
Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México (1958-1983)

René Coulomb Bosc

1. La crisis de la centralidad

Los problemas del Centro Urbano son los problemas de la Ciudad porque, desde que existe, la ciudad quiso ser y se impuso como lo que es: el Centro.

Desde 1325, cuando los señores del Anáhuac logran consolidar la Gran Tenochtitlán y, desde ahí, imponen la hegemonía militar y económica del Imperio Azteca sobre el Valle de México y hasta Yucatán, Oaxaca y Guatemala. Desde entonces, la Ciudad de México es el centro del espacio social; es el espacio del Poder. Así lo entendió Cortés en su tarea de imponer una nueva hegemonía sobre el espacio conquistado: inicia la construcción de la "Ciudad de los Palacios" sobre las ruinas mismas de Tenochtitlán. No pocas veces fueron las mismas piedras de las pirámides, de los templos y de los palacios del poderío azteca que sirvieron para levantar los edificios del nuevo poder religioso y militar. Y cuando el mismo Cortés define el nuevo espacio de la ciudad colonial, lo hace retomando el principio segregacionista de la Gran Tenochtitlán. En el centro, adentro de la traza, ubica a los nuevos dueños del espacio político, económico e ideológico. Afuera, en la periferia, los asentamientos espontáneos de los vencidos.

Es así como la historia colonial (de los aztecas como de los españoles) de la Ciudad de México está llena de enseñanzas para los que intentamos entenderla y transformarla. Cuando nos preguntamos cuáles son los límites de la Ciudad, los procesos históricos de hegemonía y dominación nos llevan a contestar que "lo urbano" no tiene otros límites que los del espacio sometido por el poder económico, político e ideológico en turno. De ser acertada, la respuesta, nos conduce a plantear que el Centro del espacio urbano es el espacio del poder: o sea, el espacio en donde se asienta y desde donde se ejerce el poder.

Claro está que la Ciudad y su Centro no constituyeron siempre con la misma fuerza y claridad la expresión espacial de la hegemonía. En el caso de la Ciudad de México, las luchas por la Independencia, que surgen fuera de la Ciudad, cuestionaron durante mucho tiempo la hegemonía de la Capital, tradicionalmente sumisa al poder en turno. La Consolidación del espacio central no podrá llevarse a cabo antes de que sean definidos cuáles son los límites del territorio (ocupación norteamericana) y quién ejerce el poder sobre el mismo (intervención francesa).

De hecho será solamente a partir de la restauración de la República por Benito Juárez, cuando la Ciudad de México se consolidará definitivamente como el Centro integrador y de Gobierno de todo el territorio nacional. En este proceso, la Ciudad vivió en su espacio central una serie de transformaciones y reestructuraciones. Tanto la Ciudad Virreinal con la Capital del México Independiente se estructura a partir del espacio central en donde se asientan los edificios del poder religioso, político e ideológico (la Universidad). Alrededor del centro monumental están los palacios de la aristocracia española y criolla. En la periferia, los asentamientos populares de los mestizos e indígenas.

La toma del poder por los liberales marca la primera gran transformación de la Ciudad y de sus áreas centrales. La nacionalización de los bienes del clero libera los terrenos periféricos propiedad de la Iglesia, lo cual propició que las clases acomodadas dejaran las áreas centrales para ocupar los nuevos fraccionamientos del Sur y del Poniente. Los viejos palacios del Norte y del Oriente son ocupados progresivamente por las clases populares. El Imperio de Maximiliano reforzará esta primera reestructuración ex-céntrica de la Ciudad con la apertura del Paseo de la Reforma y la ubicación de la residencia del Emperador sobre la Colina de Chapultepec. Durante la dictadura de Porfirio Díaz se consolida esta

diferenciación segregada del espacio urbano, la cual obedece a las nuevas relaciones sociales establecidas por la entrada del país al desarrollo industrial. Mientras la alta y mediana burguesía emigra del centro para instalar sus nuevas residencias en los fraccionamientos del sur-poniente, las compañías inmobiliarias ofrecen a la emergente clase obrera las nuevas colonias del poniente (San Rafael, Santa Julia), del norte (Guerrero, Peralvillo) y del Oriente (Peralvillo, Rastro, La Bolsa, Morelos, Valle Gómez). Ahí se ubican las industrias del capitalismo naciente, en estrecha relación con las estaciones de ferrocarril, bodegas y aduanas que las abastecen.

Se constituye así un auténtico cinturón para la Ciudad el cual, cincuenta años más tarde, dará origen al vocablo de "Herradura de Tugurios".

Mientras tanto, en el primer cuadro (la antigua traza de Cortés) se produce la misma segregación espacial y social. En la parte norte y oriente se establecen las actividades artesanales y comerciales populares, mientras la zona poniente sigue siendo el centro comercial y cultural de las clases altas.

Esta estructuración de la Ciudad y de su espacio central seguirá vigente durante la Revolución, y se consolidará durante la época post revolucionaria.

Al iniciar la década de los 40', el proceso de urbanización acelerado genera una estructuración radicalmente diferente de la Ciudad de México.

Los flujos migratorios provenientes de la periferia rural del territorio nacional y atraídos por la concentración del capital industrial, comercial y financiero en el espacio hegemónico de la Ciudad, harán explotar los límites físicos del espacio urbano. A partir de aquel entonces la "problemática urbana" será sinónimo de crecimiento incontrolado y anárquico.

Lo que fuera la totalidad del espacio físico de la Ciudad de México al principio de los 40', representa

hoy en día solamente la sexta parte de la mancha urbana. En este proceso, la Ciudad Central entra en crisis. Sin embargo, los problemas y las contradicciones que viven las áreas centrales de la ciudad no son propias de un espacio geográficamente delimitado, "El Centro", sino que se inscriben dentro de la problemática urbana global de la Ciudad e incluso, del país.

