

# La ciudad y la planeación territorial democrática. Desafíos para la construcción de la ciudad incluyente

*Lucía Álvarez y Víctor Delgadillo (coordinadores)*



**UACM**

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

NADA HUMANO ME ES AJENO



**INSTITUTO DE PLANEACIÓN  
DEMOCRÁTICA Y PROSPECTIVA**

**La ciudad y la planeación  
territorial democrática.  
Desafíos para la construcción  
de la ciudad incluyente**

Lucía Álvarez y Víctor Delgadillo  
(Coordinadores)

---

La ciudad y la planeación territorial democrática. Desafíos para la construcción de la ciudad incluyente / Lucía Álvarez y Víctor Delgadillo (coordinadores). -- Primera edición. -- México : Universidad Autónoma de la Ciudad de México : Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, 2024.

449 páginas : tablas, fotografías, mapas ; 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

Con textos de: Ernesto Alva, Lucía Álvarez, Pedro Álvarez Icaza, Cecilia Barraza, Elizabeth Caracheo, Patricio Carezzana, Sharon Castillo, José Castro, Priscilla Connolly, María Soledad Cruz, Víctor Delgadillo, Sergio Flores, Iván Gomezcesar, Pável Granados, Ignacio Kunz, Abril Olguín, Emilio Pradilla, Héctor Quiroz, Patricia Ramírez Kuri, Cristina Sánchez-Mejorada, Georgina Sandoval, Clemencia Santos, Enrique Soto y Alejandro Suárez Pareyón. Foto de portada: Dzilam Méndez Villagrán. Preámbulo de Tania Hogla Rodríguez.

ISBN 978-607-8939-84-8

1. Planeación regional — México (CDMX). — 2. Urbanización — México (CDMX). — 3. Ciudades y pueblos — México — Crecimiento. — 4. México (CDMX) — Política y gobierno — 5. México (CDMX) — Condiciones sociales -- I. Álvarez Enríquez, Lucía, coordinadora. -- II. Delgadillo Polanco, Víctor Manuel, coordinador.

LC HT395.M6

Dewey 307.76097252

---

Lucía Álvarez, Víctor Delgadillo (coordinadores), *La ciudad y la planeación territorial democrática. Desafíos para la construcción de una ciudad incluyente*  
Primera edición, 2024

D.R. © Lucía Álvarez, Víctor Delgadillo (coordinadores)

© Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Dr. García Diego, 168,  
Colonia Doctores, Alcaldía Cuauhtémoc,  
C.P. 06720, Ciudad de México

ISBN: 978-607-8939-84-8

*publicaciones.uacm.edu.mx*

Esta obra fue aprobada para su publicación por el Consejo Editorial de la UACM.

Los contenidos de este libro pueden ser reproducidos, siempre que su propósito no tenga fines de lucro y se cite expresamente la fuente: autores y editorial.

Las características tipográficas, de composición, diseño, formato, corrección son propiedad de los editores.

Hecho e impreso en México / Printed in Mexico

Esta es una publicación gratuita con fines de difusión cultural

Queda prohibida su venta

# Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Preámbulo</b><br>Patricio Carezzana   | <b>8</b>  |
| <b>Preámbulo</b><br>Tania Hogla Rodríguez  | <b>10</b> |
| <b>Introducción</b><br>La ciudad y la planeación territorial democrática.<br>Desafíos para la construcción de una ciudad incluyente<br>Víctor Delgadillo y Lucía Álvarez Enríquez                | <b>14</b> |
| <b>Primera parte.</b><br><b>Planeación territorial y planeación participativa,<br/>una perspectiva histórica</b>   | <b>27</b> |
| 1. Planes y planificación territorial en la historia de la Ciudad de México<br>Víctor Delgadillo   | 29        |
| 2. Planeación urbana, normativa y participativa<br>Georgina Sandoval y Sharon Castillo Fajardo   | 51        |
| 3. Sociedad civil, ciudadanía y participación ciudadana en la Ciudad de México<br>Lucía Álvarez Enríquez   | 71        |
| <b>Segunda parte.</b><br><b>El marco jurídico del ordenamiento territorial</b>   | <b>97</b> |
| 4. Ordenamiento territorial en el marco jurídico vigente en la Ciudad de México<br>Ignacio Kunz-Bolaños y Abril Olguín-McCain  | 99        |
| 5. Sistema de planeación de la Ciudad de México, bases conceptuales<br>para una zonificación urbana más justa<br>Celia Elizabeth Caracheo Miguel, Sergio Armando Flores Peña y Enrique Soto Alva | 121       |
| 6. Una ciudad con una enorme riqueza medioambiental. Geografía de la<br>esperanza en la Ciudad de México<br>Pedro Álvarez Icaza  | 141       |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Tercera parte. Transformar la ciudad</b>   | <b>167</b> |
| 7. Una ciudad de ciudades, segregada e históricamente desigual.<br>Los tipos de poblamiento y su relación con la planeación territorial<br>Priscilla Connolly, con la colaboración de José Castro | 169        |
| 8. Una ciudad mercantilizada<br>Emilio Pradilla Cobos   | 197        |
| 9. Patrimonio cultural de la Ciudad de México<br>Cecilia Barraza Gómez  | 221        |
| 10. Una ciudad de unidades habitacionales<br>Ernesto Alva Martínez y Alejandro Suárez Parayón. Laboratorio de Vivienda UNAM.  | 281        |
| 11. Una ciudad de asentamientos humanos irregulares<br>Clemencia Santos Cerquera  | 311        |
| 12. Espacio público. El lugar común en la reconstrucción de la ciudad<br>y los derechos urbanos<br>Patricia Ramírez Kuri  | 335        |
| 13. Pueblos originarios y comunidades indígenas residentes en la<br>Ciudad de México<br>Iván Gomezcesar Hernández   | 357        |
| 14. La diversidad de la ciudad popular, el barrio, las colonias<br>y los fraccionamientos<br>María Soledad Cruz Rodríguez y Cristina Sánchez Mejorada Fernández                                   | 383        |
| 15. Una ciudad para las niñeces<br>Héctor Quiroz Rothe  | 407        |
| <b>Colofón</b>  | <b>429</b> |
| 16. La ciudad del futuro<br>Pável Granados  | 431        |
| Semblanzas  | 442        |

# Preámbulo

**L**a ciudad y la planeación territorial democrática es un libro que se propone difundir a un amplio público una serie de conocimientos sobre la planeación urbana, el ordenamiento del territorio y el marco jurídico que lo sustenta, con el propósito de contribuir a su comprensión e impulsar una mayor participación ciudadana en los procesos de planeación de la Ciudad de México.

El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP) es un organismo público descentralizado con autonomía técnica y de gestión, que fue creado en 2020, de acuerdo con disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México, que entró en vigor en septiembre de 2018. El Instituto tiene la responsabilidad de regir y conducir el proceso integral de la planeación del desarrollo de la Ciudad de México en diversas escalas, en coordinación con las autoridades y dependencias de la administración pública, y con la concurrencia participativa de los sectores sociales, económicos y académicos. Esta es una responsabilidad que el Instituto ha asumido como una forma de trabajo en su quehacer cotidiano: involucrar a las y los actores sociales en los procesos de planificación territorial y urbana; y tejer alianzas con la academia con el propósito de sumar esfuerzos y construir formas participativas de planeación e identificar problemas con base en rigurosos diagnósticos para explorar propuestas de solución a los problemas y desafíos de la compleja y gran Ciudad de México.

En su corta vida el Instituto ha identificado que entre la población existe desconocimiento y un conocimiento muy desigual de lo que son la planeación del desarrollo y la planeación urbana y territorial, cuáles son sus alcances y posibilidades. Algunos colectivos sociales, por su propia trayectoria y lucha, conocen más que otros sobre algunos aspectos de la planeación. Esta publicación surgió con la idea de contribuir a la información y formación ciudadana en materia de planificación. La publicación se dirige a un público muy amplio: organizaciones sociales y vecinales, representantes vecinales y de pueblos originarios, ciudadanos, estudiantes, funcionarios públicos de las alcaldías y del gobierno central, y al público en general.

El Instituto invitó a los académicos Lucía Álvarez y Víctor Delgadillo para plantear conjuntamente los contenidos del libro y convocar a las y los autores ex-

peritos en distintos temas, para que contribuyeran a la realización de este libro sobre la planeación territorial y urbana. Agradecemos a las dos decenas de autoras y autores –reconocidos académicos e intelectuales– por su contribución entusiasta y crítica a este libro. Las y los autores son responsables de sus contenidos y tuvieron plena libertad para expresar sus opiniones y argumentaciones en sus capítulos, a veces críticos con algunas políticas públicas, formas de gobierno y el propio Instituto. Aquí reconocemos que las críticas constructivas siempre ayudan para repensar y, en su caso, replantear las prácticas políticas y sociales.

Los amantes y estudiosos de la ciudad encontrarán en este libro diagnósticos rigurosos sobre los problemas y las fortalezas de la gran Ciudad de México, su riquísima diversidad, herencia edificada y medioambiental; pero también su grave problemática de la vivienda, segregación y desigualdades multidimensionales. Cada capítulo ha sido redactado con un lenguaje claro, sintético y científico.

Esperamos que este libro se convierta en un texto de consulta para las y los involucrados e interesados en la planeación del desarrollo, del territorio y de la ciudad, que ayude a comprender la complejidad –y a veces también la simplicidad– de los problemas y aporte información para repensar las formas de cómo confrontar los desafíos. Todo ello entendiendo que la planeación democrática no es más que un instrumento para construir mejores futuros colectivos.

**Patricio Carezzana**

## Preámbulo

**P**ara la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) es un gusto participar en la edición del libro *La ciudad y la planeación territorial democrática. Desafíos para la construcción de la ciudad incluyente* que, sin duda, es una importante contribución a la reflexión de un tema sustantivo: la capacidad que tenemos en colectivo de construir y disputar un mejor futuro para nuestra ciudad.

La lectura de este libro nos muestra que la planeación urbana es la herramienta que nos hemos dado para pensar los futuros posibles para habitar, transitar y vivir la ciudad. La forma específica que adquiera dicha planeación, es decir, las distintas formas de imaginar futuros, puede incluir o excluir actores y temas, puede centrarse en los tiempos cortos o desplazar la mirada a los tiempos largos, puede complejizar o reducir los factores que se consideran en el análisis y puede hacer explícitos, o no, los valores e intereses a partir de los cuales se hace el ejercicio de planear.

La lectura de este libro hace evidente que planear supone siempre analizar las razones y objetivos a partir de los cuales se planea, así como la definición de los actores y sectores de la sociedad que pueden participar de dicha discusión y de las decisiones que de ahí deriven; esto es, nos permiten identificar qué tan incluyente y democrática es dicha proyección de futuro.

Desde una perspectiva crítica, las reflexiones y análisis contenidos en este libro ponen en perspectiva histórica los procesos de construcción de la planeación en la Ciudad de México y procuran poner en el centro los grandes temas que, como habitantes de esta ciudad, debemos pensar juntos. Bajo la coordinación de la Dra. Lucía Álvarez –pionera en los estudios de la ciudad y amiga de la UACM y de la educación pública– y del Dr. Víctor Delgadillo –destacado urbanista y profesor-investigador de esta casa de estudios– un prestigiado grupo de académicos e investigadoras logran poner en perspectiva histórica los grandes desafíos de la Ciudad de México. Es decir, hacen posible comprender cada problemática urbana en sus causas, pero sobre todo en sus posibilidades, lo que solo es posible si las preguntas y la investigación se plantean desde la conciencia de una ciudad que es determinación y posibilidad al mismo tiempo.



Es innegable que la capacidad de pensar juntos qué hacer, de identificar los pasos a seguir y los posibles problemas y resistencias que se pueden presentar en los distintos asuntos que hacen parte de la vida urbana, ha contribuido a que las distintas luchas y proyectos de cambio hayan logrado ir afianzándose en leyes, políticas, instituciones, prácticas y culturas que se han constituido en las últimas décadas. El estudio de la ciudad y la capacidad de conjuntar saberes para comprender en su complejidad los distintos retos de la ciudad –el transporte, la vivienda, la vida económica, el equilibrio ecológico– es una tarea sustantiva que, en particular las universidades, debemos cumplir.

La UACM, producto de la lucha por garantizar el derecho a la educación superior para los habitantes de la ciudad, está llamada a atender la necesidad de conocimiento que deviene de la urgencia por resolver problemas y garantizar derechos en un diálogo de ida y vuelta entre las exigencias del conocimiento científico y el pensamiento analítico y las razones de las luchas y las necesidades de los habitantes de la ciudad.

Nuestra Universidad, dada la ubicación de sus planteles y el origen de sus estudiantes, tiene la capacidad de plantearse nuevas preguntas sobre la vida en la ciudad, de cuestionar las respuestas ya estructuradas a los problemas clásicos y de identificar problemáticas emergentes. En este sentido, es un honor y una obligación participar en los debates que este magnífico libro abre.

Es por ello que agradecemos al Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México que hayan decidido publicar este importante trabajo junto con la UACM y sirva este espacio para reconocer el importante trabajo que realiza en beneficio de la ciudad. La suma de esfuerzos entre instituciones públicas comprometidas con la ampliación de los derechos de los habitantes de la ciudad siempre será una buena noticia y podemos tener confianza de que en los años por venir seguiremos conjuntando y compartiendo investigaciones y proyectos.

Señalaba en un principio que imaginar futuros siempre exige identificar para quién y en función de qué se proyecta el futuro... en este libro no hay ambigüedad: las y los autores piensan con el objetivo de lograr una ciudad más incluyente y asumen que en el proceso de construcción de esa ciudad posible deben participar los más.

*La ciudad y la planeación territorial democrática*

De este modo el libro *La ciudad y la planeación territorial democrática. Desafíos para la construcción de la ciudad incluyente* hace honor a los compromisos éticos de las instituciones que hoy lo publican y contribuyen con sus diagnósticos y análisis a construir y soñar la ciudad justa que sus habitantes demandan.

Que los futuros posibles nos convoquen a seguir pensando y luchando juntos y juntas.

*Nada humano me es ajeno.*

**Tania Rodríguez Mora**

Rectora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México

INTRODUCCIÓN

**La ciudad y la  
planeación  
territorial  
democrática.**

**Desafíos para la  
construcción de la  
ciudad incluyente**

Víctor Delgadillo  
y Lucía Álvarez Enríquez

**H**ace casi cincuenta años se institucionalizó en México, en escala nacional, la planeación territorial y urbana, pero en la Ciudad de México las primeras ideas surgieron hace casi cien años y en 1933 se creó la primera Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal. La planeación del desarrollo, del territorio y del desarrollo urbano es una herramienta del Estado para alcanzar objetivos y metas de acuerdo con la doctrina económica y social dominante, para facilitar la reproducción del sistema económico, político, social y urbano. Es decir, para construir el proyecto de país o de ciudad que se quiere. La planificación por definición se orienta hacia el futuro y despliega diversos instrumentos técnicos para construirlo como pueden ser decretos, ordenanzas, regulaciones, normas, dispositivos, incentivos, estrategias, etc.

