionales como la ONU demuestran interés por el desarrollo urbano de los países del Tercer Mundo.

Las principales medidas sobre la planificación de la ciudad de México, siendo ya reconocido el problema de la conurbación con el estado de México, son las siguientes:

1. En diciembre de 1970, se instituye la Dirección General de Planificación y el Consejo Consultivo del Distrito Federal.
2. En 1971, se reforma la Ley de Planificación del DF, actualizando la obsoleta ley de 1953.
3. En 1976,
  - a) se decreta la Ley de Desarrollo Urbano del DF;
  - b) se decreta un Plan Director (Primer Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal), donde se plantea la definición de una zona de conurbación alrededor de la ciudad de México.

Podemos resumir el significado de la política urbana en el sexenio de Echeverría, como el periodo donde el Estado mexicano toma *formalmente* las medidas adecuadas para dar las soluciones pertinentes a la problemática de rápido desarrollo del espacio urbano en la ZMCM. En esta etapa por el tipo de planes y programas de desarrollo urbano que toman las autoridades gubernamentales se hace obvio el reconocimiento del proceso de conurbación que torna mucho más compleja la planificación urbana en la capital de la República.

La fuerte crisis heredada del régimen anterior, propiciada fundamentalmente por fuerte disparidad entre el peso mexicano y el dólar, representó la contingencia inmediata que el gobierno de López Portillo (1976-82) tuvo que enfrentar para continuar influyendo en el desarrollo socioeconómico del país.

En el caso del DDF el endeudamiento externo al que estuvo recurriendo para crear la infraestructura necesaria para garantizar la funcionalidad de la ciudad de México, sobre todo por la construcción del metro (STC), requería de la recuperación financiera de la economía nacional.

El "boom" petrolero es el suceso que renueva la capacidad financiera del Estado mexicano, permitiéndole continuar la política de planificación urbana en el contexto de una perspectiva nacional donde la planificación regional es el marco global a partir del cual se proyecta el desarrollo del espacio urbano, dando mayor importancia a la ZMCM.

Para 1979 se crea una nueva versión del Plan Director (Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal), con el cual se impulsan los Planes Parciales Delegacionales en los cuales se hacen las especificaciones particulares a las capacidades y necesidades de cada delegación. Se observa en esos

momentos una considerable preocupación por la vialidad y el transporte: se amplía el sistema del metro, se crea el programa de los ejes viales y, algo realmente destacado en la estrategia para hacer funcionar la ciudad, se municipaliza el transporte. En febrero de 1980 se aprueba la segunda versión del Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Para mayo de 1982 se aprueba la versión actualizada de ese mismo plan, documento que es firmado por el entonces regente de la ciudad, Hank González.

Por último, la caída de los precios del petróleo, la anarquía cambiaria de la banca privada, el endeudamiento externo y las fuertes devaluaciones bosquejan la profunda crisis que tiene que enfrentar el siguiente régimen; que al principio del sexenio de De la Madrid (1982-88) provoca la declaración de la moratoria a la deuda externa. No se trata de una posición política en contra de los bancos acreedores internacionales sino de incapacidad real para responder a los compromisos financieros establecidos con dichas instituciones.

Siguiendo la vertiente de la planeación global de la nación, este gobierno crea el Plan Nacional de Desarrollo (publicado en 1983). Por lo que toca a la legitimación de la instrumentación de las políticas de planificación urbana y a partir de la nutrida participación de la sociedad civil ante los eventos del sismo de septiembre de 1985, el regente del DF, Ramón Aguirre, convoca a la consulta pública de los Programas de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal. Esta medida culmina con la publicación del Programa General del Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988, en el cual se da una visión global de la problemática de la ciudad de México y su área conurbada, en éste se proponen las políticas

que han de propiciar pretendidamente la solución a los problemas de la situación física del subsuelo, la población, las actividades económicas, la organización del espacio, la infraestructura, vialidad y transporte, vivienda, equipamiento urbano, contaminación etc. En los subsiguientes dos apartados, expondré la síntesis de dicho programa y una crítica al mismo.