Lo que se ha dado por llamar la "crisis de la centralidad" nació y se desarrolló con la Ciudad misma. Esta crisis no es más que la expresión económica-espacial, y también política, de las contradicciones generadas por un proceso de urbanización que se caracteriza por la estructuración espacial y socialmente segregada del territorio, en función de dos patrones articulados entre sí. A nivel del espacio urbano total (el territorio nacional) el proceso de urbanización obedece al patrón de concentración —dispersión. A nivel del espacio central (el Área Metropolitana), el mismo se estructura a partir de la polarización segregada centro—periferia.

2. La problemática del centro urbano

De los múltiples estudios que se llevaron a cabo los diez últimos años podemos resumir en cinco aspectos los problemas existentes en la Ciudad Central.¹

A.- *Desplazamiento de las actividades industriales*, alrededor de las cuales se habían desarrollado las colonias de obreros y artesanos del norte y del oriente. Si bien la Ciudad Central concentraba en 1960 el 96% de los establecimientos industriales del área metropolitana,

este porcentaje disminuyó constantemente a favor de las nuevas periferias industriales del norte del Distrito Federal y de la Zona Metropolitana.

Esta desaparición de fuentes de trabajo tuvo un impacto negativo para la población residente de las colonias populares centrales, la cual buscó asegurar la base económica de su permanencia en dichas colonias a través de las actividades del comercio y de los servicios.

B.- *Terciarización de las actividades económicas de las áreas centrales.*

Este fenómeno se deriva de la nueva división social del trabajo impuesta sobre el territorio (nacional e intraurbano) por el capitalismo monopólico, el cual pretende hegemonizar el espacio central, convirtiéndolo en el espacio de su dominación. Los nuevos usos del suelo (banca, oficinas, comercio especializado, viviendas para la burocracia, empresas turísticas articuladas al capital internacional, etc...), su especialización y alta rentabilidad, conducen al encarecimiento del suelo, con repercusiones negativas para los usos menos rentables del pequeño comercio, del artesanado y de la vivienda popular.

C.- *Despoblamiento acelerado.*

La nueva renta del suelo impuesta por el capital a las áreas centrales se traduce por un proceso de expulsión de los usos habitacionales menos rentables.

Este proceso se enfrenta sin embargo a la congelación de la renta inmobiliaria, desde el año de 1942, de una parte importante del suelo central. Los decretos de congelación de las rentas que, en su momento, constituyeron una medida de apoyo al desarrollo industrial, permitiendo un control en el aumento de los salarios, aparecen ahora como contraproducentes

¹Designamos por este término el espacio físico ocupado por la Ciudad de México en 1940. Corresponde en un 90% al área urbanizada de las actuales Delegaciones Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

para las necesidades funcionales de la nueva organización espacial del capitalismo monopólico. Los barrios de renta congelada no son ya masivamente los barrios obreros de la década de los 40'. Aparecen ahora como el "cáncer urbano" denunciado por los voceros del capital monopólico, comercial, financiero e inmobiliario.

Sin embargo, y a pesar de este elemento de resistencia, la población residente puede difícilmente afrontar por mucho tiempo los embates económicos de la demanda de suelo para usos más rentables. Desde 1950, las áreas centrales tienen tasas, a niveles de crecimiento, inferiores al promedio del Distrito Federal, siendo negativa en la Delegación Cuauhtémoc.

Más de 150,000 habitantes fueron expulsados de esta Delegación durante los últimos treinta años.

Este despoblamiento no afecta en forma similar a todas las áreas de la Ciudad Central. Las áreas afectadas corresponden básicamente a los cuarteles censales No. III, IV, V, VI y parte de los No. I y II. Se trata de las colonias Guerrero, Peralvillo, Lagunilla, Tepito, Morelos, Merced, Penitenciaría, Jamaica, Doctores y Obrera, las cuales solamente entre 1960 y 1970 perdieron más de 35,000 viviendas. Como lo veremos más adelante, en este proceso de destrucción paulatina del parque habitacional existente, las políticas de "renovación urbana" emprendidas por el Estado jugaron un papel decisivo.

D.- *Degradación física*

El desplazamiento de los usos no rentables de las áreas centrales obtiene su justificación del estado de deterioro, en el cual se encuentran las edificaciones. Si bien es cierto que parte de dicha degradación física tiene su ori-

gen en la antigüedad de las construcciones, la mayoría de los estudios realizados en las áreas deterioradas señalan otros factores, tan o más importantes que la degradación natural que sufre una construcción a lo largo del tiempo.

Por supuesto que la congelación de rentas constituye para algunos el factor único del deterioro, por la falta de incentivos y de recursos que esta medida representó para el capital inmobiliario (tanto en el mantenimiento como en la construcción nueva). Sin embargo, y sin negar lo anterior, hay que señalar que la congelación de rentas representó un excelente pretexto para justificar la especulación inmobiliaria generalizada y acentuar el deterioro de los inmuebles. En este sentido, la degradación física de las áreas centrales aparece como la condición necesaria impuesta por el capital inmobiliario para poder realizar las elevadas rentas del suelo, generadas por los nuevos usos que demanda el capital monopólico en la Ciudad Central. Los aumentos en el precio del suelo, a veces presentados como una causa del deterioro, que impide la renovación de la vivienda popular deteriorada, constituyen en realidad una consecuencia de los cambios de usos del suelo y de la especulación inmobiliaria que se articula con estos cambios.

E.- *Congestionamiento, contaminación y degradación de los espacios abiertos.*

Los problemas de congestión de tráfico (personas y mercancías), y consecuente contaminación ambiental, que conoce la Ciudad Central se derivan del factor de atracción que ésta ejerce sobre el conjunto del territorio. Ahí se concentra el poder de información y de gestión política, administrativa y del capital monopólico. El espacio central como espacio del poder genera su propio congestionamiento y sus pro-

pías deseconomías. Ahí se expresan con toda claridad los límites de la lógica de concentración del capital y del poder que rige la organización social y espacial de la sociedad.