La planeación institucionalizada del desarrollo alcanzó fuerza en el siglo XX, tanto en países socialistas como capitalistas y se ha transformado en consonancia con los cambios políticos y económicos del mundo. Sintetizando, desde el siglo XX hemos tenido tres tipos ideales de planificación:

1. La planeación moderna del Estado benefactor capitalista y de los países socialistas, basada en los ideales de la justicia redistributiva, era burocratizada y centrada en el progreso y el crecimiento infinito.
2. La neoliberal o estratégica, de la actual fase del capitalismo, basada en la búsqueda de las actividades más rentables para el monopolio privado, busca la competitividad, la eficiencia y eficacia, y continúa buscando el crecimiento infinito, negando incluso los evidentes y devastadores efectos del cambio climático.
3. La democrática e incluyente, que en algunos momentos históricos y coyunturas políticas ha aspirado a incorporar la participación de todos los actores involucrados en la ciudad para definir el futuro utópico y el viable (Arboleda, 2021). Aunque a veces, bajo este discurso, más bien se

realizan formas simuladas de participación ciudadana, que claramente han sido circunscritas a las consultas ciudadanas poco rigurosas.

### **Planeación territorial y urbana, entre el descrédito y la reivindicación social**

El descrédito que desde la década de 1990 sufre la planeación urbana y territorial en México y en el mundo tiene varias causas: la mutación del capitalismo de Estado benefactor al neoliberal que implicó fuertes cambios en la economía de las ciudades; la abdicación y privatización de funciones, atribuciones y responsabilidades que tenía el Estado; la desindustrialización y servicialización de la base económica de las ciudades; el surgimiento de la planeación estratégica; la transformación de los bienes raíces en vehículos de reproducción de capitales financieros globales; el ataque de la derecha; etc.

En el mundo hegemónicamente capitalista neoliberal que vivimos –muy diverso en cada país y ciudad de acuerdo a la correlación de fuerzas nacionales o locales, la historia, el contexto, las conquistas sociales, etc.– las sociedades y sus gobiernos, de izquierda y derecha, por diversos motivos aceptan la producción capitalista de la ciudad, combinada con cierta garantía de diversos derechos sociales, entre ellos, el de la vivienda y a la ciudad.

Así, algunos gobiernos, presionados por grupos sociales, buscan confrontar las desigualdades sociales y atender rezagos sociales, pero sin confrontar a las élites económicas, ni las inversiones estructuradas en complejas redes globales y locales. En este mundo contradictorio, muchas conquistas en materia de derechos sociales se limitan a la dimensión jurídica sin garantizar realizaciones efectivas, como suele ser el caso de los derechos a la vivienda y a la ciudad. Hay gobiernos, nacionales y locales, que se muestran sumisos o entusiastas del capital financiero global y los fondos de inversión y plataformas digitales que entran y salen de los mercados inmobiliarios, comerciales y de servicios locales, extrayendo altísimas rentas sin ser los propietarios reales de los edificios, ni de la oferta de bienes y servicios, y al margen de los efectos negativos que causan a las y los residentes y ciudadanos. En otras ciudades, gobiernos y colectivos sociales intentan poner límites a este saqueo o regularlo para extraer algún beneficio social al lucro privado.

Es este contradictorio contexto global y local al que se enfrenta la planeación territorial y urbana en muchos lugares del mundo. Pero la planeación no es neutra ni despolitizada, sino que también –en tanto instrumento del Estado– ha sido y es objeto de disputas políticas.

La planificación estratégica, desarrollada con fines militares y empresariales para aniquilar al enemigo o conquistar mercados, busca la competitividad económica, la atracción de capitales, la eficacia en el funcionamiento de la ciudad para el mercado –no para la gente– y la promoción de rentables negocios privados en aras de crear riqueza y empleos. La planeación urbana estratégica criticaba abiertamente a la planeación tradicional del Estado benefactor porque concebía la planificación como un producto y no como proceso dinámico; la ciudad era estática y no una realidad dinámica y cambiante por la acción de los agentes sociales, económicos y políticos; los enormes y costosos diagnósticos se tornaban rápidamente obsoletos, a diferencia de los monitoreos dinámicos de los aspectos neurálgicos de las ciudades (como el mercado inmobiliario); la creencia de que establecer normas urbanas o “camisas de fuerza” conduce a cambios económicos y sociales versus la realización de proyectos en el corto plazo; la consulta ciudadana versus la participación real de los actores involucrados. Se trata de un buen discurso que en parte es certero en algunas críticas a la planeación urbana tradicional, pero más allá de los argumentos políticamente correctos, esta planeación claramente busca el protagonismo de los inversionistas privados y de autoridades ejecutivas al servicio del mercado y promueve los negocios lucrativos en las partes más rentables de la ciudad.

Sobre el ataque de la derecha a la planeación que busca la equidad hay muchos ejemplos en el mundo, tomamos dos muy recientes. Robert Bevan (2023) denuncia que la derecha en Inglaterra, desmantela progresivamente el sistema de la planeación territorial y urbana heredados del Estado benefactor<sup>1</sup>. El informe *2020 Planning for the Future*, del exmandatario Boris Johnson, es una “carta blanca” para los constructores; el documento *Rethinking the Planning System for the 21<sup>st</sup> Century* sostiene que el mercado es quien debe determinar los usos de los espacios urbanos; mientras que la iniciativa *Right to Regenerate* demanda eludir los controles urbanísticos procedentes de los consejos electos democráticamente. Se trata de iniciativas –dice Bevan– que hasta ahora han sido detenidas gracias a la resistencia ciudadana.

En este mismo sentido, Rem Koolhaas (2021, p. 56) nos cuenta cómo funciona el “ordenamiento territorial y urbano” en una de las ciudades más neoliberales del mundo: el primer artículo de la ley de zonificación de la ciudad de Atlanta en Estados Unidos le indica al interesado qué es lo que tiene que hacer para evitar

---

1 El *Town and Country Planning Act* de 1947, junto con el sistema nacional de salud, la nacionalización de los ferrocarriles y otras políticas públicas, eran parte de una estrategia de Estado para promover la igualdad.

las normas y códigos urbanísticos. Es decir, esa ley le indica al interesado cómo evadir las reglas urbanísticas.

En México, país y capital, hemos tenido algunas propuestas que demandan reducir al máximo las normas urbanísticas. Martínez (2021), por ejemplo, con argumentos simplistas, cree que los precios de la vivienda se reducirán si se flexibilizan las normas urbanas (cosa que no ocurre en Estados Unidos, España, ni México) y demanda el establecimiento de un mínimo de normas sencillas para las ciudades:

1. El Estado no debiera imponer usos del suelo e intensidades construibles a la propiedad privada, pues cada quien puede hacer lo que quiera con su propiedad, de acuerdo con sus gustos, preferencias y capacidades.
2. Los espacios públicos, los servicios y las infraestructuras deberían ser autofinanciables (quienes los usan y se benefician deben pagar por ellas y solo recibirlos cuando paguen por ellas).
3. El predial se debería pagar en función del costo del mantenimiento de las infraestructuras. Esta concepción se desentiende de las históricas desigualdades socioeconómicas, que no surgen por generación espontánea.

Afortunadamente en México, al menos en el discurso oficial, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (a nivel nacional) y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal continúan reivindicando que el ordenamiento territorial y la conducción del desarrollo urbano son una responsabilidad del Estado. Sin embargo, en la práctica, hace décadas que el Estado mexicano abdicó su responsabilidad sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y dejó que el mercado configure los territorios urbanos y ex-urbanos según su interés lucrativo (Garza, 2003). El mejor ejemplo en escala nacional son los millones de viviendas sociales que entre los años 2000 y 2013 se construyeron en territorios periféricos y alejados de las ciudades en el marco de ningún plan de ciudad o de ordenamiento regional o metropolitano.

En la Ciudad de México la abdicación del Estado sobre el ordenamiento urbano-ambiental ha tomado otro rumbo. Lo que tenemos actualmente son reformas legislativas con nuevos artículos e instrumentos urbanísticos que se han ido agregando a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal para permitir que los inversionistas hagan excepciones a las reglas establecidas por esa ley y a los Programas de Desarrollo Urbano (general, delegacionales, parciales). Se trata pues de la abdicación de la planificación urbana frente al mercado. Hay muchos ejemplos.

- La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 ya contenía dos artículos que permitían a los particulares cambiar los usos del suelo y las intensidades constructivas, es decir, evadir las normas urbanas contenidas en los Programas de Desarrollo Urbano, para proyectos de bajo y de alto impacto.
- Las modificaciones posteriores a esa ley –notablemente las de 2010– han introducido una amplia gama de figuras urbanísticas que prácticamente permiten a los inversionistas construir lo que quieran, al margen de lo que establecen los Programas de Desarrollo Urbano: sistemas de actuación, polígonos de actuación, áreas de gestión estratégica, etc.
- La autoridad del centro histórico en el primer Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México (ACH, 2011, pp. 27-28) celebraba las modificaciones a los usos del suelo autorizadas en 2010 porque constituían una evidencia de “la falencia e inoperatividad de la planeación normativa tradicional” (del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico).

Sin embargo, la planeación urbana no se reduce al establecimiento de usos del suelo, sino que se ha convertido en instrumento de lucha en la disputa de diversos territorios para muy diversos actores sociales, económicos y políticos. En efecto, la planeación urbana es la expresión tangible de las disputas por el territorio y los bienes urbanos entre distintos actores y pobladores; y por ello, ha sido también una demanda social y un instrumento de élites para defender sus territorios de lo que consideran como amenaza al modo de vida de sus habitantes.

Desde amplios sectores populares hay una creciente demanda por la democratización de la toma de decisiones sobre el presente y futuro de los barrios y la ciudad, sea para regularizar asentamientos informales, introducir servicios, conquistar el estatus de ciudad que otorgan los usos del suelo (con servicios de seguridad pública, recolección de desechos, alumbrado, etcétera) o detener megaproyectos. Mientras que en los barrios de clases medias y altas se demanda una serie de normas y mecanismos que impidan los cambios de usos del suelo y/o la introducción de edificios de mayores alturas que modifican la morfología e imagen urbana, afectan los valores de las rentas urbanas y atentan contra la calidad de vida de sus habitantes. Este fue el origen de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC) en la década de 1990 en la Ciudad de México. Este conjunto de demandas evidencia que vivimos una época de repolitización de la planeación urbana.



Así, las normas urbanas parecen servir para muchas cosas: intentar organizar y eficientar las actividades productivas, residenciales, comerciales y recreativas; atraer inversiones; detener o promover la especulación inmobiliaria; definir zonas de interés social; regularizar asentamientos; impedir nuevos edificios y megaproyectos, etc.

El proceso de participación ciudadana efectuado en la Ciudad de México entre 2022 y 2023 con motivo del proceso de elaboración y consulta de los proyectos de Plan General de Desarrollo y Programa General de Ordenamiento Territorial, con sus limitaciones y aciertos, evidencia una gran cantidad de grupos sociales que, con diferentes intereses y motivos, se movilizaron para opinar en favor o en contra de diversos aspectos de ambos proyectos. También fueron recurrentes algunos actores que por definición estaban en contra de todo y de los dos proyectos. Este proceso ha dejado una gran cantidad de enseñanzas y desafíos para la planeación territorial y urbana democrática. En esta introducción no pretendemos hacer un balance de este proceso, sino, a partir de las aportaciones de este libro, destacar algunos temas y elementos que consideramos insoslayables para una planeación democrática, urbana y territorial, entendida como un proceso que contribuya a la construcción de una ciudad incluyente.

## **Contenidos del libro**

El libro se integra de tres partes. La primera, llamada “Planeación territorial y planeación participativa, una perspectiva histórica”, revisa desde un amplio panorama histórico los tres temas centrales del libro: la participación ciudadana, los planes y la planeación urbana y la planeación urbana participativa en la Ciudad de México. Los tres capítulos plantean debates actuales, pero en los tres casos se remiten a la historia –reciente y remota– de prácticas y conquistas sociales en la Ciudad de México.

Con la idea de que cualquier proyecto de futuro urbano debe partir tanto de rigurosos diagnósticos participativos como de valorar las enseñanzas de la historia, el capítulo de Víctor Delgadillo presenta un amplio panorama histórico de los planes y la planeación urbana que se ha hecho, aunque no realizado, en la capital mexicana desde antes de que se institucionalizara la moderna planificación urbana y territorial. El capítulo de Lucía Álvarez presenta un balance de las conquistas sociales en materia de la participación ciudadana y de las nuevas formas de acción colectiva, que han incidido de diversa forma en la esfera pública y política, así como en la orientación del proyecto de ciudad, transitando de movimientos defensivos y reactivos hacia formas propositivas y prospec-

tivas de organización colectiva. Georgina Sandoval y Sharon Castillo revisan algunas experiencias exitosas de planeación urbana participativa y dan cuenta de algunas conquistas sociales que demandan tener en cuenta la opinión de los residentes frente a la construcción de megaproyectos, como es el caso del instrumento urbanístico de “Publicitación vecinal”<sup>2</sup>.

La segunda parte, “El marco jurídico del ordenamiento territorial”, revisa las leyes y normas que regulan el suelo de conservación ecológico y el suelo urbano, y presentan las escalas de planeación territorial de la capital mexicana, que parten de los programas generales de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico, seguidos de los programas delegacionales (ahora de Alcaldías) y parciales de desarrollo urbano. Ignacio Kunz y Abril Olguín analizan el entramado jurídico de la Ciudad de México que es –en sus palabras– uno de los más avanzados entre las entidades federativas, pero presenta vacíos, limitaciones y rezagos. Particularmente destacan la rígida normatividad de los usos del suelo y de los coeficientes de uso y ocupación del suelo versus el uso de una serie de instrumentos urbanísticos flexibles que han permitido la realización de proyectos de considerable escala, pero que por su escasa transparencia producen incertidumbre y malestar en la población.

El capítulo “Sistema de planeación de la Ciudad de México, bases conceptuales para una zonificación urbana más justa” presenta un panorama general sobre las condiciones que guardan los instrumentos vigentes en materia de desarrollo urbano y propone una categorización de los usos del suelo que busca simplificar y dar coherencia a la distribución de los usos en la ciudad en función de las realidades cambiantes de los lugares y las necesidades de cada alcaldía. Pedro Álvarez Icaza analiza la riqueza, problemática y desafíos que presenta la enorme riqueza medioambiental de la Ciudad de México. Aquí, se reconoce el origen colonialista de la planeación territorial que servía para explotar territorios y recursos, pero en el siglo XXI esta se ha convertido en una herramienta técnica fundamental para cualquier política medioambiental con visión de largo plazo, así como en un instrumento útil de concertación en la resolución de conflictos territoriales.

La tercera parte, “Transformar la Ciudad de México” analiza problemáticas urbano-ambientales diversas y específicas, que de manera diferenciada se presen-

---

<sup>2</sup> El alcalde de Benito Juárez, Ciudad de México, de un partido conservador de derecha, promovió una controversia constitucional contra este instrumento urbanístico porque atentaba contra la competencia de la alcaldía. En febrero de 2024 esta controversia fue desechada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

tan en los distintos territorios que integran la capital mexicana: pueblos originarios, barrios, colonias, unidades habitacionales, fraccionamientos; sectores populares o clases acomodadas; y se plantean los desafíos para confrontarlas.