*b) Planteamiento del Programa General de Desarrollo Urbano del DF 1987-1988*

El programa considera no sólo el área del Distrito Federal sino la ZMCM, constituida básicamente por el DF y 17 Municipios del estado de México, mismos que fueron alcanzados por el desarrollo urbano de la capital de la República. Es por esto que el DDF ve como una limitante administrativa las atribuciones jurídicas que le corresponde compartir con el estado en el cual se extiende la ciudad de México. El programa se propone: "...sobre todo la unificación de criterios y política que apoyen la solución de los problemas a través de una estructura clara en materia de zonificación primaria regional de los centros urbanos, de sistemas de enlace, de transporte y usos complementarios del suelo". (pág. 13)

Una parte fundamental del programa considera la vital importancia que representa el garantizar la funcionalidad de la ZMCM, a partir de la contención del crecimiento de la mancha urbana; reconociendo como problemas centrales el suministro del agua, la congestión vial, la contaminación ambiental, el problema de la vivienda, provocado por la explosión demográfica en la ZMCM y agravado por los efectos del sismo de septiembre de 1985. En la aplicación

de los programas parciales vigentes en el DF se procura regular y contener el crecimiento de la capital.

Otra cuestión importante del programa de desarrollo urbano es la política urbana encaminada a la reconstrucción de la zona central de la ciudad de México, área visiblemente afectada por el sismo en 1985. Este aspecto está íntimamente ligado a la estrategia global de la reordenación urbana, que se plantea la planificación física, económica y de servicios en la ciudad de México. Se establecen los criterios para revitalizar el centro histórico, definir los sectores urbanos donde se ubique ese espacio requerido por la administración, el comercio, la recreación, el empleo, la vivienda, etc. También se definen los criterios para manejar los asentamientos irregulares, los poblados ubicados en áreas de conservación ecológica, zonas especiales de desarrollo controlado, etc., que estarían también contemplados en un ámbito más amplio de la conservación del medio ambiente. Por último se plantea la modificación al marco jurídico con el objetivo de hacerlo acorde a las disposiciones del programa general de desarrollo.

*c) Crítica a algunos planteamientos del programa*

1. En el apartado del programa de desarrollo en el que se plantea la cuestión de la población (pág. 26) en el Distrito Federal, se hace evidente la importancia de esta actividad por el porcentaje de la población que representa en relación con el total del país. Congregar el 12.4% de la población total y representar el 37% del total de la población urbana de la nación es verdaderamente significativo por lo que respecta a la planificación urbana y regional; considerando que el volumen de la población permite

**CUADRO No. 1**  
*Estimaciones de la población de la ZMCM*

Delegación	1980	%	1990	%	
Álvaro Obregón	663 156	7	795 381	7	20
Azcapotzalco	623 433	7	662 873	6	6
Benito Juárez	563 996	6	603 365	6	7
Coyoacán	621 193	7	873 679	8	41
Cuajimalpa	95 059	1	161 971	1	70
Cuautémoc	843 283	9	857 479	8	2
Gustavo A. Madero	1 569 714	17	1 727 143	16	10
Iztacalco	591 445	6	631 819	6	7
Iztapalapa	1 315 063	14	1 798 864	17	37
Magdalena Contreras	179 986	2	226 553	2	26
Miguel Hidalgo	561 999	6	552 023	5	-2
Milpa Alta	55 706	1	75 565	1	36
Tlahuac	153 061	2	216 718	2	42
Tlalpan	384 613	4	588 887	5	53
Venustiano Carranza	717 221	8	703 499	6	-2
Xochimilco	226 208	2	352 326	3	56
Distrito Federal	9 165 136	100	10 828 145	100	18
Distrito Federal	9 165 136	61	10 828 145	53	18
Zona conurbada	5 786 965	39	9 724 685	47	68
(estado México)	14 952 101	100	20 552 829	100	37
ZMCM					

**Fuente:** 1980, en *Atlas de la ciudad de México*, 1990. Estimaciones del Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A. C.; estructuras porcentuales propias.

estimar las necesidades sociales y sobre éstas determinar el volumen del gasto social destinado a satisfacerlas. El problema de plantear de esta manera las cosas, sin reconocer la íntima articulación con la zona conurbana que se extiende en 17 municipios del estado de México, reduce casi en un 50% la población que coexiste en el mismo espacio urbano. A continuación presento un cuadro sobre la composición poblacional de la ZMCM para clarificar esta aseveración.

Desde los primeros años de la década de los setenta las autoridades del Distrito Federal comienzan a conocer la problemática que representa la expansión de la ciudad de México, ZMCM, hacia la zona colindante con el estado de México. En términos de población el programa presenta estimaciones del año de 1970, en las que se observa que en el Distrito Federal se asientan 6 871 millones de habitantes, mientras que en los municipios del estado de México, que forman el área conurbada, se encuentran 1 947 millones de habitantes. Es decir, que para ese año la población de la ciudad de México que se asienta fuera del DF representa el 28.3%. Mientras, según la tabla que se presenta anteriormente, para el año de 1980 representa el 39% y en el año de 1990 la población de la ciudad de México que se asienta en el estado de México representa el 47% del total de la población de la ZMCM. En su conjunto esta población representaba el 23.6% del total nacional en el año de 1988, según estimaciones del *Mapa mercadotécnico y económico* (1989).