En síntesis, los problemas del centro urbano se resumen en la "crisis de la centralidad", que no es otra cosa que la manifestación conflictiva y a veces violenta, de los procesos de reestructuración del espacio urbano más acorde con la nueva organización económica, política y social de nuestra sociedad.

En estos procesos, la Política Urbana cuyo agente principal es el Estado, tiene el papel decisivo de crear los mecanismos legales y reglamentarios que los enmarcan, de financiar la infraestructura básica que los posibilitan, como también de evaluar y asimilar los costos sociales y políticos derivados de este reordenamiento del espacio urbano.

Intentaremos ahora caracterizar y evaluar críticamente las principales políticas urbanas definidas e instrumentadas por el Estado para la Ciudad Central.

3. La acción habitacional del sector público en las áreas centrales (1958-1983)

Aunque en forma indirecta, la primera intervención del Estado sobre la problemática habitacional de la Ciudad Central fueron los llamados Decretos de congelación de rentas (1942-1948) que afectaron alrededor de 115,000 viviendas y beneficiaron a la mitad de la población.

† Diez años después, en 1958, el Instituto Nacional de la Vivienda (I.N.V.) da a conocer los resultados de la investigación que realizó para precisar las graves deficiencias que en materia de vivienda presentaba el área central de la Ciudad de México. El

estudio se llevó a cabo en un área de 1,100 hectáreas, 732 manzanas y con una población de 500,000 habitantes. De hecho, el área comprendía las colonias Guerrero, Lagunilla, Tepito, Penitenciaría y Jamaica, alrededor del primer cuadro de la Ciudad y fue bautizado por los urbanistas del I.N.V.: "herradura de Tugurios". El estudio define al "tugurio" como la vecindad de cuarto redondo, la cual predomina en dichos barrios. Según el I.N.V., más del 45% de las viviendas eran construcciones demolicibles y solamente un 25%, conservables. Más que éstos, y muchos otros datos arrojados por la investigación, es la filosofía de la misma que conviene recalcar. Se trata de una visión "higienista" del problema de la vivienda en áreas deterioradas. Se insiste sobre la falta de privacidad, la promiscuidad que "llega al extremo del cuarto redondo en el que se acumulan desastrosamente una o varias familias".²

De este enfoque se deriva la política de erradicación de lo insalubre que guiará hasta nuestros días la gran mayoría de las acciones habitacionales del sector público.³ El estudio termina con la propuesta de 7 planes piloto sobre una superficie total de 180 hectáreas, la destrucción de 15,104 viviendas previo "desplazamiento técnico de la población afectada" y la construcción de 23,286 departamentos mediante la configuración de supermanzanas, con amplias áreas verdes sembradas de conjuntos habitacionales con 4 niveles de altura.

Si bien ninguno de estos planes piloto llegaron a concretizarse, constituyeron sin embargo, el antecedente más inmediato de las operaciones de renovación urbana de la década siguiente.

²Ibid., comentarios en los cuadros G-2c y G-2f.

³"Se impone atacar el problema con toda su intensidad y sin dilación (...). La gravedad registra índices peligrosos que sugieren medidas radicales de eliminación", Ibid.

La renovación Bulldozer

Al principio de los años 60', el conjunto urbano "Presidente López Mateos" fue presentado por sus promotores como "proyecto piloto" del plan de regeneración urbana de la Ciudad de México.

Fue construido sobre terrenos de los Ferrocarriles Nacionales (antigua aduana, taller y patios de maniobras) en un 80%, y parte de las colonias Guerrero, San Simón Tolnahuac y Ex-Hipódromo de Peralvillo. De las viviendas que se demolieron, 80% fueron consideradas por un estudio del Banco de Obras y Servicios Públicos, promotor del proyecto, como "tugurios". Estimamos que algo más de 7,000 personas fueron desalojadas del área del proyecto, teniendo que trasladarse a otras zonas por no tener los ingresos suficientes para comprar algún departamento de la nueva unidad. En efecto, aunque se había publicitado como una operación de renovación urbana, que iba a beneficiar a los habitantes de bajos ingresos, hacinados en los ruinosos e insalubres tugurios de la zona, tal propósito no se cumplió. Incluso, el proyecto inicial de alquilar los departamentos, para facilitar su acceso a la población de menores recursos, tuvo que cambiarse en pro de un acceso a la propiedad, mediante el sistema de "certificados de vivienda". Solamente los 16 edificios adquiridos por el ISSSTE siguen proporcionando viviendas en renta, a precios muy subsidiados, a funcionarios públicos.

La Unidad Habitacional Morelos "Soldomnios" de 910 departamentos, en la colonia Doctores, que desplazó a las 210 familias de la colonia "el Buen Tono", o la más reciente "Candelaria de los Patos" que hizo lo mismo en la zona de Tugurios de la Candelaria, son otros ejemplos de la renovación-bulldozer, entendida como la erradicación de barrios o zonas declaradas previamente como "insalubres".

A pesar de los evidentes desaciertos de tal política a nivel social, económico y no pocas veces arquitectónico y ambiental, el Instituto Nacional de la Vivienda publicó en 1970 una serie de estudios que proponían convertir a la "Herradura de Tugurios" en un cinturón de nuevos Nonoalco-Tlatelolco.⁴

"Se observa la sustitución de una herradura de tugurios por una zona moderna, nueva, diferente (...) contiene vivienda más amplia con alto valor comercial (...) en lugar de un centro de abasto (La Merced) se tienen ahora supermanzanas bien situadas cerca de los lugares de trabajo profesional y burocrático (...) se respetaron las Iglesias coloniales".⁵

Sin embargo, la "superación urbanística en beneficio de los mexicanos" de la cual hablaban los proyectos no se concretizó. Las políticas habitacionales del sexenio de Luis Echeverría iban a marcar un rumbo distinto para las áreas centrales deterioradas.