En “Una ciudad de ciudades” Priscilla Connolly utiliza los tipos de poblamiento como una herramienta de comprensión y análisis de nuestra ciudad de ciudades con sus diversos orígenes, formas de reproducción y de disputa. Los tipos de poblamiento se relacionan con los desafíos de la planeación territorial y de la política pública para los diversos territorios urbanos. Así, ella reconoce que en la ciudad informal el ordenamiento territorial nunca ha tenido gran relevancia, pero en las ciudades formal y central los desafíos para controlar las inversiones privadas y mantener la vivienda al alcance de los habitantes son enormes.

En “Una ciudad mercantilizada”, Emilio Pradilla explica breve pero claramente cómo la capital mexicana se ha transformado en una urbe cada vez más cara para sus habitantes y la ciudad desigual y segregada se ha profundizado en una metrópoli donde todo se compra y se vende: el transporte, el agua, la vista de la naturaleza o del paisaje urbano, la seguridad pública, el acceso al espacio público, etc.

Cecilia Barraza problematiza los conflictos sobre el patrimonio cultural, natural y biocultural en el contexto del incremento constante de patrimonios diversos y la crisis de representatividad política, con una legislación encorsetada, inversiones privadas pujantes y resistencias sociales que se multiplican. Aquí, una vez más se reivindica la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el presente y el futuro, en este caso sobre el patrimonio urbano y natural que, por definición, son colectivos.

En “Una ciudad de Unidades Habitacionales” Alejandro Suárez y Ernesto Alva plantean el origen internacional de esta forma de producción de la vivienda social y el devenir de su tipología y formas de producción: de vivienda en alquiler a vivienda propia, de clases medias a clases populares. En esta particular forma de vivienda –la unidad habitacional– reside la cuarta parte de las y los capitalinos, lo que plantea una serie de grandes desafíos para la convivencia social y el mantenimiento físico de esos conjuntos, particularmente en los casos de población de bajos ingresos.

Clemencia Santos analiza de forma lúcida y muy rigurosa el controvertido tema de los asentamientos humanos irregulares que plantea la contradicción entre los derechos a la vivienda y la ciudad versus el derecho al medio ambiente. Este capítulo reconoce que las múltiples regulaciones sobre el suelo de conservación ecológico no han servido para evitar su pérdida y que una de las grandes cues-

tiones para defender este suelo radica, más bien, en la generación de vivienda asequible para la población más pobre. Ella demanda aprovechar los avances tecnológicos, que prácticamente permiten monitorear en vivo el estado del suelo de conservación para permitir una gestión gubernamental coordinada.

El capítulo de Patricia Ramírez Kuri aborda las transformaciones del multidimensional espacio público en la Ciudad de México, atravesadas por conflictos y disputas por los derechos sociales y los espacios urbanos; así como por las históricas desigualdades urbanas, que incluyen la cantidad y la calidad de los espacios públicos (plazas, aceras, parques) y han sido profundizadas por las políticas públicas y las inversiones privadas.

En “Una ciudad de pueblos y de comunidades indígenas migrantes” Iván Gomez César plantea las conquistas ganadas y los desafíos en la atención de los rezagos de las comunidades que se reconocen como indígenas en esta metrópoli. El capítulo muestra una gran diversidad de formas de reproducción de las culturas de los pueblos y barrios originarios y de la disputa por el territorio, lo que abarca la dimensión material y simbólica (hasta los nombres de calles y estaciones del Metro se disputan).

Soledad Cruz y Cristina Sánchez-Mejorada abordan el origen de los barrios, las colonias y los fraccionamientos desde una amplia perspectiva histórica que da cuenta de la riqueza y diversidad de las formas de producción y de habitar los distintos espacios urbanos.

Finalmente, Héctor Quiroz analiza la gran relevancia que, en el marco del derecho a la ciudad, las niñeces han tomado en los estudios, los debates y la planificación de la ciudad del futuro. Este capítulo nos presenta una experiencia reciente muy rica que se ha desarrollado y que incluye un novedoso material lúdico diseñado expresamente para explorar y construir el futuro urbano con niñas, niños y adolescentes que habitan en la Ciudad de México.

### **Colofón, desafíos para la construcción de una ciudad incluyente**

La planeación territorial y urbana debería dejar de ser un instrumento inscrito en la lógica neoliberal para orientarse a regular, más que promover, los intereses de las élites económicas y los lucrativos negocios globales inmobiliarios y comerciales.

Confrontar las históricas desigualdades socioespaciales y socioeconómicas demanda la construcción, desde abajo, de futuros sociales justos y equitativos,

pues los amplios grupos de pobres y desposeídos son quienes más necesitan de la ciudad y son quienes más padecen la exclusión espacial y la injusticia económica política, y espacial. En este sentido, la planeación urbana y la política fiscal pueden contribuir a confrontar la especulación urbana, a desmercantilizar el suelo y la vivienda y a lograr un mejor equilibrio de los beneficios urbanos entre los distintos grupos sociales que habitan la ciudad; todo esto, a través de diversas medidas e instrumentos urbanísticos:

- Las plusvalías urbanas generadas por políticas e inversión pública se deben capturar y redistribuir colectivamente.
- El suelo, la vivienda, el transporte y los servicios deberían dejar de considerarse como objetos de lucro, porque son una cosa pública y responsabilidad del Estado.
- El derecho de propiedad no presupone el derecho de construir. Así, el coeficiente de construcción de todo predio debería ser de un piso y quien quiere construir más debería pagar por ello al Estado, es decir, a la sociedad.
- Los predios baldíos, abandonados y las ruinas, deberían ser objeto de una tributación progresiva para garantizar la función social de la propiedad. En caso extremo, el gobierno podría expropiar esos inmuebles para destinarlos a usos sociales: vivienda, equipamientos.
- El presupuesto participativo debería dejar de ser el significativo 1 al 3% del presupuesto territorial para convertirse en una real transferencia de poder a la sociedad civil (tal vez subir al 17% como en su versión original de Porto Alegre).
- Las consultas ciudadanas y populares deben ser validadas como un real instrumento de inclusión y participación para la definición de estrategias económicas y de desarrollo urbano de la ciudad, a través de mecanismos normativos transparentes y vinculantes.
- Los ciudadanos electos deben tener derecho de veto a los grandes proyectos urbanos.

El último ejercicio de planeación territorial democrática, realizado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP) dejó claras las diferencias entre la ciudad real y la ciudad planificada de forma participativa. En efecto, mientras los proyectos inmobiliarios diversos, grandes y chicos, se siguieron autorizando por el gobierno central y las alcaldías y se siguieron construyendo en distintas partes de la ciudad (cosa que rebasa por mucho las atribuciones del Instituto), los ciudadanos y el IPDP discutían qué futuro de ciudad se

quiere construir. En alguna intervención pública demandábamos una moratoria o pausa generalizada a la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios hasta que las y los ciudadanos y las autoridades, ejecutivas y legislativas, decidan qué proyecto de ciudad quieren tener y con qué normas urbanas.

Un plan (o programa) de ordenamiento territorial y desarrollo urbano debería aspirar a construir una ciudad diferente. Una ciudad que disminuya el parque vehicular y utilice de mejor forma sus espacios públicos; una ciudad que revierta el absurdo modelo hídrico que desperdicia el agua de lluvia en el sistema de drenaje profundo; una ciudad donde el mercado inmobiliario responda a necesidades locales y no a los capitales financieros globales, además de retribuir a la ciudad una parte proporcional de los beneficios que extrae de esta; una ciudad que incorpora los saberes populares en la gestión de recursos y en la construcción de futuros; y una ciudad que desarrolla plataformas digitales solidarias y locales para la oferta de bienes y servicios de alojamiento, transporte, etc.

Hace alrededor de diez mil años que la gente construye ciudades. Las noticias de diversas partes del mundo dan cuenta de nuevos hallazgos sobre ciudades antiguas, en la selva amazónica de Ecuador o en la zona maya de México. La construcción de ciudades da cuenta de la capacidad de la gente para crear su propio hábitat y habitarlo y de construir comunidades o vida en común. Las nuevas telecomunicaciones facilitan muchas cosas a la gente que está conectada y simultáneamente erosionan las relaciones presenciales y de proximidad. Sin embargo, la gente necesita, realiza y sigue llevando a cabo encuentros personales, de intercambio laboral, científico, comercial y cultural diversos en muy distintas latitudes. Pobladores de territorios populares, desde la exclusión territorial, han desarrollado formas de autoorganización, estrategias de sobrevivencia y vida comunitaria. Estas experiencias deberían ser un potente referente de base para la gestión de un derecho a la ciudad diverso en sus formas de producción, gestión, hábitos, viviendas y culturas, con el propósito de romper con la producción de los paisajes para la renta.

En esta dirección, la ciudad debería proveer la infraestructura de apoyo para esos encuentros en entornos seguros y adecuados y la planificación debería contribuir a acercar la vivienda al empleo, a la educación y al esparcimiento para disminuir los tiempos de traslado y ampliar el disfrute de la gente. Se trata de construir un derecho a la ciudad, que no se ciña a un catálogo de derechos ni a la suma de diversos derechos sociales. No se trata solo del derecho de la gente a alojarse en un lugar en la ciudad con servicios y equipamientos, en una vivienda digna, al margen de ser propietario o inquilino, originario o avecindado, sino

sobre todo es el derecho de los/as ciudadanos/as y habitantes a participar en la toma de decisiones sobre el presente y el futuro de su propia ciudad, es el derecho a una gestión urbana democrática, donde las comunidades participen sobre el proceso de desarrollo urbano y planeación territorial para una vida digna.

## **Referencias bibliográficas**

ACH – Autoridad del Centro Histórico (2011). *Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México 2011-2016*. ACH-FCH-Gobierno del Distrito Federal.

Arboleda, M. (2021). *Gobernar la utopía*. Caja Negra.

Bevan, R. (2023). *Mentiras monumentales. La guerra cultural sobre el pasado*. Barlin Libros & Institució Alfons el Magnànim.

Garza, G. (2003). *La urbanización de México en el siglo XX*. El Colegio de México.

Koolhaas, R. (2021). *Estudios sobre (lo que en su momento se llamó) la ciudad*. Editorial GG.

Martínez O'Daly, M. (2021). *La Reforma urbana: para rescatar tu ciudad y cuidar el planeta*. Greenspot Press.



**PRIMERA  
PARTE**



# CAPÍTULO 1

## **Planes y planificación territorial en la historia de la Ciudad de México**

Víctor Delgadillo

**A**ntes de la fundación de la moderna planeación urbana y territorial – ocurrida para confrontar la expansión urbana provocada por la Revolución Industrial capitalista en el siglo XIX– existieron ordenamientos para fundar ciudades y criterios para definir su organización, funcionamiento y embellecimiento. Muchas sociedades han privilegiado los sitios más accesibles, visibles y jerárquicos para establecer sus sitios sagrados, de encuentro social, comercio, etc. Este capítulo presenta de forma sucinta la historia de los planes urbanos y planificaciones territoriales de la Ciudad de México, desde su fundación hace más de siete siglos hasta el año 2023, en que se elaboró un nuevo proyecto de Programa General de Ordenamiento Territorial para la Ciudad de México, que por primera vez supera las visiones sectoriales que separan el medio ambiente del desarrollo urbano.

### **México Tenochtitlán, ciudad de inmigrantes y zona conurbada**

Eduardo Matos (2006) señala que los antiguos aztecas inventaron la fundación de México Tenochtitlán cuando se quitaron el yugo del pueblo de Azcapotzalco, que les había permitido a estos inmigrantes asentarse en el islote del Lago de Texcoco a cambio de pagar tributo. Entonces, los mexicas o aztecas hicieron coincidir la fundación de esa ciudad con un eclipse de sol ocurrido en abril de 1325 y señalaron que fue su dios Huitzilopochtli, en forma de águila, quien les indicó el sitio donde fundar la ciudad: en el lugar de las tunas, al centro del islote rodeado de lagos. Este mito se convirtió en un ícono que ha trascendido los siglos y es el escudo nacional que orgullosamente se muestra en el lábaro patrio y en las monedas de México.

Matos (2006) dice que, al fundar la ciudad, en el centro del poblado se decidió construir un templo dedicado a su dios del sol, Huitzilopochtli, y dividir la ciudad en cuatro barrios o *Calpulis*: Cuepopan, Atzacualco, Moyotlan y Teopan. La ciudad estaba orientada hacia los cuatro puntos cardinales y la fachada del

templo central, con sus escalinatas, se orientó hacia la puesta del sol: el poniente. Hacia 1337, una escisión de los aztecas o mexicas decidió construir un nuevo asentamiento al norte del islote, al que le llamaron Tlatelolco.

Cuando los aztecas desplazan del poder a los azcapotzalcas y forman la llamada «Triple Alianza» entre los pueblos de México Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba, la ciudad florece con obras civiles y religiosas. En esta época, México Tenochtitlán se consolida como centro del poder político y religioso del imperio azteca, mientras que Tlatelolco, la urbe conurbada a través de chinampas y caminos, se especializa en el comercio. Los conquistadores españoles del siglo XVI, en sus crónicas, describen de forma fascinante el orden y majestuosidad de la ciudad y la diversa oferta de productos que se vendían e intercambiaban en el mercado de Tlatelolco. Diego Rivera representa esas imágenes en los murales que pintó en Palacio Nacional; el Museo Nacional de Antropología recrea el mercado en una maqueta.

En esa época los aztecas construyeron y mejoraron una serie de infraestructuras: las calzadas que unían la ciudad a la tierra firme, los albaradones que en el oriente evitaban la inundación de la ciudad y la mezcla del agua salada del Lago de Texcoco con las aguas dulces que provenían de los lagos de Xochimilco y Chalco, así como un acueducto para llevar agua del cerro de Chapultepec a la ciudad. Es la época en que engrandecen el Templo Mayor dedicado a Tláloc y Huitzilopochtli y el centro ceremonial, formado en una enorme plaza abierta de 460 metros en sentido norte-sur por 430 metros en sentido oriente-poniente.

El llamado *Plano de Papel de Maguey*, elaborado por un indígena entre 1563 y 1565, muestra los barrios del nororiente de la ciudad indígena lacustre organizados en estricto sentido ortogonal: aquí, las manzanas o chinampas se intercalan con acequias o canales de agua principales y secundarios, en sentido norte-sur y oriente-poniente, caminos de tierra y las tierras sembradas. En este plano, se representan las sencillas viviendas indígenas y aparecen dispersos algunos templos construidos en piedra. Las puertas de las viviendas (sin ventanas) también están orientadas al poniente y algunas al oriente. Este mapa fue cuidadosamente interpretado por Toussaint, Gómez de Orozco y Fernández (1990) [1938] y por González Aragón (1993). Esa traza es atravesada por un par de caminos en sentido diagonal, tal vez para acortar distancias en los desplazamientos a pie, uno es la calzada al Tepeyac.