El primer aspecto que habría de considerarse es el referente al acelerado crecimiento demográfico que se observa desde los años sesenta, pero es necesario tener presente que el espacio en el que se asienta la ciudad de México desde el periodo revo-



lucionario, que en la actualidad se conoce como el Centro Histórico, se comenzaba a expandir conforme avanzaba el proceso de industrialización en las hoy delegaciones colindantes con ese lugar. Entonces, es evidente por qué en esas delegaciones se asienta la mayor parte de la población del DF.

Para el año de 1990 en la delegación Iztapalapa se asienta el 17% del total de la población del DF (en este caso específico es necesario considerar, primero, que la delegación colinda con el área céntrica

de la ciudad; y segundo, que en esta delegación comenzó a asentarse la población de bajos recursos que se empleaban en el incipiente proceso de industrialización del periodo 1930-1950. La Gustavo A. Madero acogía al 16% de ese total; la Cuauhtémoc y Coyoacán el 8% cada una de ellas; la Álvaro Obregón el 7%; la Venustiano Carranza, Benito Juárez y Azcapotzalco el 6% cada una de ellas. Esta concentración tiene que ver necesariamente con el desarrollo histórico de la ciudad de México, en el cual al llegar a la "saturación" del área céntrica (agotamiento del espacio para construir viviendas) el crecimiento urbano se dirigió hacia los municipios colindantes del estado de México, en la misma medida que la tendencia del crecimiento industrial apuntaba hacia allá; a la vez que también crecía, aunque en menor proporción, hacia las delegaciones que salían fuera de la circunferencia central de la ZMCM.

La saturación de la zona céntrica de la capital obedece a la lógica del desarrollo histórico de nuestra sociedad, la concentración económica que se da en el periodo posrevolucionario, hacen de la capital de la República (Garza, 1988) el máximo polo de desarrollo en la medida que representa el mercado con mayor capacidad de consumo, la plaza que concentra una parte considerable de la PEA, así como el lugar donde más se concentra la fuerza de trabajo calificada que la industria demanda. De tal manera que el agotamiento del espacio físico del Distrito Federal, el valle de México, era de esperarse conforme fuera creciendo el volumen poblacional. Al interior del DF las limitantes que propició el crecimiento hacia el estado de México, fueron, primero, el alejamiento del centro de la ciudad, y segundo, porque en la mayor parte geográfica de estas delegaciones se ubicaba el ámbito rural dentro del DF, así como las

zonas boscosas que delimitaban al Valle de México. Sin embargo, el mismo crecimiento poblacional provocó que estas áreas se fueran habitando. A continuación se presenta un croquis del Distrito Federal bajo la óptica del modelo de anillos concéntricos a través del cual podemos observar el desarrollo histórico de la ciudad de México.

### *Croquis del Distrito Federal*

El primer anillo representa la consolidación del área central de la ciudad de México en el periodo 1930-1950, etapa en la que se propicia el asentamiento de la industria en la zona norte del DF. Es el momento en que se promueve la población de la ciudad de México y se toman las primeras medidas para organizar el transporte colectivo.

El segundo anillo refleja el crecimiento de la mancha urbana, hacia las delegaciones del DF que colindan con el área céntrica y los municipios del estado de México (se promueven aquí los parques industriales) nos referimos al periodo 1950-1970, momentos en que el proceso de industrialización ofreció sus mejores frutos. Se ocupa Naucalpan como zona industrial y ciudad Nezahualcóyotl como dormitorio de la fuerza de trabajo.

El tercer anillo permite observar la expansión de la ciudad de México hacia las áreas del DF más alejadas de la zona concéntrica y hacia otros municipios del estado de México (1970-1990). Se instala la zona industrial Izcalli-Tultitlán, se conurban 12 municipios más, fuera del DF hasta completar 17 municipios del estado de México que se integran a lo que actualmente se conoce como ZMCM.