La renovación "suave": la sustitución de vecindades

La década de los 70' no modificó cualitativamente la política de la erradicación de lo insalubre, pero redujo su escala de operación, dejando a las instituciones de vivienda recién creadas la edificación de grandes conjuntos habitacionales, en las áreas libres de la periferia (INFONAVIT, FOVISSSTE, Dirección de la Habitación Popular).

En 1972, el INDECO inicia un Programa de Remodelación Urbana que arrancó con la constitu-

"Renovación Urbana" y "Reestructuración Urbana", I.N.V., 1970.

⁵Ibid., comentarios en las láminas Nos. 8 y 9.



ción de un Fideicomiso (S.H.C.P. y SOMEX) y un patrimonio inicial de 42 millones de pesos. Se actuó en las colonias Anáhuac, Guerrero, Doctores y en el barrio de Tepito. En todos los casos se edificaron pequeños conjuntos (entre 50 y 200 viviendas) sobre predios que eran vecindades y habían sufrido alguna catástrofe (derrumbe, incendio). Para que los antiguos pobladores pudieran acceder a una vivienda nueva, tenían que tener trabajo estable e ingresos comprobables. El mecanismo consistió en subsidiar a los antiguos inquilinos vendiendo más caras las demás viviendas. A pesar de ello, muy pocos inquilinos pudieron adquirir los nuevos departa-

mentos. La investigación arrojó un porcentaje de entre 0% (colonia Guerrero) y 45% (colonia Anáhuac) de habitantes de las nuevas viviendas que eran inquilinos en la vecindad demolida. El programa preveía la adquisición de 48,848 m² de terreno y la edificación de 1,208 departamentos, de los cuales se habían construido 491 al final del sexenio de Luis Echeverría (1976).

Por su parte, el Banco Nacional de Obras (BANOBRAS) inició en 1975 un Programa de Sustitución de Vecindades en la Delegación Venustiano Carranza (colonia Morelos), el cual se pretendió ampliar a algunos predios de las colonias Guerrero y

Doctores en caso de construir sobre vecindades ocupadas, la Delegación a través de su oficina "Coordinación de Gestiones" negociaba con el propietario el precio del suelo, y con los inquilinos la renuncia a sus derechos y la desocupación a cambio de una indemnización. En caso de poder adquirir las nuevas viviendas, los inquilinos originales tenían un trato preferencial por parte de BANOBRAS en el precio de las mismas (un 20% más barato). A pesar de ello, de los proyectos terminados a Mayo de 1976, una investigación de campo realizada por los miembros de la Cooperativa Guerrero⁶ reveló que ni siquiera el 20% de los residentes eran inquilinos en las vecindades sustituidas.

Según BANOBRAS los residentes actuales se distribuyen así:

- 23% inquilinos originales
- 30% inquilinos de otras vecindades
- 27% rentaban departamentos
- 20% rentaban casa unifamiliares.

A finales de 1978, este programa a cargo del Fondo de las Habitaciones Populares del mismo BANOBRAS, había construido 146 departamentos; 32 estaban en proceso; 191 por iniciarse en 1979 y se tenía convenios firmados con los dueños de 15 predios (para edificar 546 viviendas).

Por último, y si consideramos que existe una política urbana "por omisión", tendremos que señalar la no intervención del sector público en los procesos de desalojos por aumentos de rentas o deshau-cios, promovidos por los dueños de las vecindades centrales con la anuencia de los funcionarios de los juzgados. Desde el principio y hasta el final de la década pasada se anunció, al ritmo de cada época de

lluvias y de derrumbes, la promulgación de una Ley Inquilinaria que aseguraría la permanencia física y legal de los inquilinos en sus viviendas.

La marcada oposición del capital inmobiliario a dicha legislación estuvo a la par de una constante demanda de dicho sector para que el Estado derogara los decretos de congelación de rentas.

El "Plan Tepito": un intento de renovación integral de un barrio

En 1971, el INDECO elaboró el Plan Morelos-Tepito para este barrio comercial y artesanal.

Pero el "Plan Tepito" arrancó realmente a partir de un desayuno celebrado en el barrio entre los representantes del barrio y el Presidente Luis Echeverría y con representantes del INDECO y del recién creado INFONAVIT (1972). De esta junta nació la constitución del Consejo Representativo del Barrio de Tepito, como órgano de participación de la población en las acciones de renovación de su barrio. La gestión misma del Plan estuvo sucesivamente en manos de por lo menos diez organismos gubernamentales, siendo el último la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (CODEUR). Después de algunas acciones puntuales de INDECO e INFONAVIT, el Plan arrancó masivamente cuando FIDEURBE fue encargado del mismo y nombrado el Arq. Mariscal director del proyecto. La adquisición de los terrenos y vecindades en 6 manzanas céntricas del barrio se efectuó con la activa participación de los inquilinos con lo cual se logró comprar vecindades a precios muy bajos (\$563 el m², o sea por debajo del valor catastral).

El Plan consistió en alojar a la población desplazada por la demolición de las vecindades en viviendas y comercios transitorios. Si en un principio se financió con recursos internos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (29 Millones en 1974), FI-

⁶Ver: HERRASTI AGUIRRE, María Emilia, "Organización popular y Cooperativa de Vivienda en un barrio deteriorado de la Ciudad de México", Tesis de Licenciatura, T.S. UNAM, 1983.

DEURBE tuvo que recurrir rápidamente a la banca privada a través del FOVI lo que dificultó el acceso de los antiguos inquilinos a las nuevas viviendas.

Entre 1974 y 1980 se lograron construir solamente 436 viviendas (o sea, un promedio de 73 por año) cifra muy por debajo del número de viviendas demolidas (643). Además, muchos de los tepiteños alojados en viviendas "transitorias" no pudieron comprar los nuevos departamentos, para los cuales se necesitaban ingresos de 4 veces el salario mínimo para los no asalariados, y de casi 2 veces el S.M., para los derechohabientes del INFONAVIT.