Es evidente que la ciudad de México Tenochtitlán, conurbada con Tlatelolco, seguía principios urbanísticos básicos: los espacios centrales eran destinados a funciones sacras y al comercio en Tlatelolco, mientras que los barrios se estructuraban de forma escalar y contaban con templos de menor escala. En 1521

esta ciudad, a nombre de dios y del rey, sería sacrificada para construir sobre ella la Ciudad de México (Ver Imagen 1).

### **Ciudad de México: la urbe colonial sobrepuesta a la ciudad indígena**

Manuel Toussaint, Federico Gómez de Orozco y Justino Fernández (1990) [1938] demostraron que el geómetra Alonso García Bravo –a quien se adjudica la traza de la Ciudad de México hacia 1524– no solo no partió de una *tabula rasa*, sino que acomodó las calles ortogonales en función de la morfología construida de México Tenochtitlán: la plaza abierta mexicana fue tomada como la plaza mayor o epicentro de la ciudad, las cuatro calzadas que llegaban al templo mayor sirvieron de ejes para el trazado de la ciudad, los dos palacios de Moctezuma fueron tomados por Hernán Cortés para su servicio, y varias acequias terminaron por marcar los límites de la nueva ciudad. Con esas condicionantes, el resultado fue una traza con manzanas ortogonales de dimensiones desiguales: unas resultaron rectángulos horizontales (en sentido oriente-poniente) y otras cuadradas, unas más largas y otras más cortas. Las cuatro parcialidades indígenas se mantuvieron con el nombre de algún santo antepuesto: Santa María Cuepopan, San Sebastián Atzacolco, San Juan Moyotlan, y San Pablo Zoquiapan o Teopan.

La consumación de la conquista no significó la destrucción *ipso facto* de la ciudad indígena. El llamado *Plano de Upsala*, fechado en 1555, representa a la Ciudad de México a 34 años de la caída de México Tenochtitlán y evidencia que, a pesar de la gran presencia de varias construcciones españolas, alineadas en calles rectas, hay una muy fuerte presencia de la ciudad indígena, rodeada de agua, con canales que atraviesan la ciudad y unos arrabales indígenas en la periferia que están poblados de forma dispersa. Es por ello que Huerta (2022, p. 41) sostiene que la ciudad indígena no fue destruida en los primeros años de la conquista. En efecto, en este mapa aparecen los albarradones que evitaban la inundación de la ciudad, así como las calzadas que unían la urbe con la tierra firme. Si acaso, en este momento las grandes pirámides del centro de Tenochtitlán y de Tlatelolco habían cedido su lugar a construcciones religiosas y civiles de los españoles. Es decir, la ciudad colonial se impone a la ciudad indígena en un proceso progresivo de transformación y sustitución urbana (Ver Imagen 2).

### **Un plan colonial de renovación urbana y moral**

La ciudad colonial fue creciendo lentamente. Una serie de planos de la década de 1790 –notablemente el de Diego García Conde– muestran que la traza española se había consolidado en una urbe compacta que se comenzaba a expandir hacia

el poniente, a través de Puente de Alvarado, y al norte hacia Tlatelolco. Este plano muestra la coexistencia de esa ciudad densa versus caseríos dispersos en los arrabales indígenas. Justo en esta década aparece un plan de renovación urbana para la Ciudad de México que evidencia cómo los borbones –que habían asumido la corona española hacia 1700– iniciaron en las décadas de 1760 y 1770 una serie de reformas y procesos de modernización en sus colonias americanas.

En 1794 el arquitecto Ignacio de Castera presenta al Virrey Conde de Revillagigedo su *Plano Ichonographico de la Ciudad de México* (Ver Imagen 3), un plan de reforma urbana y moral de los arrabales indígenas que rodean la capital de la Nueva España. Castera se propone la limpieza material de los barrios caracterizados por sus calles estrechas y torcidas, así como la extirpación de las maldades en los múltiples escondrijos de esas maltrechas calles.

Su propuesta era sustituir esos barrios irregulares (en términos morfológicos y geométricos) a través de la prolongación de las calles rectas de la traza española; alinear las nuevas construcciones a la calle; establecer un nuevo límite de la ciudad a través de una acequia o canal de agua de forma cuadrada que contuviera la ampliación de la traza; y la creación de cuatro enormes plazas ubicadas en los extremos de la traza ampliada, que funcionarían como garitas, para controlar los productos que se vendían en la ciudad (De la Maza, 1954). Castera incluso propuso la forma en que las autoridades deberían financiar la destrucción de las casas mal construidas, recomendaba la conservación de algunas casas que estaban bien construidas y hablaba de la hermosura de las calles rectas. Así, este arquitecto se adelanta a programas de renovación urbana –y moral– que serían desplegados en la segunda mitad del siglo XIX en ciudades como París o Viena.

Este proyecto evidencia que la actual segregación socioespacial de (el centro histórico de) la Ciudad de México no es nueva y que el arquitecto Castera se propuso resolver la incipiente expansión de la traza o ciudad española (ordenada, densa y compacta) sobre los “desordenados” arrabales indígenas con sus construcciones dispersas. Tal vez las actuales diferencias entre los asentamientos humanos regulares e irregulares hunden sus raíces en estas dos formas de re-producir el espacio urbano.

### **Crecimiento urbano disperso y desordenado, una herencia del siglo XIX**

Durante el siglo XIX, la expansión urbana de la Ciudad de México se desarrolló con un patrón expansivo, disperso y al margen de cualquier plan de conjunto. La ciudad colonial que durante tres siglos se mantuvo estable, entre 1858

y 1910 cuadruplicó su área urbana (Morales, 2011) y los nuevos fraccionamientos abandonaron la retícula ortogonal para adoptar modelos urbanos europeos. Morales (2011) identifica tres etapas diferenciadas de expansión urbana en la segunda mitad del siglo XIX que fundamentalmente se realizan en terrenos del norte y poniente, donde los suelos eran de mejor calidad que los de la zona oriente: inundables, atravesados por canales de agua y colindantes con el Lago de Texcoco en proceso de desecación. Entre 1858 y 1883 se crean las colonias Barroso y Santa María la Ribera al norponiente de la ciudad, aún con trazas reticulares. Esta es la época en que surge el concepto “colonia”, entendido como un nuevo asentamiento humano que coloniza terrenos supuestamente vírgenes, cuando se urbanizaban antiguos barrios indígenas, haciendas y zonas rurales. Entre 1884 y 1900 se crearon once nuevos fraccionamientos, seis de ellos en el nororiente, de origen popular y algunos “sin permiso” (como Valle Gómez) en las cercanías de la penitenciaría, el rastro y la estación de ferrocarriles; mientras que al poniente se crearon las colonias San Rafael, Limantour, Indianilla, Hidalgo, etc. Finalmente, entre 1900 y 1910 se crean los modernos fraccionamientos del surponiente donde se alojarían los burgueses, embajadores e inversionistas: Roma, La Teja (Cuauhtémoc, Juárez), Hipódromo y Condesa. Estos últimos fraccionamientos ya no siguen la traza reticular colonial, sino que copian modelos urbanos europeos como los de París, Berlín y Viena.

Las causas de la expansión urbana se vinculan a la estabilización del desarrollo en México –después de un período de cruentas batallas entre conservadores y liberales– y la integración del país al mercado capitalista internacional como productor de materias primas. Aquí destaca la expropiación de bienes de manos muertas, que despoja de sus propiedades a las corporaciones civiles y a la Iglesia para impulsar el mercado inmobiliario: conventos, templos, casas de vecindad y otros edificios de la Iglesia fueron lotificados y privatizados. Morales (2011) también incluye como causas de la expansión urbana, el crecimiento demográfico, que de 200 mil habitantes en 1857 se incrementó a 471 mil en 1910; la modernización de avenidas y medios de transporte (ferrocarriles, tranvías); y la modificación del modelo de habitabilidad que abandona la casa introspectiva de patio, por modernas casas extrovertidas, ajardinadas y con amplios ventanales y porches de acceso. Para Morales (2011), la urbanización dispersa se produjo en función de los intereses inmobiliarios en el marco de ningún plan director. El incremento de los precios del suelo benefició a un selecto grupo de empresarios y fortaleció la segregación socioespacial heredada de la colonia. Se trata de una herencia porfiriana que, hasta el siglo XXI, sigue caracterizando la forma de crecimiento de las ciudades y de las urbanizaciones exurbanas.



## El nacimiento de la planificación urbana y territorial en (la Ciudad de) México

El urbanismo y la planificación urbana nacieron en Europa, a mediados del siglo XIX, para confrontar el proceso de urbanización y congestión urbana desencadenado por la Revolución Industrial que expulsó a los campesinos de sus aldeas y los empujó a ciertas ciudades, que se convirtieron en imanes por concentrar ofertas de empleo en las modernas fábricas. Entre 1852 y 1870 el alcalde de París, Eugene Haussmann, realizó un ambicioso plan de modernización urbana, en nombre de la higiene, la circulación, la belleza y la represión policiaca<sup>1</sup>. Mientras que Ildefonso Cerdá, autor del *Ensanche de la ciudad de Barcelona* en 1859, en su libro *Teoría General de la Urbanización* de 1867, inventó el concepto *Urbanismo* como la disciplina que estudiaba y planificaba el crecimiento de la ciudad. En América Latina, el proceso de urbanización ocurrió durante el siglo XX con distinta intensidad, escala y temporalidad. Fue detonado por las políticas de industrialización y de sustitución de importaciones que se generalizaron en las décadas de 1940 y 1950. Es posible que a fines del siglo XIX la dimensión de la expansión urbana no llamara la atención de las autoridades mexicanas, por lo que justamente fue el colosal proceso de urbanización de las décadas de 1960 y 1970 el que condujo a crear e institucionalizar, apenas en 1976, la planificación urbana con la idea de regular y controlar la expansión urbana. Sin embargo, las primeras iniciativas en la materia se remontan a la segunda década del siglo XX.

En México, finalizada la Revolución Mexicana, el arquitecto Carlos Contreras introdujo la preocupación por la planeación urbana y territorial en la década de 1920. Él estudió planificación urbana y regional en la Universidad de Columbia, Estados Unidos, y estaba al tanto del incipiente *Town Planning*, corriente de origen británico que se expandió a otros países. Esta corriente de pensamiento urbanístico es contemporánea a los movimientos de la *Ciudad Jardín* inglesa, el *Urbanismo* catalán y el *Städtebau* alemán, que pretendían resolver y confrontar los problemas de la ciudad industrial (congestionamiento vehicular, contaminación, hacinamiento en la vivienda, la expansión urbana, etc.) a través de una planificación urbana y regional que separaba los usos del territorio en zonas según las funciones urbanas (como las ruidosas fábricas de las zonas habitacionales), consideraba la creación de poblados satélite semiautónomos con equipamientos y servicios articulados a la ciudad a través de carreteras y vías férreas, etc.

---

<sup>1</sup> Las nuevas avenidas rectas y anchas permitían el ingreso de la policía en las otrora tortuosas calles medievales donde se atrincheraron los rebeldes de La Comuna de París.

Contreras fundó la *Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana* y la revista *Planificación*, que produjo 24 números entre 1927 y 1936. Asimismo, promovió la *Ley General sobre la Planeación de la República Mexicana* en 1930 y la *Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y el Territorio de Baja California* de 1933. Él era el protagonista de un grupo de arquitectos que se proponían planificar la capital y el país entero, abarcando la ubicación de puertos marítimos y aeropuertos, la designación de áreas de siembra, bosques y minas, las carreteras y caminos, las líneas ferroviarias, etc. Para él, la planificación de ciudades y regiones consistía en trazar, proyectar y construir ciudades considerando las circulaciones, las funciones vitales, la vida moral y espiritual de las sociedades, así como en resolver los problemas sociológicos, educativos y cívicos. Esto lo expone claramente en el número uno de la revista *Planificación* “¿Qué cosa es la planificación de ciudades y regiones?” (Contreras, 1927).

Con base en sus estudios preliminares para el *Plano Regulador del Distrito Federal* realizados desde 1925, Contreras publica en 1927 la *Planificación de la Ciudad de México*, que incluye la propuesta de construir dos bulevares de circunvalación: uno interior que delimita el centro cívico y otro exterior que constituye el límite de la ciudad (Ver Imagen 4). Sin embargo, en 1933 la escala cambió y propuso el *Plano Regulador para el Distrito Federal*. Aquí, Contreras repasa la historia de la Ciudad de México, desde su fundación prehispánica en 1325 hasta 1930, cuando la urbe ya alojaba 1,029,068 habitantes. El plano aborda tres aspectos centrales: población, zonificación y sistema de circulación y transporte. En materia de población recomienda realizar estudios de densidades y movimientos de personas, la mejora de los poblados y la creación de ciudades satélite. En materia de zonificación se distribuyen las actividades por zonas residenciales, comerciales, gubernativa, cívicas, industriales, agrícolas, educacionales (ya habla de una ciudad universitaria en Lomas de Chapultepec), etc. Para el sistema circulatorio y de transporte propone un sistema de arterias principales, bulevares y vías, calles, canales y lagos; y retoma las vías de circunvalación interna y externa, que marca los límites urbanos. También propone la ampliación y prolongación de calles, así como la eliminación de la estación de San Lázaro para convertirla en una de las cuatro estaciones terminales de pasajeros y la construcción de embarcaderos para mejorar el transporte fluvial que en esa época aún existía. Varias de las propuestas de Contreras se realizaron en décadas posteriores, como el entubamiento de varios ríos y, con otra escala, el Circuito Interior y el Anillo Periférico (Ver Imagen 5).

## Un proyecto de ciudades satélite, 1952-1954

En los primeros años de la década de 1950 dos instituciones propusieron la construcción de ciudades satélites. En un estudio sobre el problema de la vivienda en la Ciudad de México y con base en la “teoría de la descentralización planeada”, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A. propuso resolver el futuro de la ciudad con un conjunto de diez ciudades satélite: Texcoco, Los Reyes, Xochimilco, Tlalpan, Dos Ríos, San Bartolo, Tlalnepantla, Barrientos y Santa Clara (BANHUOPSA, 1952, p. 266). Por su parte, en 1954, el Instituto Nacional de Vivienda (creado en 1950 y desaparecido en 1972) propuso construir al norte del Distrito Federal, en los municipios de Coacalco y Ecatepec, el *Proyecto Aztlán 2000*: una ciudad satélite para 600,000 habitantes que podría crecer hasta alojar 1.5 millones de habitantes. El proyecto se destinaba a los obreros de las fábricas que ya se alojaban en las carreteras hacia Pachuca y Querétaro. De estos ambiciosos proyectos, apenas en 1971 se construyó Cuautitlán Izcalli como ciudad autosuficiente, en una versión muy pequeña comparada con los proyectos comentados. Desconozco si el arquitecto Mario Pani –autor de grandes proyectos urbanos en la capital del país– conoció esos proyectos de ciudades satélites. Pero él construyó uno con ese nombre al norte de la Ciudad de México en 1954, con la idea de crear un barrio autosuficiente con centro comercial y servicios básicos, que devino en suburbio dormitorio. Ciudad Satélite solo mantuvo el nombre, pues no fue ni ciudad, ni satélite, sino un espacio urbano que terminó conurbado con la Ciudad de México.