De tal manera que la explosión demográfica fue rebasando las medidas que tomaban las autoridades del DF para hacer funcional el espacio urbano donde se asentaba la ZMCM. La creciente contaminación, provocada por la concentración industrial (30 mil unidades productivas industriales), los autos en circulación (2.5 millones) y las áreas erosionadas (22 mil hectáreas) por la depredación de los bosques y la expansión de la mancha urbana, de acuerdo con estimaciones para el año de 1983 (representadas en el Programa General de Desarrollo Urbano del DF 1987-1988, pág. 55, a los que corresponde el 20%, 75% y 5%, respectivamente; obligó a las autoridades a tomar las medidas pertinentes para proteger de este peligro a la zona ecológica. Se definieron en este programa el área de desarrollo urbano, ubicada fundamentalmente en el área concéntrica, y la del segundo anillo, donde se contempla la incorporación de los 17 municipios del estado de México; la zona de amortiguamiento que tiene por objetivo detener el avance de la mancha urbana, así como el área de conservación ecológica, en la que se establece la reglamentación jurídica y de construcción requerida para regular los asentamientos ubicados con anterioridad en esas delegaciones.

Las medidas preventivas que contempla el programa tuvieron que establecerse ante la evidente amenaza del desplazamiento de la ciudad hacia esas delegaciones. Si consideramos el crecimiento poblacional en dichas delegaciones en la década de los ochenta, tenemos que la ZMCM ha crecido en el área del DF un 18%, según el cuadro número 1. De 1980 a 1990 el volumen de la población en Cuajimalpa se ha incrementado en un 70%; en Xochimilco en un 56%; en Tlalpan, 53%; en Tláhuac, 42%; en Coyoacán un 41%; en Iztapalapa, 37%; en Milpa Alta un

36%; en la Magdalena Contreras, 26%, y en la Álvaro Obregón un 20%. Es decir, a partir del croquis del DF es fácil observar que las delegaciones cuya población ha aumentado son aquellas que se comenzaron a desarrollar después de haberse saturado la zona céntrica de la ciudad de México y la zona del DF, ubicada en el segundo anillo del croquis.

Entonces, conviene resumir la idea manejada anteriormente acerca de la problemática que encierra el crecimiento de la ZMCM, considerando la cuestión de la explosión demográfica y el agotamiento natural del espacio físico en esa entidad. Primero, el crecimiento de la mancha urbana en el DF obedeció al crecimiento poblacional en las delegaciones ubicadas predominantemente en el tercer anillo; en esas delegaciones se registran los índices de crecimiento más alto en la década de los años ochenta. Segundo, si bien el crecimiento de la ZMCM fue del 37% en ese mismo periodo, la expansión física se dio predominantemente en los 17 municipios del estado de México, que representan la zona conurbada de la ciudad de México. En esta área de la ZMCM se dio un crecimiento poblacional del 68% mientras en el área del DF el incremento poblacional sólo fue del 18%.

2. La planeación urbana ha sido concebida por el Estado mexicano como el instrumento que promueve el desarrollo económico y social (Plan Nacional de Desarrollo, 1984; Manual para elaborar los Planes de Desarrollo Urbano, 1977, SAHOP), por un lado se pretende posibilitar la creación de la riqueza, y por otro, elevar el nivel de vida de la ciudadanía. Por esto, el problema de la vivienda es el elemento fundamental para estimar el alcance de las políticas urbanas. Satisfacer las necesidades de vivienda del grueso de la población que cohabita la ZMCM se presenta como uno de los principales desafíos para

CUADRO No. 2  
Índice de precios y salario real

Año	General	Vivienda	Salario mínimo real
1980	100.0	100.0	100.0
1981	128.8	138.6	101.6
1982	202.9	221.8	83.5
1983	401.4	379.1	70.5
1984	652.9	554.7	69.3
1985	1 027.3	810.7	67.7
1986	1 899.8	1 334.3	60.1
1987	4 361.3	2 391.8	58.4
1988	9 272.9	5 906.7	50.6
1989	1 162.4	10 614.3	48.6

Fuente: "Evolución y perspectivas de la vivienda en la ciudad de México". IIESLA, A. C. 1990; cambio de base propia en el índice de salarios mínimos, considerando información del "México Social 1988-1989".

las autoridades del DF, e indudablemente es el indicador que hablaría directamente del nivel de vida de la ciudadanía.

La principal limitante de la política urbana dirigida a paliar este problema es la restringida capacidad financiera del Estado para satisfacer la demanda de vivienda, sobre todo para los sectores de medianos y escasos recursos. Es decir, la parte que representa a la oferta, las autoridades del DF y el Estado mexicano en general, se encuentra en una fuerte crisis financiera que le incapacita para responder a la demanda de este bien. La parte que corresponde a las inmobiliarias privadas, considerando los altos costos de las materias primas requeridas para la construcción de la vivienda y la baja capacidad de consumo del grueso de la población, ve peligrar la

recuperación de su inversión. Simplemente, si nosotros consideramos el nivel de ingreso de la población podemos advertir esta contradicción en el marco de una deteriorada economía como la nuestra. Según estimaciones en el *Mapa mercadotécnico y económico* para el año de 1988 en la ZMCM se concentran 19 658 968 habitantes, es decir, el 23.7% del total de la población del país. De esta población, y siguiendo los criterios de ese mapa, el 63% de la población de la ZMCM está clasificada como "baja" o de escasos recursos, este nivel considera ingresos de cero a tres salarios mínimos. El 22% está clasificada en el nivel "medio" en el que los ingresos van de tres a siete salarios mínimos. Y sólo el 15% está considerada como clase alta, con ingresos de 7 o más salarios mínimos. De tal manera que los buenos

propósitos de una política urbana para solucionar el problema de la vivienda tienen que verse en un contexto mucho más amplio.