Por todo lo anterior, Plan Tepito se presenta como una operación de regeneración urbana que propicia la expulsión de gran parte de la población residente.

Las nuevas viviendas, al no considerar el uso anterior de parte del espacio habitacional para actividades económicas (taller, pequeño comercio) actúan como motor de eliminación paulatina de varias fuentes de empleo, debilitando así la economía de la población residente.

El aspecto más favorable ha sido la participación —aunque limitada por el sistema de "líderes"— de los habitantes del barrio, mediante la inclusión de sus representantes en los órganos de planeación y ejecución del Plan. Lamentablemente, esta participación se frenó notablemente a partir de la gestión del Plan por parte de CODEUR (1979).

4. Las obras viales y la "revalorización" de la Ciudad Central

"Como base de la renovación de las zonas de habitación: una buena solución vial".⁷

⁷"Reestructuración Urbana", I.N.V., 1970, comentarios a la lámina No. 1.

Las obras viales son una respuesta del Estado que las financia, al problema de la congestión del tráfico que caracteriza la Ciudad Central y genera deseconomías importantes, que representan en última instancia un freno a la implantación de usos del suelo más rentables. Por lo tanto, constituyen una solución —siempre limitada— a los efectos de la concentración urbana y no a su causa: la atracción que ejerce el Centro del Poder y del Capital sobre los espacios urbanos periféricos. Es así como las grandes obras de vialidad en la Ciudad Central lejos de resolver el problema, lo refuerzan una y otra vez conforme mejoran la accesibilidad de las áreas centrales.

En 1952 se aprobó por la Comisión de Planificación del Distrito Federal, lo que fue bautizado irónicamente con el nombre del "Proyectazo", un programa de aperturas, ampliaciones y prolongaciones de calles y avenidas en el centro de la ciudad. Programa nunca terminado, pero ampliamente retomado en 1978 con la construcción de los "Ejes Viales".

En el caso de la ampliación del Paseo de la Reforma se estima que significó afectar a 143,800 m² de suelo urbano⁸ y la destrucción de numerosas vecindades y edificios de departamentos con la consiguiente expulsión de sus habitantes. El IX Censo de Población nos da alguna idea de lo sucedido cuando señala que los cuarteles censales Nos. II y V afectados por dicha ampliación perdieron, entre 1960 y 1970, 18,896 viviendas, y esto a pesar de la construcción de Nonoalco Tlatelolco.⁹

⁸Ver: SUAREZ PAREYON, Alejandro, "La Colonia Guerrero, un caso de deterioro urbano en la Ciudad de México", Revista Arquitectura-Autogobierno No. 8, UNAM, 1977, pp. 40-42.

⁹Consultar el cuadro No. 2.

En cuanto a los ejes viales, las autoridades anunciaron la afectación de 1,727 predios. El mayor volumen de demoliciones se concentró, según la misma fuente oficial, "en las viejas calles de Guerrero" registrándose el mayor número de afectaciones a lo largo de las calles de Alzate, Mosqueta y Héroes de Granaditas en las colonias Guerrero, Lagunilla y Tepito.¹⁰

En el caso particular de la colonia Guerrero, este conjunto de obras viales hace recordar la política higienista y de "orden público" aplicado por el Barón Haussmann en París.

Sin embargo, tal vez el impacto principal de estas obras no estriba en la destrucción física de las viviendas que "estorban" el flujo vial, sino en la revalorización del suelo urbano que las mismas generan.

En 1958, el valor catastral promedio de la "Heradadura de Tugurios" era de \$350 el m². En 1982, en las áreas aledañas al Paseo de la Reforma, este precio se había multiplicado por veinte. Sobre la calle de Guerrero, estos mismos valores pasaron de \$1,250 el m² antes de ser Eje Vial, a \$5,500 después... La elevación del precio del suelo, eleva las rentas, favorece la especulación con el suelo e imposibilita paulatinamente cualquier programa habitacional al alcance de los ingresos de la población residente.

El papel de expulsión de la población residente, que ha jugado la política de grandes obras de vialidad en la Ciudad Central, aparece todavía con más claridad cuando constatamos que dicha política se articuló explícitamente con las políticas habitacionales de los grandes conjuntos periféricos.

En junio de 1978 la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (CODEUR) anuncia la

construcción de viviendas en Iztacalco e Iztapalapa para alojar a las "5,000 familias afectadas" por los Ejes Viales.¹¹ Sin embargo, fue, antes de CODEUR, la Dirección General de la Habitación Popular del D.D.F. la que contribuyó a instrumentar con más eficacia la estrategia de renovación-deportación seguida por las políticas urbanas en la Ciudad Central. En efecto, una parte significativa (más del 25%) de las viviendas construidas por la D.G.H.P. entre 1970 y 1976 sirvieron para apoyar el desalojo y reacomodo de familias desplazadas por acciones de renovación urbana.

A partir de 1972, la Dirección antes mencionada utilizó de entre sus funciones la de promover programas de regeneración urbana, para emprender acciones de traslado y realojamiento de familias afectadas por obras de urbanización (vialidad, equipamiento), por su programa de erradicación de ciudades perdidas y por acciones de desalojo de inquilinos de vecindades centrales. Se estima que fueron 3,000 viviendas, las que la Dirección de Habitación Popular destinó para alojar a los afectados por obras de urbanización; 15,000 familias, las involucradas en el Programa de erradicación de Ciudades Perdidas y 2,000 familias las desalojadas de vecindades ruinosas.

"Estos proyectos de regeneración urbana alivian las contradicciones del crecimiento citadino, disminuyen las luchas por los solares y eliminan tensiones. Asimismo se ha emprendido a ritmo acelerado la desaparición de las ciudades perdidas (a la fecha suman 170), amén de haberse acabado con 133 vecindades decadentes, núcleos poblacionales de increíble

¹⁰"Ejes Viales", suplemento periodístico, Dirección General de Relaciones Públicas del D.D.F., Junio de 1979.