## Una ciudad con proyectos urbanos sin planificación territorial, 1930-1970

Después del *Plano Regulador* propuesto por el arquitecto Contreras en 1933, en la Ciudad de México no se realizó ningún tipo de plan maestro o plan director urbano que guiara la expansión urbana y ordenara el territorio. Como reconoce Manuel Perló (2023), en el siglo XX hubo muchos grandes proyectos urbanos y colosales obras de infraestructura impulsadas por los presidentes que administraron la capital del país entre 1929 y 1997<sup>2</sup>, pero no un plan de ordenamiento territorial. Hubo algunos reglamentos que intentaron controlar los fraccionamientos urbanos, pero no un plan de conjunto. Mucho menos hubo la idea de planear el crecimiento de la metrópoli, cuya mancha urbana desde la década de 1950 se expande sobre los vecinos municipios del Estado de México. Entre los grandes proyectos se pueden mencionar la Ciudad Universitaria, los conjuntos habitacionales Miguel Alemán, Multifamiliar Juárez y Nonoalco Tlatelolco; así

---

2 En 1929 y 1997 las autoridades del Distrito Federal fueron designadas por el presidente del país.

como las grandes infraestructuras: el Sistema de agua Lerma-Cutzamala, el Sistema de Drenaje Profundo, el Anillo Periférico y el Sistema de Transporte Colectivo Metro. Estos grandes proyectos fueron planificados de forma sectorial, pero no se tomaron en cuenta las articulaciones inmediatas a las vialidades de acceso, ni el contexto urbano, ni la ciudad de conjunto.

En su estudio sobre “el regente de hierro”, responsable del Gobierno del Distrito Federal durante 14 años (1952-1966), Perló (2023) señala que Uruchurtu nunca consultó a ningún urbanista, nunca se apoyó en principios de la planeación urbana y jamás presentó un proyecto de conjunto para enmarcar alguna de las múltiples obras que hizo: entubamiento de ríos; construcción, ampliación o prolongación de avenidas; obras de desagüe. Esto a pesar que había una *Oficina del Plano Regulador* y un *Plano Regulador* desde 1933. Uruchurtu, dice Perló, pragmáticamente construía y realizaba proyectos específicos y sectoriales para resolver problemas parciales. Este regente frenó –sin prohibir– la proliferación de fraccionamientos, mientras que la población y los empresarios inmobiliarios comenzaron a poblar con mayor velocidad terrenos diversos de los vecinos municipios del Estado de México. Por ello, Perló (2023) sostiene que en esa gestión ocurrió el nacimiento de una metrópoli desarticulada. Sin embargo, la fragmentación y dispersión de la mancha urbana es una herencia que –como hemos visto– proviene desde el porfiriato a fines del siglo XIX.

De esta época de planes puntuales en el marco de ningún plan de conjunto podemos comentar dos que no se llevaron a cabo, pero dan cuenta de que como proyectos aislados sí fueron planificados. Uno es el llamado “proyectazo” o *Proyecto de Planificación para la Zona Centro* de 1950–1952, basado en el *Plano Regulador* de Contreras, que pretendía ampliar una serie de calles del centro de la ciudad para resolver los problemas de circulación, entre ellas la calle de Guatemala-Tacuba, que no se realizó por oposición social y de haberse realizado hubiera implicado la destrucción de muchas construcciones coloniales. El otro, es el *Proyecto de renovación y revitalización urbana del núcleo de la Ciudad de México* que el Instituto Nacional de la Vivienda elaboró en 1970. Se trata de un plan que mezcla la conservación urbana (la traza de Cortés) con la destrucción y renovación urbana de las manzanas circundantes a esa traza, para eliminar la *herradura de tugurios* y construir modernos edificios en altura con amplias zonas verdes en supermanzanas. Se trata del urbanismo funcionalista, en boga en el mundo desde antes de la Segunda Guerra Mundial, que desaparecía las calles y democratizaría el asoleamiento y la ventilación (Ver Imagen 6). Es una corriente de renovación urbana y moral que en la capital mexicana solo pudo construir los conjuntos Nonoalco Tlatelolco, Candelaria y Soldominios, en sustitución de edificaciones declaradas tugurios.

## **Institucionalización de la planeación urbana en (la Ciudad de) México, 1976**

En 1976, en un momento en que alrededor del 60% de la población mexicana vivía en ciudades, se institucionaliza en escala nacional la planeación urbana. La agenda internacional de la Organización de Naciones Unidas (ONU) jugaba un papel importante en la agenda nacional del presidente Echeverría (1970-1976), pues en el marco de la *Convención sobre la Conservación del Patrimonio Mundial* de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en 1972 se emitió la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*; mientras que la *Ley General de Asentamientos Humanos* se consignó en 1976, año en que el Centro Habitat de la ONU realizó la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en Vancouver, Canadá, Habitat I<sup>3</sup>. Esta ley otorga atribuciones al Estado mexicano para imponer a la propiedad privada los usos y destinos que se consideren necesarios en función del interés común. Esta ley establece los principios generales para la fundación, desarrollo y conservación de asentamientos humanos, así como atribuciones generales para los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– y demanda que cada Estado libre legisle en materia de asentamientos humanos, ciudades, desarrollo urbano y ordenamiento territorial. En consecuencia, ese mismo año de 1976, el Congreso de la Unión consignó la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, que abroga la *Ley de Planificación del Departamento del Distrito Federal* de 1953. Esta ley establece que el desarrollo urbano se guiará bajo un *Plan Director*, que se integra de un *Plan General de Desarrollo Urbano* y de los *Planes Parciales*, uno para cada una de las 16 delegaciones en que ya se subdividía el Distrito Federal en términos político-administrativos. Esta ley dividía el territorio de la capital mexicana en espacios urbanizados, de conservación, de mejoramiento y en reservas territoriales. Se establecían tarifas para los fraccionamientos, subdivisión y relotificación de predios; así como costos o aportaciones para el suministro de infraestructura y servicios urbanos, exceptuando a la vivienda unifamiliar y los conjuntos habitacionales. Esta ley ya incluye un apartado sobre la conservación del patrimonio cultural, considerando edificios, monumentos y plazas.

El 30 de noviembre de 1976 se publicó el *Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. En una metrópoli que alojaba 12.7 millones de habitantes se

---

3 En 2016, otra vez, en el marco de la III Cumbre de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Habitat III, realizada en Quito, Ecuador, en México se consignó la vigente *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*.

estimaba que, de no mediar acciones, en el año 2000 la Zona Metropolitana de la Ciudad de México alojaría 27 millones de habitantes<sup>4</sup>. Por ello, se enunciaba que los problemas urbanos y demográficos de esta ciudad deberían ser confrontados desde una estrategia que contemplara el país y la zona metropolitana. El plan reconocía que el parque vehicular crecía a una tasa mayor que la población y que se habían urbanizado espacios impropios (barrancas, tierras inundables, sierras y pedregales). Asimismo, el plan proponía reducir el deterioro ecológico de la cuenca del Valle de México, promover el desarrollo económico de las zonas agrícolas y forestales, estimular el transporte colectivo, reorganizar la vialidad con dos anillos concéntricos de acceso controlado ligados por vías radiales y ejes en forma de retícula, así como crear carriles preferenciales para autobuses de transporte colectivo. El plan pretendía organizar la ciudad en diez regiones autosuficientes –en términos de empleo, servicios y recreación– y establecía una zonificación básica: espacio urbanizado para el 40% de la superficie del Distrito Federal, reserva territorial (6%) y conservación (54%) que incluía bosques, sierras y todo terreno por encima de los 2,350 metros sobre el nivel del mar. En este caso se podrían tener solo usos agropecuarios, forestales, turísticos y de urbanización restringida.

En junio de 1976 se declaró la *Zona Conurbada de la Ciudad de México* y se constituyó la *Comisión de Conurbación del Centro del País*, con el objeto de elaborar un plan de ordenamiento del territorio urbano y rural. Se señalaba que la mancha urbana de la Ciudad de México rebasó sus límites político-administrativos y constituía una unidad económica y social con los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

El 18 de marzo de 1980 se actualizó el *Plan General del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, que reconocía que el Distrito Federal era parte de la Zona Metropolitana del Valle de México, integrada por 16 delegaciones del Distrito Federal y 12 municipios del Estado de México, que ocupaban alrededor mil kilómetros cuadrados urbanizados y alojaban a 14 millones de habitantes: la quinta parte de la población del país. Se creía que, de no mediar acciones, la zona metropolitana alcanzaría 20 millones de habitantes para 1990 y 38 millones en el año 2000. El diagnóstico lamentaba que se urbanizaran de forma no controlada suelos agrícolas, zonas de conservación ecológica, barrancas y cerros. El plan reconocía que en ese entonces había ya unos 500 asentamientos humanos irregulares en tierras comunales (60%), ejidales (30%) y propiedades particulares (10%). Otras preocupaciones sustanciales eran la contaminación y el tráfico. En ese

---

<sup>4</sup> Estimaciones tremendistas basadas en las tasas de crecimiento demográfico que había en el país y la capital.

tiempo, la velocidad promedio en la ciudad era de menos de 20 km/h y en horas pico hasta de 4 km/h, mientras que el parque vehicular ascendía a dos millones de vehículos. El plan describía la segregación socioespacial de la urbe: zona fabril con vivienda popular al norte, sureste con urbanizaciones populares y un área de población de altos ingresos (de más de 10 veces el salario mínimo) en la periferia sur y poniente de la Ciudad. El plan proponía una estructura urbana básica en función de nueve centros urbanos que atenderían a 1.5 millones de habitantes, cada uno.

En enero de 1983, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) impulsó la *Ley de Planeación* y el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, que vino a yuxtaponerse a la planeación consignada en la *Ley General de Asentamientos Humanos*. En esta versión pragmática, la planeación –además de proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos– era un proceso de participación ciudadana en el que se conciliarían intereses para alcanzar objetivos colectivos. En este contexto, en octubre de 1983 se emitió el *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro* para atender problemas que compartían las partes conurbadas de la capital. La zona metropolitana ya integraba a todo el Distrito Federal más 53 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo y se consideraba descentralizar la industria de la metrópoli hacia los estados de la región centro. Todo este discurso sobre el deber ser de la planeación se mostró limitado para alcanzar las ideales metas y objetivos propuestos y confrontar los problemas identificados. Se trata de una característica de la planeación urbana y regional que desde hace casi 50 años se ha hecho en la Ciudad de México.

Sánchez Ruíz (1999, pp. 309-310) señala que en 1984 se emitió el *Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal* con los propósitos de atender los problemas del suelo, infraestructura vial y equipamiento, y de reestructurar la urbe a partir de centros urbanos que concentrarían las funciones administrativas. Este programa se propone confrontar la degradación del medio ambiente, reubicar las industrias contaminantes, regular las emisiones contaminantes y mantener áreas verdes del sur. Es evidente que en la década de 1980 la preocupación por la ecología ha emergido. Sin embargo, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* se emitiría en 1988.

En 1985 se sustituyó la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología del Distrito Federal por la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, dependencia responsable de la elaboración del *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1987. En este programa, la zona metropolitana

(integrada por el Distrito Federal, 53 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo) ya abarcaba 786,000 hectáreas. El programa propone poner límite al crecimiento urbano y reconstruir la zona central de la Ciudad de México (Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez), afectada por los sismos de 1985. Para ello se considera una nueva zonificación de acuerdo con el riesgo sísmico, limitar las alturas de los edificios, reducir las densidades de población e intensidades construibles, descentralizar el centro en ocho sectores con centros, subcentros y corredores urbanos (Ver Imagen 7). Este programa sobrestima la población que habitaría la urbe en el año 2000: 27.3 millones la zona metropolitana y 12.7 millones el Distrito Federal. El programa establece que 42.6% de la superficie del Distrito Federal corresponde a suelo urbano y 57.4% al área de conservación ecológica (85,554 hectáreas) y demanda conservar el medio ambiente y no regularizar los asentamientos humanos irregulares e invasiones fuera de los límites que establecen los Programas de Desarrollo Urbano. Asimismo, establece la Línea de Conservación Ecológica que normativamente separa el área urbana del área de conservación ecológica. Finalmente, el plan se integra de 16 Programas Parciales de Desarrollo Urbano, uno por cada delegación política, en los que las zonificaciones se especifican con normas de usos del suelo e intensidades constructivas en escala de colonias, barrios, unidades habitacionales, fraccionamientos, pueblos y vialidades. Además, en este programa aparecen las *Zonas Especiales de Desarrollo Controlado* (ZEDEC), un instrumento que protegía barrios y colonias de clase media con problemáticas y características particulares. En efecto, entre 1990 y 1994 se consignaron 33 ZEDEC (Ver Imagen 8) que establecen normas de uso del suelo, intensidad constructiva, cuidado de la imagen urbana, etc., en selectos barrios como Chimalistac, San Ángel, Florida, Santa Fe, Villa Coyoacán, Del Carmen, Cuauhtémoc, Polanco, Tlalpan, Tlalpuente, Bosques de las Lomas o Lomas de Bezares. La excepción era la ZEDEC Alameda –emitida el último día del gobierno del presidente Salinas de Gortari– que, en lugar de proteger la imagen urbana, las alturas y formas construidas, eliminaba toda normatividad para la edificación de nuevos rascacielos.

El 15 de julio de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996*. El programa reconoce la primacía económica de la capital mexicana, así como el proceso de despoblamiento de las áreas centrales y el incremento de población, vivienda y urbanización en las delegaciones del sur, carentes de servicios, equipamientos e infraestructuras. El diagnóstico de este programa es pormenorizado, riguroso y abarca una gran cantidad de temas urbanos. Se preveía que, de



no mediar acciones, el gran desdoblamiento del Distrito Federal alcanzaría los dos millones de personas en 2020, mientras que la zona metropolitana alojaría 26.2 millones de habitantes en ese año. El programa se propone retener a la población que emigra de las áreas centrales, así como el rescate ecológico de la cuenca del Valle de México, y plantea sectores para el ordenamiento territorial metropolitano a partir de contornos y franjas de integración metropolitana. En correspondencia con la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996* se delimitan territorialmente las áreas de actuación para el suelo urbano (63,382 hectáreas) y el suelo de conservación ecológico (85,554 hectáreas). Se ratifica la Línea de Conservación Ecológica establecida en 1987, pero se agrega un tramo para la Delegación Gustavo A. Madero que fue expedido en junio de 1991.

En suelo urbano se establecen las siguientes áreas:

1. Con potencial de reciclamiento: zonas industriales abandonadas, áreas con viviendas deterioradas de un piso.
2. Con potencial de desarrollo: grandes terrenos sin construcciones.
3. Con potencial de rescate: zonas habitacionales con carencias de servicios e infraestructuras.
4. De conservación patrimonial: se enlistan 23 áreas urbanas con vestigios prehispánicos, coloniales y del siglo XX, y se incluyen las seis Zonas de Monumentos Históricos decretadas por el Ejecutivo federal.
5. De integración metropolitana: áreas limítrofes estrechamente vinculadas a los municipios conurbados.