Entonces, la limitante para avanzar no está sólo en el lado de la oferta sino también y, sobre todo, en la falta de capacidad de consumo del lado de la demanda, es decir, en la incapacidad de los salarios para consumir la vivienda con los altos costos existentes en ese sector de la economía. Se presenta el cuadro 2 para justificar esta aseveración.

Los índices de precios, tanto los generales como los de la vivienda, reflejan la fuerte crisis económica que vive el país desde principios de los años ochenta. La disparidad existente entre el acelerado crecimiento de los precios refleja el proceso inflacionario al que se sometieron las relaciones de intercambio, una relación contradictoria donde los salarios "reales" no siguen el ritmo de crecimiento de los precios, pero aun van en sentido contrario. Esta situación sugiere de inmediato que la demanda se va comprimiendo en términos generales; que el mercado interno va perdiendo la capacidad de consumo que requiere toda economía y sobre todo economías como la nuestra que se encuentra en vías de desarrollo.

En estas condiciones es fácil comprender porqué a las inmobiliarias privadas ya no les interesa dirigir sus inversiones hacia la construcción de vivienda popular, a menos que el gobierno corra con los riesgos financieros, brindando la concesión a los capitales privados.

En el Programa General de Desarrollo Urbano del DF se hace una breve descripción de la problemática de la vivienda, poniendo mayor énfasis en que su agravamiento se dio a partir del sismo de 1985. Es evidente que sólo se considera la demanda de la habitación con el cálculo de la población asentada

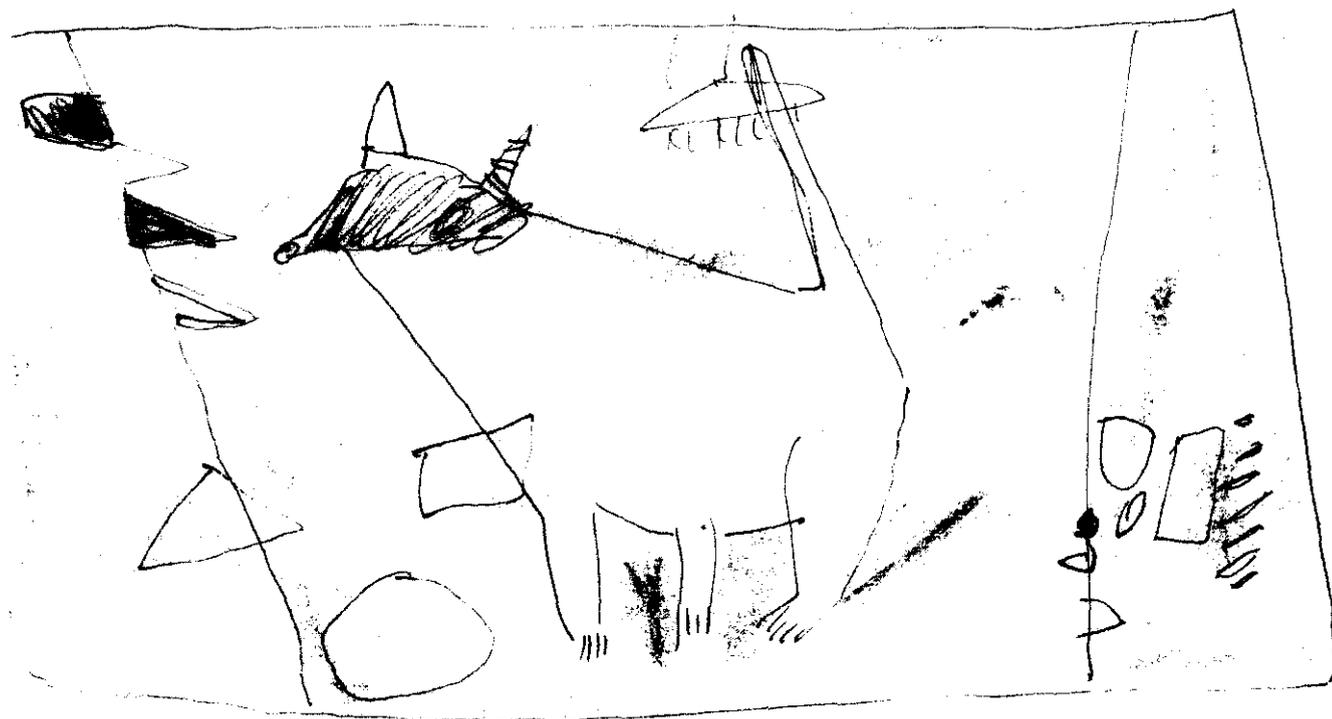
en el Distrito Federal, cuestión que aminora el tremendo déficit habitacional de la ZMCM. Según estimaciones en el *México Social* para 1983 hacían falta 71 213 habitaciones, exclusivamente en el Distrito Federal.