¹¹Suplemento "Metrópoli" del periódico *El Día*, Junio 10, 1978, p. 2.

miseria generadores de insalubridad y aniquilamiento social y humano".¹²

Detrás de esta política está una visión economista de corto alcance. Bien podría resumirse con la opinión de un funcionario entrevistado por la Cooperativa Guerrero en 1975:

"Ustedes es mejor que se vayan a la periferia, pues no es justo que vivan en colonias de alto valor, sería caer en el paternalismo".¹³

Durante el sexenio del Presidente José López Portillo, los procesos de reestructuración del espacio central se aceleraron. Con la expectativa de gestionar la "abundancia petrolera" y de aplicarla en parte a la refuncionalización del espacio urbano deteriorado, la especulación con el suelo urbano central se desató.

Fue tal vez el sexenio en donde se ejerció la mayor presión por parte del capital para imponer los nuevos usos requeridos para su reproducción.¹⁴

Los cambios de uso del suelo se generalizaron, alentados por las grandes obras "de prestigio" del Poder y del Capital (Torre de Pemex, Complejo Bancario del Banco de México, Proyecto Templo Mayor, Palacio Legislativo, Teatros de Televisa, Proyecto Ciudadela).

En este contexto el uso habitacional para las clases populares se vio cada día más presionado y desplazado como se explicó anteriormente.

¹²"Habitación Popular, convivencia y dignidad". Cuadernos de la Ciudad No. 2, D.D.F., 1976, pág. 24.

¹³Ver HERRASTI AGUIRRE, María Emilia, op. cit.

¹⁴Ver: MERCADO, Angel, "Concentración económica y reproducción del espacio en la Ciudad de México". Seminario sobre Estructura Económica e Infraestructura Urbana de la Ciudad de México, UNAM, mimeog., 9-10 Dic. de 1982.

En resumen, si bien es cierto que la reubicación en la periferia de la población de bajos recursos que habita las áreas centrales se debe —en parte— a que el precio del suelo imposibilita construir ahí mismo viviendas de bajo costo, es no menos cierto que las políticas de regeneración urbana toman esta limitante como un hecho y no intentan modificarlo. En ningún momento se plantea actuar sobre el mercado del suelo. Se admite que las leyes del mercado tienden a expulsar (segregar) la población residente.

A lo sumo, el Estado puede acompañar este proceso, ofreciendo "casas baratas" en los espacios periféricos disponibles, dejando al capital financiero e inmobiliario actuar libremente en la Ciudad Central. A través de esta política (y de otras, como sería la descongelación de las rentas) el Estado actúa convencido de que los recursos para el mejoramiento de los barrios deteriorados de la Ciudad Central debe provenir del Capital, sin cuestionar a quién beneficia, en última instancia, la revalorización de los mismos.

Se tiene la convicción de que la renovación urbana pasa necesariamente por la revalorización de suelo, la cual permite una mejor captación de impuestos, generando así recursos para el mejoramiento de las condiciones físicas de las áreas deterioradas. La Ciudad es cara, y más las áreas céntricas. La renovación urbana emprendida, y su objetivo unilateral de mejoramiento físico (edificios, vialidad), al no buscar actuar sobre las condiciones sociales y económicas del deterioro (empleo, actividades comerciales, de pequeña producción, etc...) es un excelente instrumento de segregación urbana. El Centro de la Ciudad será de quienes lo puedan pagar... los demás, la gran mayoría, ¡que se ubiquen en la periferia!

5. Objetivos y estrategias para una política alternativa

Hasta ahora es la lucha por la posesión del espacio central la que fue el motor de la renovación urbana de las áreas deterioradas. Pensamos haber mostrado que en esta lucha vence el capital monopólico, con la consiguiente expulsión de la población residente. Abandonada a las fuerzas del mercado y de la especulación, la Ciudad Central tiende a convertirse en el espacio de la centralidad hegemónica del Capital (y del Poder). En este proceso radican fundamentalmente los problemas actuales del centro urbano. Empezar a resolverlos, implica entonces cambiar la lógica que los genera. Los lineamientos estratégicos que a continuación se exponen, se derivan de la proposición de una política alternativa que podría resumirse en un objetivo único: la democratización del espacio urbano. Entendemos por esto, que las soluciones a los problemas del Centro pasan forzosamente por una visión diferente de lo que debe ser la Ciudad. Democratizar el espacio urbano significa cuestionar el proceso de segregación centro-periferia, como norma de la política urbana, y poner un freno a la lógica del mercado del suelo que es su instrumento privilegiado. Democratizar el espacio urbano es, al mismo tiempo, luchar en contra de la concentración política y económica, que se expresa en el espacio por una desigual e injusta distribución de los recursos y de las oportunidades.

Desconcentrar el Centro Urbano, significa liberar recursos ahí concentrados a favor de un más justo desarrollo urbano periférico. El mismo Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal plantea algo en este sentido con la creación de los Centros y Sub-centros urbanos. Sin embargo, no debe interpretarse como el simple traslado en algunos puntos de la ciudad de las contradicciones acumuladas históricamente en el Centro actual.

No creemos que la solución a la hiperconcentración de la Ciudad Central se encuentre en la macrocefalia de la ciudad policéntrica, sino en una nueva visión de la función que debe tener la centralidad urbana; independientemente de que tengamos uno o varios centros urbanos dentro de la Ciudad.

¿Cómo construir o reconstruir el centro urbano?

Renunciando al Centro concebido como el espacio del Poder, y a la segregación social, económica y política que esto implica. A nuestro entender, el centro urbano debería conservar los atributos que en algún momento ha tenido y sigue teniendo todavía, a pesar de los embates de la hegemonía:

Heterogeneidad de los usos del suelo, diferentes niveles socio-económicos de los habitantes, distintos tipos de actividad económica, de expresiones culturales y políticas.