Mientras que en el suelo de conservación ecológico se establecen como áreas de actuación las de: rescate, preservación, producción rural y agroindustrial. Estas áreas de actuación se delimitan con mayor refinamiento en los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano que se expidieron en 1997. Mientras que las ZEDEC pasaron a denominarse *Programas Parciales de Desarrollo Urbano*, de acuerdo con la *Ley de Desarrollo Urbano* de 1996. En 1997 se actualizaron y consignaron los 16 *Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano* y se publicaron en la Gaceta Oficial de la Federación (dos programas por Gaceta).

Entre 1998 y 2000, el primer gobierno democrático impulsó la realización de 30 *Programas Parciales de Desarrollo Urbano* con la instrucción de que estos deberían ser realizados a través de una planeación urbana participativa. Para ello, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda contrató equipos multidisciplinarios de planificadores como organismos no gubernamentales, universidades y consultores privados. No todos esos programas llegaron a ser consignados por el legislativo local. Actualmente suman 45 los *Programas Parciales de Desarrollo*

*Urbano*, 12 de ellos en poblados ubicados en suelo de conservación ecológico. Entre ellos destacan algunos *Programas Parciales* que, desde que surgieron como ZEDEC, nunca han sido actualizados: Del Carmen, Villa Coyoacán, entre otros (Ver Imagen 8).

### **La dimensión metropolitana, ¿deseo irrealizable?**

El *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México* –realizado en 1997 y signado en 1998 como acuerdo político entre las autoridades del Estado de México y el Distrito Federal– constituye un gran avance, así sea en términos de buenas intenciones, pues participaron expertos y funcionarios de ambas entidades que decidieron avanzar en la definición de un proyecto de futuro para la zona metropolitana. Este programa incluye los acuerdos y marca las diferencias que se tenían, como la ubicación del aeropuerto alternativo al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: las autoridades del Estado de México proponían construirlo en Texcoco, mientras que las autoridades del Distrito Federal proponían construirlo en Tizayuca, de forma que continuara funcionando el aeropuerto de la capital del país, pero llevando vuelos de carga y de tránsito al de Tizayuca. En este programa aparecen las dos ubicaciones del aeropuerto alternativo. Sin embargo, las propuestas emanadas de este programa se convirtieron en letra muerta (áreas urbanizables y no urbanizables, zonas de reserva, áreas de protección ecológica, etc.), pues la política habitacional federal y estatal de sobreproducción de vivienda social de mala calidad y dimensiones mínimas en periferias alejadas de las ciudades urbanas, realizada entre 2000 y 2013, vinieron a arrasar con municipios completos como los de Ixtapaluca o Tecámac. Este programa fue actualizado en 2012. Sin embargo, ante los vacíos legales en materia de coordinación metropolitana –que no obligan a las entidades políticas involucradas a establecer acuerdos básicos para definir un proyecto de ciudad metropolitana– las propuestas expresadas en estos programas no dejan de ser buenas intenciones y letra muerta.

### **El ordenamiento territorial vigente en la Ciudad de México, siglo XXI**

En esta sucinta historia de la planeación territorial en la capital mexicana cerramos el capítulo con un breve análisis descriptivo de los ordenamientos vigentes. Hasta el momento continúa prevaleciendo una lógica sectorial que dice que el medio ambiente y el medio urbano son regulados por leyes distintas y atendidos por dependencias públicas diferentes. La *Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal* de 2010, reformada en 2023, regula el suelo de

conservación ecológico de la capital del país, aborda temas del aire, el agua y la vegetación en todo el territorio y establece que el ordenamiento de tal suelo se debe realizar a través de un *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal 2000*, bajo la tutela de la Secretaría del Medio Ambiente. En cambio, el suelo urbano es regulado por la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* de 2010, reformada en 2023. Sin embargo, esta ley también establece áreas de actuación para el suelo de conservación ecológico. La autoridad en la materia es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). Algunas atribuciones, como la elaboración de los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, fueron delegadas al Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, creado en 2020, según lo establece la Constitución Política de la Ciudad de México que entró en vigor en 2018. Un avance reciente a destacar es que los Estudios de Impacto Urbano e Impacto Ambiental que requieren ciertos proyectos por su dimensión física, se han unificado en 2022. Es decir, los promotores de los proyectos ya no tienen que realizar un doble trámite en dos secretarías diferentes.

El *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* vigente fue consignado por el Legislativo local en 2003. Este programa fue expedido a mitad del gobierno de López Obrador (2000-2006) y en gran medida justifica y legitima la política restrictiva de desarrollo urbano desplegada por el segundo jefe de Gobierno de la capital mexicana electo democráticamente. En el diagnóstico este programa enfatiza la pérdida de 1.2 millones de residentes en las 4 delegaciones centrales, ocurrida entre 1970 y 2000, la urbanización irregular en las delegaciones del sur sobre suelo de conservación ecológico y carente de servicios, infraestructuras y equipamientos. También se habla de la carencia del agua y del crecimiento anárquico de la urbe sobre las áreas verdes del sur. El Programa proponía una estrategia de actuación en el territorio dividido en cuatro unidades de ordenamiento territorial:

1. Consolidar el crecimiento de la Ciudad Central con políticas de conservación patrimonial, mejoramiento y repoblamiento;
2. Aprovechar racionalmente con usos habitacionales e industriales el primer contorno (Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco) que cuenta con infraestructura, servicios y equipamientos;
3. Atender las carencias del segundo contorno (Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Contreras, Tlalpan e Iztapalapa); y
4. Mejorar y conservar el suelo de conservación del tercer contorno, integrado por áreas rurales del sur de la ciudad. El Programa claramente legitima el Bando 2, el edicto que anunció que durante el gobierno de López

Obrador no se permitiría la construcción de conjuntos habitacionales de más de 35 viviendas, salvo en la ciudad central y el primer contorno.

Este programa no podía prever el *boom* inmobiliario financiarizado que se ha acelerado en las últimas dos décadas sobre la capital mexicana, ni tampoco la presencia de plataformas digitales que lucran con la oferta y la demanda de distintos tipos de servicios: alojamiento temporal, transporte, entrega de mercancías, etc. En efecto, en 2003 no existían los instrumentos financieros que permiten el funcionamiento lucrativo de los Fideicomisos de Inversiones en Bienes Raíces, ni los Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios; y tampoco Airbnb, Booking, Uber, entre otros. Ambos tipos de negocios urbanos han sido promovidos, a veces justamente por un dejar hacer, por los gobiernos. Los fideicomisos inmobiliarios gozan de exenciones federales en el pago de los impuestos sobre la renta y sobre adquisición de inmuebles. Mientras que las autoridades locales han facilitado la flexibilización de las normas urbanas para permitir los cambios de usos del suelo y los pisos construidos, han promovido facilidades administrativas y, en ocasiones, han realizado hasta obras físicas para facilitar la accesibilidad a los nuevos megaproyectos inmobiliarios. Así, por ejemplo, la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* de 2010, que derogó la de 1996, creó un Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano que estaba integrado por once representantes de ocho dependencias del Gobierno del Distrito Federal, un legislador, la delegación respectiva y un ciudadano. Es decir, este Comité otorgaba poder discrecional al gobierno central para atender las solicitudes de cambios en las normas urbanas a los inversionistas inmobiliarios. Este Comité fue derogado, mediante una reforma a dicha ley, el 5 de mayo de 2017. No resulta ocioso comentar que esta última reforma introdujo un Procedimiento de Publicitación Vecinal que obliga a los inversionistas inmobiliarios a someter a consulta vecinal la construcción de obras de más de cinco pisos y de más de diez mil metros cuadrados para proyectos no habitacionales y/o de uso mixto, como requisito previo para la autorización de la construcción. Se trata de un instrumento que se propone evitar la corrupción, transparentar la administración pública y prevenir conflictos sociales. En este mismo sentido, en noviembre de 2023 la jefatura de Gobierno ha propuesto la regulación de las plataformas digitales de alojamiento temporal que se multiplican en selectas áreas urbanas centrales para evitar los procesos de gentrificación y el incremento en las rentas urbanas.

## **Colofón**

A manera de cierre se debe reconocer que la Ciudad de México es una urbe con fuertes procesos de despoblamiento en las alcaldías centrales y de urbanización precaria en las alcaldías del sur. En promedio, en 30 años, la capital creció casi en un millón de habitantes y 1.2 millones de viviendas. Pasó de albergar a 8,235,744 habitantes y 1,798,067 viviendas en 1990, a 9,209,944 residentes y 3,034,239 viviendas en 2020. Sin embargo, en este período seis alcaldías centrales decrecieron en 350,199 habitantes y otras diez alcaldías (ocho al sur más Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo) incrementaron su población en 1,306,646 habitantes. Se trata de colosales procesos de desplazamiento de la población en el espacio. De acuerdo con las autoridades locales, veinte mil hogares al año son expulsados de la capital mexicana por los costos del suelo y la vivienda (IP-DPCM, 2022, p. 81). A ello se suman los avances del capitalismo neoliberal en la era digital, como la reciente ola de urbanización especulativa financiarizada, que facilita el entrar y salir en el lucrativo negocio de los bienes raíces a la velocidad de los bytes y la expansión de las plataformas de alojamiento temporal. Se trata de lucrativos negocios globales que tienen fuertes impactos en la ciudad. En este contexto, los desafíos para realizar el derecho a la ciudad –consignado en la Constitución Política de la Ciudad de México– y para la planeación urbana democrática son colosales.

Por otro lado, la creciente digitalización y virtualización de funciones, actividades y relaciones económicas, sociales, culturales, de entretenimiento, etc., tiende a desconectarse cada vez más de las formas construidas y a sustituir las relaciones presenciales por las virtuales. Así que las formas edificadas (contenedores) se distancian cada vez más de las funciones (contenidos) para las que fueron construidas, y un sinnúmero de edificaciones se tornan obsoletas para lo que fueron diseñadas (lo que no necesariamente significa que no puedan utilizarse y adaptarse para otros usos y actividades). Así, las redes de información ya sustituyen varias funciones tradicionales de las ciudades como sitios de intercambio e innovación, mientras que muchas viviendas han dejado de utilizarse únicamente para descansar y reproducir las relaciones familiares. La pandemia por COVID-19 intensificó estos procesos con el trabajo, la educación, el entretenimiento y la entrega de productos en casa. Esto plantea un enorme desafío para la planeación urbana y confronta las tradicionales normas de usos de suelo –que asignaban usos de suelo estáticos y unifuncionales a los barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales de la ciudad– con la flexibilización del uso de los espacios que permiten las modernas tecnologías de comunicaciones e informática.

Así, en primer lugar, se deben reconocer los profundos cambios multidimensionales de las últimas décadas para repensar la planeación urbana y el ordenamiento territorial. En esta ciudad han cambiado significativamente las formas de participación ciudadana, han emergido nuevos actores sociales que poco tienen que ver con los históricos movimientos sociales urbanos que demandaban el acceso a la vivienda, los servicios urbanos y la regularización de la tenencia de la tierra. Los nuevos agentes financiero-inmobiliarios financiarizados poco tienen que ver con los antiguos desarrolladores inmobiliarios locales (lo que no quiere decir que estos han desaparecido). A la luz de estos cambios se deberían repensar los instrumentos urbanísticos que en el pasado promovían cierto orden urbano y una distribución equitativa entre los costos y beneficios del desarrollo urbano. Pero, asimismo, se debe recuperar el papel del Estado en la conducción del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano, pero de un Estado democrático que convoca a la participación ciudadana a las y los diversos actores sociales que habitan y construyen la riqueza de esta gran ciudad.

Con esta idea de construir la ciudad del futuro, deberíamos retomar enseñanzas de la historia, en este caso de la planeación de la Ciudad de México. De México Tenochtitlán deberíamos retomar la cuidadosa relación que los habitantes de esa ciudad tenían con el agua. Aunque los lagos prácticamente han desaparecido, no es el caso de la topografía y los 43 ríos perenes y temporales que bajan a la parte más baja de la cuenca endorreica. De la ciudad colonial deberíamos retomar –para toda la ciudad– el riquísimo sistema de plazas públicas, la escala humana de la urbe y la mezcla de usos del suelo. Contra Ignacio de Castera habría que promover la democracia de las UTOPIAS<sup>5</sup> de Iztapalapa en enormes territorios urbanos carentes de equipamientos sociales. De las ciudades satélite podríamos retomar la idea de convertir los barrios de la ciudad en autónomos, con el propósito de que la gente resuelva en una escala urbana amable sus necesidades básicas (educación, empleo, servicios) para evitar desplazamientos largos. Mientras que de la actual Constitución Política de la Ciudad de México habría que retomar con fuerza la aspiración de construir desde abajo el derecho a la ciudad, no como una ley exigible, sino como utopía que se propone sumar el esfuerzo de residentes, usuarios, originarios e inmigrantes (como los que fundaron México Tenochtitlán), para construir otra ciudad posible.

---

5 Siglas de Unidades de Transformación y Organización Para la Integración y la Armonía Social.

## Referencias bibliográficas

- BANHUOPSA - Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A. (BANHUOPSA, 1952). *El problema de la habitación en la Ciudad de México. Estudios 6.*
- Contreras, C. (1927). ¿Qué cosa es la planificación de ciudades y regiones? *Planificación No. 1*, 4-5.
- De la Maza, F. (1954). El urbanismo neoclásico de Ignacio de Castera. *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas 6 (22)*, 93-101.
- González Aragón, J. (1993). *La urbanización indígena de la Ciudad de México. El caso del Plano en papel maguey.* UAM Xochimilco.
- Huerta Martínez, C. (2022). *El corazón sagrado de la isla. Tenochtitlán-Centro Histórico. La memoria de la isla en el corazón del centro histórico.* FCH.
- IPDPCM – Instituto de Planeación Democrático y Prospectivo de la Ciudad de México (2022). *Proyecto de Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México – Anexo, Diagnóstico ampliado.* IPDPCM.
- Matos Moctezuma, E. (2006). *Tenochtitlán.* FCE.
- Morales Martínez, D. (2011). *Ensayos urbanos. La Ciudad de México en el siglo XIX, Serie Antologías.* UAM, Xochimilco.
- Perló Cohen, M. (2023). *Uruchurtu, el Regente de Hierro, Tomo 1. Orígenes y primera regencia, Tomo 2. Auge, caída y exilio.* UNAM.
- Sánchez Ruiz, G. (1999). *La Ciudad de México en el Período de sus Regencias 1929-1997.* UAM; Gobierno del Distrito Federal.
- Toussaint, M., Gómez de Orozco, F. y Fernández, J. (1990) [1938], *Planos de la Ciudad de México, siglos XVI y XVII. Estudio histórico y bibliográfico.* UNAM.





## CAPÍTULO 2

# **Planeación urbana, normativa y participativa**

Georgina Sandoval  
y Sharon Castillo Fajardo

## **Introducción**

**E**ste título implica y supone las intenciones de un futuro compartido en la ciudad, la posibilidad de tener reglas claras con límites que establecen equilibrios entre los diversos intereses; los grandes objetivos y estrategias tienen un cálculo en el tiempo a través de plazos, identificación de prioridades y resultados; en donde su ejecución es monitoreada, evaluada y se hace acompañado de la participación social que tiene información, que se ha capacitado para poder discernir y reconocer intenciones y conveniencias comunes. Si todo ello pasara, hoy tendríamos planes urbanos y ambientales vigentes, con normatividades precisas y respetadas, con lo que se podría probar la importancia de la planeación como instrumento político, técnico y social.