Aun con el esfuerzo que las autoridades del DF hacen por resolver la problemática de la vivienda a partir de instancias como INFONAVIT, FONHAPO, FOVI, FOVIISTE, FOVIME y el DDF no se avanza lo que la demanda requiere en materia habitacional por los siguientes problemas:

1. El desequilibrio entre el costo de las soluciones habitacionales y la capacidad de ahorro de las familias (incapacidad del ingreso familiar para adquirir vivienda).
2. La falta de capitalización que se experimenta aun en los órganos encargados de promover la vivienda.
3. La carencia de mecanismos financieros eficientes que permitieran a los fondos atender a la población de manera efectiva a través del mejoramiento del inventario existente.
4. La baja participación de recursos del mercado de dinero en la construcción de viviendas.
5. La limitada disponibilidad de tierra apta para la construcción de vivienda.

#### A manera de conclusión

Sin pretender haber agotado la discusión sobre el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988, documento en el que se centró el análisis de este ensayo, la crítica que se presenta acerca de algunos de sus puntos buscó hacer patente



la limitante económica y geográfica en el caso específico de la política urbana en el DF. En el sentido, desde el planteamiento inicial de este ensayo se intentó trazar un panorama global en el que se inscribía la sociología urbana; un contexto donde las contradicciones del capitalismo saltan a la vista y la participación del Estado es indispensable para aminsonarlas. El problema que se especifica en este ensayo apunta posiblemente, en un marco de crisis económica, al efecto negativo sobre la problemática urbana que provoca el retiro o disminución del papel económico del Estado. Esto quiere decir que el Es-

tado va perdiendo la capacidad para aparecer como el representante de los intereses colectivos del conjunto de la sociedad. Su acción gestora va reduciéndose a permitir que el espacio urbano se adecue a las necesidades del mercado en el ámbito de la producción, la circulación y el consumo. La diferenciación social se hace más evidente, las contradicciones entre capital y trabajo llega al punto extremo donde la reproducción de la fuerza de trabajo va quedando a la deriva.

En el caso de la ZMCM, en cuanto se va haciendo evidente el agotamiento del espacio físico urbaniza-

ble del Distrito Federal, la zona conurbada del estado de México funge como válvula de escape para la presión social provocada por la falta de vivienda y de oportunidades en general. El que las autoridades se esfuercen por hacer funcional y habitable la ciudad de México provocará inevitablemente el desplazamiento de la población hacia los municipios colindantes del estado de México. El proceso de segregación social se extiende hacia esa entidad; dentro de la misma lógica interna en los municipios del estado de México se da también el proceso de segregación social donde la población de escasos recursos son lanzados a las afueras de los municipios, alejando a la fuerza de trabajo, seguramente no de las unidades productivas pero sí del centro de la ZMCM.

Otra de las limitantes para la planeación de la ZMCM es que ésta se encuentra asentada en dos entidades jurídicamente independientes, una está representada por el gobierno del Distrito Federal y la otra por el gobierno del estado de México. Y aunque esta problemática se enmarca dentro del planteamiento del Sistema Nacional de Planificación que tiene por objeto superar los desequilibrios regionales las acciones de uno y otro gobierno no han dado solución a la interdependencia económica y social que se reproduce en un espacio urbano compartido.

## Bibliografía

- Aguilar, Adrián, G. "La política urbana y el Plan Director de la ciudad de México, ¿proceso o fachada política?". *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 2 núm. 2, mayo-agosto, 1987, México.
- Azuela, Antonio. "El marco jurídico de la vivienda", en *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, UAM-I/SEDUE, México, 1988.

De hecho no existe un Plan de Desarrollo Urbano específico y concreto para regular a la ZMCM, por esto se eligió al Plan General de Desarrollo Urbano del DF 1987-1988, y en ese sentido dirigimos nuestra crítica.