Esto no significa conservar lo existente, sino reordenarlo y renovarlo (Artículo 79 de la Ley del Desarrollo Urbano del D.F.) mediante una definición cuidadosa de los usos del suelo, que asegure una distribución equilibrada de los mismos dentro del Centro, como también en relación al territorio urbano global (desconcentración de usos incompatibles con la política alternativa definida anteriormente).

Los objetivos particulares, las estrategias y las acciones coherentes con la propuesta anterior podrían resumirse en los puntos siguientes:

1. *Asegurar la función habitacional del centro urbano, particularmente para la población actual*

Son múltiples las razones que fundamentan dicho objetivo, el cual incluso está explícitamente señalado por la Ley del Desarrollo Urbano del D.F. cuando, en su artículo 79, establece que:

“Las zonas deterioradas (...) podrán ser declaradas por el D.D.F. espacios dedicados al mejoramiento (...) *particularmente en beneficio de los habitantes de dichas zonas*”¹⁵

Los desalojos de la población residente tienen costos sociales y económicos muy altos tanto para la economía de los propios habitantes como para el conjunto de la Ciudad. Para los habitantes su desplazamiento a la periferia implica, la mayoría de las veces, alejarse de sus fuentes de trabajo actuales o potenciales, y encarecer el precio de su alojamiento (en el cual tenemos que incluir el transporte a los centros de trabajo, de educación y consumo). Para la Ciudad, significa incrementar los problemas de irregularidad, falta de infraestructura y equipamiento de la periferia urbana, con los altos costos financieros, sociales y políticos que de ellos se derivan. La crisis económica actual tiene la ventaja de obligarnos a cuestionar radicalmente las políticas de “renovación-deportación”, y a plantear una renovación urbana de la escasez, y no del espejismo de la abundancia.

2. *Conservar y revitalizar la economía de los habitantes de los barrios céntricos*

Tenemos que reconocer que sabemos todavía bien poco sobre, cómo los actuales habitantes de los barrios en deterioro lograron consolidar una red de relaciones, intercambios y oportunidades económicas, que les ha permitido permanecer en el Centro, a menor costo y dentro de un medio social cultural mucho más integrado y autosuficiente, que el que prevalece en las periferias masivamente dependientes.

Sabemos que gran parte de su economía gira en torno a las actividades comerciales, artesanales y

de servicio, que en gran parte ellos mismos lograron desarrollar y autogestionar. La vitalidad de la economía de la población residente en las áreas deterioradas se refleja en los datos socio-económicos censales.

En 1970, la P.E.A. de la Delegación Cuauhtémoc alcanzaba el 39% del total de la población, mientras el promedio para el Distrito Federal era de poco más del 32%.¹⁶ Es de reconocer, sin embargo, que esta economía se ve cada día más amenazada, particularmente a nivel del comercio y del artesano.

En parte, esto se debe a que (dada la fuerte articulación entre los espacios de la vivienda y de la calle con las actividades económicas) la degradación y la “renovación-bulldozer” no sólo afecta físicamente a la vialidad y a la vivienda sino a las actividades económicas a las cuales sirven de soporte.

En parte, también, el deterioro económico de las áreas centrales, y de su población, radica en los procesos de concentración monopólica del sector comercial e industrial.

Es por lo anterior que una nueva política de regeneración urbana debe apoyarse sobre acciones que reordenen y revitalicen la economía del centro deteriorado.

3. *Pasar de la política de renovación a la de rehabilitación*

“Dar prioridad a los hombres sobre las piedras”. Para poder lograr asegurar la permanencia de la

¹⁶Esta diferencia podría explicarse en parte por la mayor participación femenina en la actividad económica (comercio y servicios) en los barrios céntricos: 38% de la P.E.A. en la Delegación Cuauhtémoc, y solamente el 22% de la misma para el D.F. (1970).

¹⁵El subrayado es nuestro.

población, es necesario enfrentar el reto, hasta ahora eludido, de satisfacer la demanda de vivienda de bajo costo, y no necesariamente subsidiada.

Hasta ahora los programas habitacionales de renovación no lo lograron, desembocando sobre la inevitable expulsión y sustitución de los pobladores.

¿Por qué no plantear como eje prioritario de la acción habitacional la rehabilitación de la vivienda existente? Estudios recientes,¹⁷ estiman entre un 31% (Tepito) y un 35% (Guerrero) las viviendas rehabilitables. En cuanto a la necesaria sustitución de la vivienda ruinosas: su financiamiento pasa por mejorar la economía de sus moradores. Pero al mismo tiempo, se tienen que replantear varias normas legales y financieras con las cuales operan las instituciones vivendistas. En este sentido tal vez el cambio más importante sea el de volver a producir en la Ciudad Central viviendas en renta, como lo hizo en el pasado el ISSSTE y el IMSS, y más recientemente el FOVI (Guadalajara).

En cuanto a los espacios abiertos, su rehabilitación tendría que diferenciarse críticamente de las calles peatonales con cafés y boutiques para el turismo extranjero. Rehabilitar significa reordenar y rescatar las calles y plazas de tal forma que se fortalezcan las actividades comerciales y de servicios, y las expresiones lúdicas y culturales, prioritariamente de la población residente.

En cuanto al patrimonio arquitectónico y, no sólo de los monumentos históricos, la rehabilitación de los edificios debería diferenciarse también críticamente de la tendencia actual en convertir el cen-

tro histórico en museo. El patrimonio histórico será efectivamente rescatado y protegido, solamente cuando los que conviven diariamente con él, lo aprecien como suyo, y no como objeto de la admiración mercantilizada de los forasteros.

4. *Hacer de la participación organizada de la población el instrumento y el objetivo último del Mejoramiento de las áreas centrales deterioradas*

El tema se presta a discursos demagógicos. Sin embargo, tenemos que sostener que un programa de mejoramiento de un centro urbano, o de parte de él, no podrá cumplir con los objetivos y estrategias expuestas anteriormente si no cuenta con la organización social de los habitantes. Tanto el surgimiento y permanencia de dicha organización, como su incorporación a las tareas de diseño, ejecución y administración de las acciones de mejoramiento, deberán de considerarse como los principales indicadores de que la "democratización del espacio central" se logró iniciar.