La denominación del título, a partir de la situación actual de la ciudad supone otra realidad. Los documentos de planeación urbana están rebasados en el tiempo por lo que se ajustan, se han gestado instrumentos de distinto orden para “solventar” los requerimientos que la ciudad ha ido teniendo y que responden a distinto tipo de interés, a fragmentos de territorio y escalas, donde la legislación de participación ciudadana no considera la relación específica de los habitantes y la planeación urbana. La misma legislación mantiene como inamovible la figura de la consulta –misma que es cuestionable por no considerar la opción deliberativa–. Por lo tanto, la planeación urbana no es ni estratégica, ni participativa y, respecto a la normatividad, es una cantidad de códigos que, como en otros tiempos, están hechos para que solo algunos les comprendan.

Grupos políticos y sociales avanzaron en realizar propuestas que buscaban la incidencia en las políticas urbanas de la ciudad, intenciones que quedaron plasmadas en la Constitución de la Ciudad de México; sin embargo, temas como el derecho a la ciudad se han quedado como planteamiento utópico en tanto no se ha seguido desarrollando para llevarlo a la identificación de un sistema de reglas comprensibles y acciones que equilibren las desigualdades y las inequidades de la sociedad urbana.

Hoy por hoy, los habitantes, los pobladores organizados o no, las comunidades originarias, solo se enteran cuando las decisiones sobre la ciudad, sus grandes obras y las implicaciones sobre el espacio público están tomadas. La credibilidad hacia la autoridad es débil; los funcionarios no entienden por qué de parte de los vecinos solo existen exigencias, demandas y plantones; mientras tanto, algunos están distraídos en la protesta y otros siguen haciendo negocio de manera voraz.

Por lo que insistir en “la planeación participativa” no puede ser solo una propuesta discursiva. Tiene historia, procesos de prueba y ensayos, de los cuales se deben tomar lecciones y comunicar, se debe decir a los habitantes que la planeación urbana y ambiental es un instrumento útil para el ejercicio social que los debe llevar a acciones que modifican la calidad de vida en la ciudad.

Desde la visión de la población organizada, debe ser un ejercicio técnico-social –no solo social– que requiere de voluntades políticas, del reconocimiento de diversos actores o grupos de interés; se trataría de propuestas que deben integrar, hoy más que nunca, la planeación urbana y la planeación ambiental.

Estas líneas están dedicadas a mostrar los intentos, ensayos y aprendizajes por hacer procesos participativos en materia de desarrollo urbano, de distintas escalas, hasta llegar a la compleja situación actual, que pretende integrar las materias del desarrollo urbano y medioambiental en un solo ordenamiento territorial. Por ello, al final se debe tomar lección.

## **Diagnóstico**

Un breve diagnóstico de las relaciones entre actores interesados en lo que pasa en la ciudad, diría que un ciudadano sin organización solo se queja frente al resultado evidente. Al mismo tiempo que los grupos de vecinos protestan frente a la afectación inmediata sobre el territorio barrial en el que viven, cierto es que no vislumbran relaciones entre el fenómeno social y el barrio, ni futuro tampoco. Los grupos organizados pueden generar mayores justificaciones y argumentos, en tanto los grupos políticos reivindican discursos de interés. Para un consultor tradicional, la participación no está en los manuales y su realidad lo lleva a preparar “la consulta pública”, aunque seguro han desarrollado habilidades para tratar con grupos de protesta. Una autoridad, a través de los discursos públicos, lamentará que no existan propuestas; su trabajo es contener la movilización y lo hace concediendo pequeñas dádivas, pero en realidad es un interlocutor de los grupos de interés inmobiliario, los cuales no tienen ni que tratar con los ciudadanos, ni con los grupos sociales. Lo más grave y lamentable para todos los habitantes son las afectaciones que la ciudad tiene sobre el medio ambiente.

## **Cuestionamientos**

Las referencias que aquí se presentan son ejercicios participativos; hoy día, la práctica lleva a la elaboración de preguntas para el desarrollo de estas líneas de reflexión crítica referida a la relación entre la planeación urbana, la normatividad, la planeación participativa. ¿Este conjunto son materias distintas que se resuelven aún sin ser un sistema y de manera fragmentada? Para la norma, la participación se resuelve a través de “la consulta” (herencia de la historia “democrática” de este país). Por la vía de los hechos, es el señalado momento donde los asistentes a una convocatoria, sobre un proyecto de programa o plan, validan “lo presentado” solo al levantar la mano al final, es un juego político para poder decir que la sociedad participó. ¿Qué consecuencias ha tenido? Los grupos sociales que participan están acotados a la Ley de Participación Ciudadana, que les “reconoce” como representantes ciudadanos por un período de tiempo, pero que, específicamente, no prevé la participación en procesos de planeación del desarrollo urbano, ni cómo debe ser la planeación urbana participativa, de tal forma que los ciudadanos participantes no acumulan memoria, ni experiencias sociales y colectivas, con lo que cada nueva representación ciudadana se convierte en un nuevo inicio de un aprendizaje para las personas (no organizaciones sociales y comunitarias) –por lo que no terminan siendo determinantes en ejercicios de planeación urbana–; procesos de gestión donde los resultados no favorecen a las comunidades y no se valoran los resultados. Esta es una de las razones que explica por qué las reuniones con las comunidades se convierten en espacio de reclamo y demanda ante la sabida utilización política y partidaria. ¿Así se puede tener una sociedad activa y propositiva? Las consecuencias son terribles para la vida social y comunitarias, pero ello a nadie le preocupa, ni le ocupa tener una planeación urbana vigente, lo que podría evitar la discrecionalidad en las decisiones de la ciudad. Respuestas que se van obteniendo a lo largo de estas líneas, considerando que la planeación es un sistema de fragmentos que deben estar articulados, donde la sociedad no debe ser ajena y sí activa y propositiva.

Por lo tanto, el reconocimiento de los diversos actores públicos, ciudadanos, sociedad organizada, comunidades, grupos de interés y consultores debería quedar claro en un proceso de elaboración de proyectos de planeación urbana, en tanto juegan papeles, intereses y representaciones distintas. Pero no es así, la Ley de Participación Ciudadana es genérica, solo reconoce al ciudadano que se identifica con el INE, a quien le corresponde una referencia geográfica de sección electoral y no una referencia identitaria del territorio barrial, de colonia, de pueblo; con ello existe la posibilidad de que “alguien” se convierta en “representante”

no conocido, lo cual generará tensiones. Es así como “la planeación participativa” es una materia mencionada pero no identificada con procedimientos, métodos y alcances propios. Entonces, ¿lo participativo se trata solo de una opinión de orden social que puede ser considerada o no?

Si se considera que una sociedad formada e informada puede tomar decisiones, monitorear los acuerdos y resultados, puede ser la base o la diferencia de lo hasta ahora llamado “participativo”. Reconocerlo será el primer paso para poder aplicar una planeación urbana participativa.

### **Precisiones formales**

Para seguir en el tema de la “participación”, es importante considerar lo que dice la norma escrita sobre este tema. De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (GOCDMX, 2019), “la participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos”. Lo cual es genérico, en tanto no señala elementos propios para una materia tan importante para la ciudad, tampoco se señala cómo debe ser esa “participación ciudadana” para llevar a cabo un proceso de planeación urbana. El cómo hacerlo tampoco es materia de la Ley de Desarrollo Urbano, ni de su Reglamento.

Por otro lado, existe un gran número de asociaciones civiles, organizaciones vecinales, colectivos, grupos organizados, representantes de pueblos y barrios originarios, que exigen ser escuchados y formar parte en la toma de decisiones a la hora de planear y construir la ciudad, sin ser parte de los actuales Comités de Participación Comunitaria (COPACOS) –que son representantes ciudadanos–. Estos otros participantes sociales tienen como objetivo abrir y fortalecer mayores espacios sociales, desean tener un mayor control del territorio barrial e incentivar la participación social en los espacios públicos para que se garanticen los derechos y deberes de los habitantes de la ciudad.

Por lo tanto, en la ciudad existen otras formas de organización y participación que no son reconocidas, por lo que es necesario identificarles como “participación social”, misma que ha sido importante en la construcción histórica de la ciudad; para su identificación normativa solo se ha encontrado referencia en la Secretaría de Educación Pública (SEP), donde se señala que participación social es

identificada como: “la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de sus comunidades. En este sentido, la Participación Social se concibe como un legítimo derecho de los ciudadanos más que como una concesión de las instituciones. Para que la participación social se facilite, se requiere de un marco legal y de mecanismos democráticos que propicien las condiciones para que las comunidades organizadas hagan llegar su voz y sus propuestas a todos los niveles de gobierno” (SEP, 2023). Es decir, no solo para la planeación urbana hace falta un marco legal, normativo y los mecanismos que superen la sola idea del “ciudadano” limitada al registro de participación y voto de las propuestas que vienen de la esfera pública.

Para diferenciar la participación ciudadana de la participación social, se señala que la segunda no tiene un reconocimiento formal, y sin embargo, la participación social es la base de las iniciativas de la sociedad para subsanar las necesidades más apremiantes, así se ha construido la ciudad. Se dirá que es aquella que surge de la iniciativa de un grupo de personas que se organizan para manifestarse, firmar peticiones, solicitar presupuestos públicos, opinar colectivamente y buscar formas de expresión fuera de las estructuras tradicionales del voto, de tal forma que la sociedad participa interesándose, informándose, analizando, proponiendo y movilizándose.

Estas líneas prefieren hablar de participación social porque muestra una realidad de actuaciones existentes en la historia de un sitio, de la vida cotidiana, de identidad en un lugar, de referencias organizativas, confianza y cultura del país.

Desde la experiencia de Casa y Ciudad, en la construcción histórica de la ciudad ha participado la población (con una mayoría de mujeres). Cuando los habitantes se organizan es porque se encuentran en un lugar común (el barrio, la colonia, la calle, el espacio público); donde el tiempo –los años– de encuentro les otorga el reconocimiento social y moral, base de la confianza. Para tomar decisiones deliberan sobre los problemas inmediatos y mediatos y proponen, nombran representante, se dan una estructura, ejecutan acciones de solución para la infraestructura, para la calle, para el equipamiento comunitario, buscan mejores condiciones de vida futura. Todo ello es la construcción identitaria que los políticos y las normas han hecho invisible.

### **Las experiencias participativas en programas parciales de desarrollo urbano participativos**

Ejemplos memorables son el conjunto de ejercicios de “planeación participativa” desarrollados en la administración de 1997-2000, los cuales –a través de

su Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI)– se tuvo la voluntad política de desarrollar una docena de “Planes Parciales de Desarrollo Urbano” en la ciudad, desde territorios en la periferia (La Lengüeta y San Pedro Mártir) o áreas de valor patrimonial (como en el Centro Histórico, La Alameda, y Santa María la Ribera), entre otros. “Los consultores” fueron instituciones académicas, organismos civiles y profesionales. Había que gestar el modelo participativo, por lo cual, los consultores tenían experiencia y voluntad para ello y cada cual estableció su método de trabajo y ocupó instrumentos participativos para hacer con la comunidad y organizaciones sociales de cada territorio barrial y de colonia asignados. Los resultados llegaron a término luego de llevar a cabo la consulta correspondiente para cada caso, pasaron al plano de, en aquel entonces, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Más de veinte años han pasado, los documentos, seguro es, han tenido modificaciones, pero siguen vigentes. Lo que faltó por parte de la autoridad o de los consultores participantes fue compartir, valorar y aprender de las metodologías y de los métodos participativos; cada cual se quedó con su experiencia. Más de veinte años han pasado y, en general siguen siendo instrumentos “vigentes”, mismos que no han sido evaluados como instrumentos técnicos y como instrumentos sociales.

En el caso del Programa Parcial de Santa María la Ribera, el instrumento previó la conformación de un Comité Vecinal de Seguimiento –cargo que asignaron y asumieron los propios vecinos– hasta que hubo cambio de administración que, no siendo del mismo partido, les desconoció. Los vecinos han relatado que las nuevas autoridades dijeron: “no nos gusta tener trato con vecinos informados”.

### **El Sistema de Actuación por Cooperación Granadas**

Para fin del 2016 y durante 2017, Casa y Ciudad colocó su experiencia técnico-social para desarrollar un ejercicio de planeación urbana participativa en un contexto de contrastes sociales y de territorio (entre un nuevo Polanco y las colonias populares del entorno de la Pensil), de lo cual se hace un breve recuento a partir de la experiencia gestada para conformar el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Granadas. Durante la administración 2012-2018, el Gobierno de la ciudad, a través de la SEDUVI, declaraba que las decisiones públicas para la ciudad necesitaban del “financiamiento del desarrollo urbano”. En esencia, fue la justificación y ensayo de otro “modelo de gestión y administración urbana”, el llamado Sistema de Actuación por Cooperación (SAC).

Cada SAC, requiere de un reconocimiento legal que se realiza a través de la Gaceta Oficial (Gaceta Oficial, 2015), tendrá como objetivo “la promoción y apoyo de los proyectos de infraestructura y equipamiento, así como el desarrollo de los

servicios públicos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos, a través del reciclamiento y rehabilitación de vivienda, la determinación de espacios públicos y la recuperación del paisaje urbano”, con lo que tiene su propia normatividad coordinada por la propia SEDUVI. Ante presiones y reclamos de la opinión pública por las decisiones en lo particular que beneficiaban el cambio de uso de suelo y la intensidad de uso a cambio de –en ese momento llamadas– obras de mitigación, se alegó, por parte de funcionarios de SEDUVI, que “de ninguna manera”, “no habría cambios en los usos del suelo”, lo permitido estaba plasmado en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo de 2008, pero no se mencionaba nada sobre la intensidad de uso.

En síntesis, no solo era un tema de usos e intensidades de uso en un lugar que funcionó, hace muchos años, como enclave industrial. Hoy la zona está impactada y colapsada por la saturación vial de difícil conectividad –cuya ampliación vial no es posible, generando un caos permanente–; no cuenta con áreas verdes, (a pesar de que la línea de ferrocarril se convirtió en un parque lineal que resulta insuficiente). A ese sitio se le ha dotado de espacios culturales y de espacios públicos que atraen a visitantes de toda la ciudad y turistas, que hoy son parte de un caos de movilidad no prevista. Además, el enclave se encuentra fuera del Sistema de Transporte Colectivo del resto de la ciudad. En su desarrollo como “Nuevo Polanco” no se previó el impacto que tendría en un corto tiempo –del 2000 al 2015–.

Por lo que se llegó, en 2015 y 2016, a la presión vecinal de las tres colonias involucradas directamente –incluidos sus nuevos pobladores– que compraron con la expectativa de ser el “nuevo Polanco”, así como otras colonias impactadas por el SAC. En total, 26 colonias, las Pensiles, las colonias populares creadas al margen de lo que en otro momento fue una zona industrial. Por supuesto, se dijo que habría mesas de trabajo para la participación ciudadana a través de los entonces llamados “representantes vecinales”.