La última limitante a la que se aludió es la referente al problema de lo histórico. Una política urbana tiene en sí limitantes económicas, administrativas, jurídicas, políticas; además que no se da la importancia requerida a la interdependencia y equilibrio regional, las políticas, en general, y las urbanas en particular, no consideran el desarrollo histórico de nuestra sociedad, su naturaleza económica y social, como las condiciones estructurales que ubican al país en vías de desarrollo. Una política puede maquillar la superficie, pero no borrar del plano las contradicciones sociales. Una política urbana puede proponerse detener el crecimiento de la ZMCM, pero la población que expulsa el campo, en nuestro país, y que viene en busca de "oportunidades" a nuestra ciudad, poco han de saber de planes y programas. Las políticas urbanas plantean soluciones parciales no globales. Como seguido se le escuchaba decir a Álvaro Portillo: "Una política urbana no puede detener el proceso histórico" y, por tanto, contener el crecimiento desmedido de la ZMCM.

- Azuela, Antonio, "Hacia una sociología jurídica de la urbanización popular", *Revista A.*, vol. V, núm. 11, UAM-A, enero-abril, México, 1984.
- Azuela, Antonio ( y otros), "Ilegalidad y procesos sociales en cuatro colonias populares de la ciudad de México", *Revista A.*, vol. V, núm. 11, UAM-A, enero-abril, México, 1984.

- Anzuela, Antonio y Dhuau, Emilio. "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas", *Sociológica*, año 2, núm. 4, México, verano 1987.
- Azuela, Antonio, "El orden jurídico en la interpretación sociológica de la urbanización popular en América Latina", *Sociológica*, año 5, núm. 12, UAM-A, México, enero-abril, 1990.
- Baill, Michael, "La cuestión de la vivienda ¿hacia una revisión teórica?", *Sociológica*, año 2, núm. 4, UAM-A, México, verano 1987.
- Calderón, Julio. "Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistema político. El caso de las zonas ejidales y comunales en la ciudad de México (1980-1984)", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 2, mayo-agosto, 1987, México.
- Castells, Manuel, "Crisis urbana y cambio social", *Siglo XXI*, México, 1981.
- CIHAC. "Documentos de VIII Seminario sobre el desarrollo y las perspectivas de la vivienda en México", México, 1990.
- Cisneros, Armando, "Los ciudadanos del Distrito Federal", *Iztapalapa*, año 4, núm. 9, UAM-I, México, junio-diciembre 1983.
- Connolly, Priscila, "La industria de la construcción y relaciones del trabajo en la producción habitacional en México"; en *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, UAM-I/SEDUE, México, 1988.
- Connolly, Priscila, "Finanzas públicas y estado local: el caso del Departamento del Distrito Federal", *Revista A.*, vol. V, núm. 11, UAM-A, enero-abril, México, 1984.
- Connolly, Priscila, "El financiamiento de la capital". *Iztapalapa*, año 4, núm. 9, UAM-I, México, junio-diciembre 1983.
- Connolly, Priscila, "Dos décadas de 'sector informal' ", *Sociológica*, año 5, núm. 12, UAM-A, México, enero-abril 1990.
- Connolly, Priscila (con Cruz y Huarte), "Sociología urbana en Azcapotzalco", *Sociológica*, año 6 núm. 15, México, 1991.
- Coulomb, René, "Vivienda en renta y dinámica habitacional en la ciudad de México", en *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, UAM-I/SEDUE, México, 1988.
- Coulomb, René, "Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana en la ciudad de México (1958-1983)", *Iztapalapa*, año 4, núm. 9, UAM-I, México, junio-diciembre, 1983.
- Cheetham, Rosemond, "Estado del conocimiento sobre el fenómeno metropolitano", *Revista A.*, vol. V, núm. 11, UAM-A, enero-abril, México, 1984.
- Dhuau, Emilio y Lidia Girola, "La ciudad y la modernidad inconclusa", *Sociológica*, año 5 núm. 12, UAM-A, México, enero-abril 1990.
- Dhuau, Emilio y Lidia Girola, (con Corona y Moreno) "La sociología y la ciudad panorama y perspectivas de los estudios urbanos en los años ochenta", *Sociológica*, año 6, núm. 15, UAM-A, México, 1991.
- Departamento del Distrito Federal, "Diagnóstico sociodemográfico", Sección General de Gobierno, México, 1984.
- Estudios Sociales, Banamex, "México social 1988-1989, indicadores seleccionados", México, 1989.
- Garza, Gustavo, "Evolución de la ciudad de México en el siglo XX", en *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, UAM-I/SEDUE, México, 1988.
- Garza, Gustavo, "Concentración especial de la industria en la ciudad de México", *Revista A.*, vol. V, núm. 11, UAM-A, enero-abril, México, 1984.
- Godard, Francis, "¿Sociología urbana?", *Sociológica*, año 2 núm. 4, UAM-A, México, verano 1987.
- González, Ma. Elba y Miguel Hernández, "Características del inventario habitacional y grado de satisfacción de las necesidades de vivienda", en *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, UAM-I/SEDUE, México, 1988.
- Hiernaux, Daniel, "La planeación de la ciudad de México logros y contradicciones", en el seminario Una década de planeación urbano regional en México, Colmex, 1988.
- Ibarra, Valentín, "El origen de las necesidades del traslado de la mano de obra y las funciones del transporte urbano de las personas", *Iztapalapa*, año 4, núm. 9, UAM-I, México, junio-diciembre, 1983.
- Iracheta, Alfonso X, "Algunas reflexiones en relación al problema del suelo para vivienda en la zona metropolitana de la