En cuanto al diseño de las metas y de los programas, es imprescindible cuestionar la tradicional visión que tienen los grupos técnicos de la "participación", como aceptación a posteriori de sus planos y maquetas.

Existen ya suficientes experiencias acumuladas en materia de investigación y planeación participativa, particularmente con organizaciones del centro de la Ciudad (Tepito, Guerrero, La Ciudadela) como para convencer al técnico más receloso de cualquier tipo de populismo barato. Existe incluso un antecedente institucional con el desarrollo de la primera etapa del Plan Tepito (1972-76), cuando la participación del Consejo Representativo del barrio logró posibilitar la adquisición de los predios de vecindades a un muy bajo costo. La participación de

¹⁷Ver los anteproyectos de Plan de Mejoramiento para estos barrios que elaboraron las organizaciones sociales de dichas zonas, con la asesoría de la Escuela de Arquitectura Autogobierno de la UNAM y del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, CENVI, A.C.

Cuadro No. 1
Evolución de la población del Distrito Federal y de las Delegaciones Centrales
(1950-1980)

	1950	%	1960	%	1970	%	1978	%
Deleg. Miguel Hidalgo	420,716	13.8	612,428	12.5	604,623	8.6	634,338	6.7
Cuauhtémoc *	990,572	32.4	966,888	19.8	925,752	13.2	840,279	8.9
V. Carranza	375,848	12.3	570,194	11.7	747,513	10.7	820,179	8.7
Benito Juárez	336,649	11.0	521,415	10.7	589,867	8.4	645,309	6.8
"Ciudad de México"	2'123,785	69.4	2'670,925	54.6	2'867,755	41.0	2'940,105	31.1
Distrito Federal	3'059,183	100	4'887,481	100	6'997,458	100	9'455,853	100

Fuente: Para 1950, 60 y 70, VII, VIII, y IX Censo de Población.
 Para 1978: Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
 D.D.F. Colegio de México. CCCD - 1975.

la población resulta todavía más imprescindible para asegurar el éxito de los programas de vivienda y empleo. En materia de vivienda, los cooperativistas de la colonia Guerrero han demostrado que la organización social de los usuarios permite abaratar los costos de producción, asignación y administración de las viviendas; impulsar acciones de rehabilitación y defensa inquilinaria y encontrar mecanismos concretos para controlar la especulación que se da con la vivienda de interés social. Esta experiencia debería de evaluarse, mejorarse y extenderse a otros aspectos del mejoramiento (empleo y actividades económicas, por ejemplo).¹⁸ Si bien es cierto que esta forma asociativa arrastra un historial de corrupción y manipulación, ha demostrado también en varios casos su capacidad de gestión autónoma y

democrática. Fue incluso reconocida como alternativa organizativa, primero por el Indeco y ahora por el Fondo de las Habitaciones Populares, como también por distintos Programas de Vivienda de la Planeación Federal y Local.

Sea en forma cooperativa o no, la organización social de la población es casi el único instrumento que permite resolver los efectos negativos de los consabidos cambios en los aparatos de gestión administrativa y financiera. Las acciones de Mejoramiento en las áreas deterioradas son a largo plazo. La participación organizada, y el control social de la población sobre los mismos, debería de considerarse como el recurso estratégico decisivo que asegure su continuidad.

Las futuras e impostergables intervenciones en la Ciudad Central, particularmente en sus barrios deteriorados, están condicionadas tanto por el marco legal y de la planeación que las fundamenta,

¹⁸Algunos elementos de evaluación se encuentran en HERRASTI A., op. cit., capítulos III y VI.

Cuadro No. 2
Evolución del número de vivienda, total y alquilada en la ciudad de México (1950-1970)

	No. Viviendas Total			Número de viviendas alquiladas		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970
"Ciudad de México" ¹	464,997	547,477	563,844	387,579	472,151	424,011
Cuartel I	73,916	95,806	105,685	60,107	81,523	79,686
II	38,209	44,610	56,772	32,734	37,052	35,880
III	48,164	49,788	28,514	40,301	43,035	22,469
IV	26,986	22,893	22,234	23,035	21,161	18,832
V	23,382	20,793	23,171	21,825	20,617	17,842
VI	27,956	24,285	20,970	26,887	23,783	19,229
VII	38,123	35,881	37,155	34,980	34,821	33,142
VIII	36,343	43,802	50,142	29,942	39,056	40,715
IX	58,245	86,618	78,685	45,845	73,123	57,283
X	23,763	39,820	40,314	17,541	31,944	27,696
XI	36,150	31,985	42,165	29,783	25,826	30,274
XII	33,760	51,196	58,037	24,599	40,210	40,916
Delegación Cuauhtémoc ²	200,954	197,442	182,186	176,970	182,473	152,229
Distrito Federal	626,262	902,083	1'219,419	466,949	713,977	762,137
Area Metropolitana de la Ciudad de México	643,898	956,043	1'487,453	477,388	746,650	846,486

¹Hasta 1970, comprende las actuales delegaciones de Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez.

²Los cuarteles III a VIII corresponden aproximadamente a la actual Delegación Cuauhtémoc.

como por la capacidad política, económica y administrativa del Estado que los debe de impulsar.

Sin embargo, la democratización del espacio central, el enfrentarse con posibilidad de éxito a la apropiación del centro urbano por parte de los sectores hegemónicos de la sociedad, descansa sobre la capacidad de organización y de defensa de sus habi-

tantes. Los barrios céntricos de la Ciudad de México no son estos "ghettos marginales", promiscuos y delincuentes, denunciados por pseudoinvestigadores sociales al servicio de intereses no confesados. Tienen un potencial social, económico, político y cultural que es urgente liberar. Antes de que sea demasiado tarde. 