- ciudad de México", en *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, UAM-I/SEDUE, México, 1988.
- Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alemán A. C., "Evolución y Perspectiva de la vivienda en la ciudad de México", México, 1990.
- Jaramillo, Samuel. "Las formas de producción del espacio construido de Bogotá", en Emilio Pradilla (compilador), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-X, México, 1982.
- Lezama, José Luis. "Hacia una revaloración del espacio en la teoría social", *Sociológica*, año 5, núm. 12, UAM-A, México, enero-abril 1990.
- Maydón, Marín, "La inflación y el financiamiento para la vivienda. Precios relativos y nuevos sistemas de pago", en *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, UAM-I/SEDUE, México, 1988.
- Michel, Marco Antonio. "El proceso habitacional en la ciudad de México", en *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, UAM-I/SEDUE, México, 1988.
- Moctezuma, Pedro (y otros) "Los fraccionarios clandestinos de San Miguel Teotongo", *Revista A.*, vol. V, núm. 11, UAM-A, enero-abril, México, 1984.
- Moctezuma, Pedro, (y otros), "Apuntes sobre la política urbana y el movimiento popular en México", *Sociológica*, año 2, núm. 4, UAM-A, México, verano 1987.
- Massolo, Alejandra, "Las mujeres en los movimientos sociales urbanos de la ciudad de México", *Iztapalapa*, año 4, núm. 9, UAM-I, México, junio-diciembre 1983.
- Núñez, Oscar, "Infonavit, un sistema corporativo para asalariados bajos", en Emilio Pradilla (compilador) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-X, México, 1982.
- Moctezuma, Pedro, (y otros), "¿Masas o asociaciones en el origen del movimiento urbano popular", *Sociológica*, año 5, núm. 12, UAM-A, México, enero-abril 1990.
- Pérez, Pedro, "Inversión federal y concentración metropolitana en la ciudad de México", *Revista A*, vol. V, núm. 11, UAM-A, enero-abril, México, 1984.
- Plan Nacional de Desarrollo, *Informe de Ejecución 1984*, SPP, México, 1984.
- Portillo, Alvaro, "Implicaciones de las políticas urbanas en el capitalismo. Naturaleza de las políticas urbanas", *Iztapalapa*, año 4, núm. 9, UAM-I, México, junio-diciembre 1983.
- Pradilla, Emilio, "Las políticas neoliberales y la cuestión territorial", *Sociológica*, año 5, núm. 12, UAM-A, México, enero-abril 1990.
- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, 1987-1988.
- SAHOP, *Desarrollo Urbano. Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población*, México, 1981.
- Salinas, Carlos, *Segundo informe de gobierno 1990 (anexo)*, Presidencia de la República, México.
- Schteingart, Martha, "El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano. El caso de México", en Emilio Pradilla (compilador) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-X, México, 1982.
- Schteingart, Martha, "La vivienda terminada (Producción habitacional y promoción inmobiliaria en la Zona Metropolitana de la ciudad de México", en *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, UAM-I/SEDUE, México, 1988.
- Schteingart, Martha, "Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana", *Sociológica*, año 5, núm. 12, UAM-A, México, enero-abril 1990.
- Topalov, Christian, *La urbanización capitalista*, Edicol, México, 1979.
- Villarreal, Diana R., "La política habitacional del DDF", *Iztapalapa*, año 4, núm. 9, UAM-I, México, junio-diciembre 1983.
- Wilsa, *Mapa mercadotécnico y económico*, México, 1990.