Las mesas las coordinaban los funcionarios de SEDUVI con la siempre presencia de funcionarios del fideicomiso (privado) que administra los recursos originados como pagos por la intensidad de uso, que cuida los intereses para la realización de las obras de mitigación del SAC Granadas. Al final se presentó un recuento de obras en lo particular, previamente identificadas y sobre las cuales se pedía a los vecinos que se avalaran, sin que estas fueran parte integral de proyectos de integración urbana.

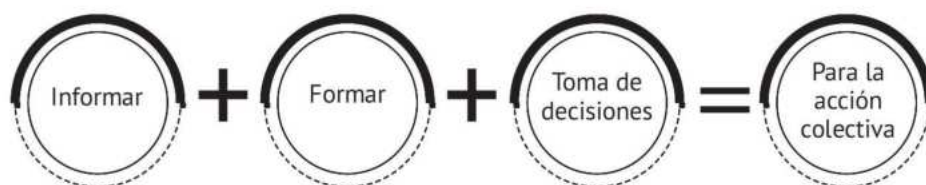
Ante el caos, por su cuenta, los vecinos de las colonias Granadas, Ampliación Granadas, Irrigación y las Pensiles –en total 26 colonias– debaten entre sí, a la



par que logran consensos para, a través de participar intencionadamente en la convocatoria de “presupuesto participativo”, proponer la realización de un “Programa Parcial de Desarrollo Urbano” de sus colonias. Se trata de una actuación conjunta que logran, pero además gestionan un presupuesto adicional con la Delegación Miguel Hidalgo.

Que sea participativo era el deseo vecinal, lo que les significa que su opinión sea tomada en cuenta; intuyen un trabajo para un consultor que esté dispuesto a trabajar desde la perspectiva “participativa”. Luego de preguntar, arribaron a Casa y Ciudad con la solicitud, logran la anuencia de SEDUVI para formalizar el encargo del “Proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano Granadas” como un proceso participativo.

Un programa parcial requiere de una metodología participativa basada en el trabajo deliberativo realizado en talleres y para generar el consenso de los participantes, lo cual tiene principios; desde la experiencia de Casa y Ciudad, es necesario reconocer la necesidad de la *información* común, lo cual trae aparejado un proceso de *formación* y conocimiento compartido, luego entonces puede haber una puesta colectiva que se organiza para tomar *decisiones para la acción colectiva*, y que se tienen que *comunicar* al conjunto de la sociedad. (Ver Gráfico 1).



**Gráfico 1**  
Fuente: Elaboración propia.

A partir de estos principios, es necesario reaccionar a un plan de trabajo que cumpla con las fases técnicas de una planeación urbana. Es decir, el ejercicio participativo trabaja a la par: la base de la discusión son las normas urbanas que les implican en el territorio en cuestión, identifican posibilidades, limitaciones y escenarios. El objetivo participativo cuenta con una metodología diseñada ex profeso, con lo que –a partir de aclarar los temas con los comités vecinales y otros vecinos, integrantes de organizaciones sociales– se genera un equipo vecinal de trabajo –una participación social–, se convoca a un grupo mayor comprometido para la deliberación y como grupo, se llegan a acuerdos y posturas comunes. Lo que implica una dinámica intensa que identifica temas que son revisados y soportados según las normas vigentes –se prepara el material adecuado–, se diseñan y proponen dinámicas grupales que terminan

con una plenaria a manera de conclusiones y acuerdos. Los resultados, desde la visión vecinal, orientan la identificación de problemáticas, su correspondencia en el territorio y señalan escenarios y propuestas. Al mismo tiempo, se solicitó a la delegación un esfuerzo adicional para generar una línea de comunicación a través del diseño para trípticos con información básica para los habitantes de las distintas colonias, así como el uso de redes sociales<sup>1</sup>. Casa y Ciudad no dejó pasar esta experiencia intensa y sistematizó la práctica en un documento: “Manual y Caja de Herramientas para la participación comunitaria en la planeación Urbana”(casayciudad, 2018).

Luego de la fase de diagnóstico, la responsable de la Delegación Miguel Hidalgo negó la opción de que el capítulo de la estrategia se elaborara como propuesta vecinal; alegó la coherencia que un programa como este debe tener con otros niveles del ordenamiento urbano (cosa que era un pretexto); también se había acordado entre vecinos y autoridad delegacional que un programa parcial participativo tenía que ser presentado a los legisladores de todos los partidos pensando en generar consensos para el arribo del proyecto de programa a la legislatura local; ello tampoco fue posible, ya que se quiso presentar el trabajo como producto de la administración delegacional. A pesar de los enojos vecinales, se arribó a un documento técnico final, con todo listo y recibido por la delegación y la SEDUVI para llegar a término, pero el cambio de administración estaba al arribo; faltó que el documento fuera revisado por la Consejería Jurídica de Gobierno para pasar a Consulta Pública. La siguiente administración simplemente no lo retomó.

Un recuento corto de un trabajo intenso lleno de aprendizajes y vicisitudes. Como corto puede ser, en la historia de la ciudad, seis años de cada administración pública en las cuales, paradójicamente, todo vuelve a empezar en los cambios de gobierno.

Una historia en la ciudad que se queda en la memoria de personas; seguro es que deben existir muchos otros intentos de “planeación participativa” con resultados finales fallidos, donde la participación no es importante para la autoridad, para los partidos y para los desarrolladores.

No está de más mencionar y recordar que la ciudad ha estado en manos de, si no del mismo partido, sí de la izquierda que no ha logrado, luego de más de veinte años, dar continuidad, orden y salida al tema de la planeación urbana de la ciudad y su valoración.

---

<sup>1</sup> <https://es-la.facebook.com/people/Proyecto-del-Programa-Parcial-de-Desarrollo-Urbano-Gradas/100064514303488/>

## **Exploraciones de la administración 2019-2024**

Hoy, en la administración de la ciudad que concluye para el 2024, existen al menos dos formas de “atención ciudadana” para los conflictos urbanos, con múltiples actores y en diferentes escalas territoriales. Se trata de 1) la “publicitación”; y 2) del “Proceso de Consulta Vecinal para Grandes Construcciones de la Ciudad de México”.

### **La publicitación**

Es un instrumento que irrumpe desde el documento de modificación de Ley de Desarrollo Urbano del 2018. Es en la siguiente administración (2019-2024) que se inicia el procedimiento. La experiencia corresponde a la observación como consultor, desde diversos ejercicios. La publicitación vecinal es señalada por la Ley de Desarrollo Urbano (en su Artículo 94 Bis) como “el procedimiento que funge como instrumento para la ciudadanía con el objeto de prevenir conflictos o afectaciones en el entorno urbano” (Consejería Jurídica, 2023).

Tiene por objeto dar a conocer a los vecinos, en general, y a los Comités vecinales, en lo particular, que se encuentran interesados en tener información sobre los alcances de una obra determinada, misma que está próxima a su realización y ya cuenta con toda su legalidad del proyecto; por lo que a la ciudadanía le corresponde tener información y un tiempo para manifestarse durante la demolición y antes del inicio de obra.

Uno de los motivos por lo que la medida se encuentra desdibujada frente a los habitantes, vecinos y ciudadanos, refiere al corto tiempo para la “opinión vecinal” y “la manifestación de inconformidad” que es de 15 días hábiles en la etapa de demolición y 15 días hábiles en la etapa de construcción. Durante este período se coloca una lona en un lugar visible al exterior, sobre la vía pública, con los datos de la cédula de publicitación.

A partir de 2019, la práctica de la publicitación ha dado lugar a un gran número de manifestaciones de inconformidad sin que estas conlleven a propuestas. Al final es una justificación que los desarrolladores usan a su favor y que de ninguna manera pone en entredicho la obra ya aprobada.

### **Proceso para identificar el impacto social**

Un “Proceso de Consulta Vecinal para Grandes Construcciones” (GOCDMX, 2019) es un mecanismo que “considera el derecho de acceso a la información pública y establecer mecanismos de participación y consulta vecinal”, lo cual implica un ordenado y sistemático proceso sobre una gran obra (más de 10 mil m<sup>2</sup>)

y obtener la opinión de las personas habitantes y usuarias del área de influencia social (500 metros de radio como área directa y 1 kilómetro de radio como área indirecta a partir del centro del proyecto a construir), identifica las recomendaciones normativas ya hechas por distintas autoridades, donde se reconocen los impactos que generará y la manera de subsanarlos. La aplicación del procedimiento es supervisada y validada por la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA), a través de la Dirección General de Evaluación de Impacto y Regulación Ambiental (DGEIRA).

Este proceso pretende garantizar el derecho que tienen habitantes y usuarios del área de influencia social de acceder a toda la información sobre el proyecto para aportar opinión sobre los impactos percibidos y la manera de atenderlos. Por lo que se da “aviso” para conocer el Proceso de Consulta Vecinal para Grandes Construcciones de la Ciudad de México.

Los Procesos de Consulta Vecinal están a cargo de consultoras especializadas que fungen como mediadoras, con la finalidad de facilitar la generación de acuerdos con los habitantes del área de influencia social del proyecto. Son las responsables de poner a disposición del público, con metodología propia, toda la información del proyecto de forma adecuada, objetiva y completa, así como de la instalación de módulos, la aplicación de encuestas y la organización de reuniones y talleres. Cada consultor determina tanto las actividades y la metodología como los instrumentos, los alcances y técnicas que se aplicarán, por lo que son supervisadas y avaladas por la SEDEMA a través de la DGEIRA, con lo que el proceso termina con un “Acuerdo Administrativo del Impacto Ambiental”, que emite la SEDEMA.

El Gobierno de la Ciudad de México desde sus instituciones –en específico desde la SEDEMA y la SEDUVI– han dado algunos pasos para exigir estudios de impacto social y de participación como una medida preventiva al conflicto social entre grandes construcciones y vecinos.

El trabajo de “impacto social”, trata de una experiencia de consultoría personal (no de la institución Casa y Ciudad), a través de distintos ejercicios y diálogo con las responsables, se constatan los esfuerzos hechos por la autoridad para encontrar métodos de trabajo que orienten el desarrollo y ejercicios con participación ciudadana, pero tanto el registro como la identificación personal son limitados. Las consultorías están hechas a modo de consulta pública (una reunión y una presentación donde se levanta la mano para aceptar). No existen equipos de consultoría que estén dispuestos a trabajar con comunidades, con gente para llegar a acuerdos. El tema aún no es valorado como un trabajo que requiere de aprendizajes, capacitación y voluntad colaborativa.

Ante una gran obra, las distintas dependencias de vialidad, movilidad, desarrollo urbano, impacto urbano, impacto ambiental, a partir de su propia normatividad, imponen medidas para la obra en cuestión. Para que los vecinos participen en la valoración, deben conocer las medidas ya impuestas por la autoridad. La intención es que se conviertan medidas positivas, acordadas para ser parte de las medidas de integración urbana.

Los desarrolladores se enfrentan a la sola protesta, pero también a la identificación de una conciliación, que al final generará un proceso de socialización, con acuerdos que repercutirán en los tiempos de la obra y la buena vecindad. A cargo del desarrollador se levanta la “fe de hechos”, que es un derecho de los vecinos colindantes a un proyecto por construirse; se realiza antes de comenzar los trabajos para así comprobar el estado actual de su propio inmueble. Este es un instrumento en el que un notario público da fe, en presencia de la persona que solicita, del estado actual de lo que vea y perciba a través de sus sentidos y a través del levantamiento fotográfico sobre el estado actual en que se encuentra el inmueble, para que después o en ese momento el notario haga constar esos hechos en un instrumento público.

Para que los vecinos participen se prevé un “módulo informativo”, uso de redes sociales, talleres informativos, mesas de diálogo, encuestas, entrevistas; se trata de que con el ejercicio se pueda llegar a los “Acuerdos”; pero también es cierto que hay vecinos que no participan, o participan para quejarse, o participan minoritariamente y lo hacen como individuos. Los acuerdos pueden incluir: medidas de prevención (antes de la implementación del proyecto), mitigación (durante la implementación del proyecto), compensación (después de la implementación del proyecto) y/o de ampliación de impactos positivos (en cualquier momento).

## **Aprendizajes**

A partir de diferentes ejercicios de participación social y ciudadana en la Ciudad de México, se han adquirido algunos aprendizajes en los que han estado presentes las experiencias acumuladas de vecinos, comunidades y grupos consultores –como Casa y Ciudad– tanto en la identificación de problemas como en el proceso para la toma de decisiones en las distintas etapas que conforman los proyectos de planeación urbana:

- Entre la cantidad de ejercicios participativos y las dimensiones de la ciudad, el resultado cuantitativo debe ser menor frente a las dimensiones de la ciudad. El convencimiento por la planeación urbana, su importancia, la relación entre los fragmentos y el sistema mayor o de

integración urbana, así como su utilidad práctica, sin duda, es una referencia débil en la vida de los habitantes, los ciudadanos y las agrupaciones sociales. Realizar ejercicios de planeación participativa debe ser la base instrumental del derecho a la ciudad; se trata de que este no sea solo una mención.

- Un ejercicio de planeación urbana participativa requiere de una amplia participación de todos los sectores (público, privados, sociales y académicos) en relación con distintas escalas del territorio (ciudad, alcaldía, barrio, colonia o pueblo) donde viven, trabajan, transitan o que usan los habitantes.
- La práctica señala que es posible –con voluntad– generar procesos en los que la planeación urbana integre: el ejercicio técnico y el ejercicio social participativo; y con ello se generen las referencias de monitoreo del instrumento para su futura evaluación y para que sea también un ejercicio de comunicación.
- Existe la necesidad de realizar una valoración que permita comprender las motivaciones y limitaciones que tienen las instituciones para incentivar, o no, los procesos de planeación participativa.
- El tema de la planeación participativa debe ser un tema de inclusión en la normatividad correspondiente. Debe identificar el proceso, las fases de la planeación en que interviene y los alcances.
- Es importante considerar los tiempos políticos y sociales en la ejecución de presupuestos públicos destinados a los Programas de Desarrollo Urbano, incluidos los presupuestos participativos.
- Considerar la implementación de la “evaluación de diseño” en los ejercicios de planeación participativa para también identificar el esfuerzo y contratiempos de los consultores en la realización de este tipo de ejercicios, donde son necesarias la promoción de nuevas capacidades organizativas de los participantes, la implementación del ejercicio de los derechos plenos y la perspectiva de género.
- La “evaluación de diseño” de un programa ejecutado de manera participativa, entendido como: “en la implementación de un programa debe realizarse este tipo de evaluación. La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado” (CONEVAL, 2023). Se debe considerar e identificar en qué medida estos procesos

participativos facilitan la toma de acuerdos, el establecimiento de compromisos entre todas las partes como una forma de distribución de poder e inclusión.

- Se tienen que diseñar e implementar las herramientas comunes que faciliten la recolección de experiencias, información, conocimientos, intereses y capacidades de los diferentes actores involucrados; reconocer un mapa de actores es sustantivo.
- Identificar referentes que representen y desarrollen una buena práctica sobre cómo involucrar a vecinos y comunidades en la planeación, para señalar los desafíos y oportunidades para la inclusión de estos procesos en otros proyectos similares. Las buenas prácticas tienen que difundir el conocimiento y el aprendizaje gestado.

Los aprendizajes han sido muchos, sin embargo, los mencionados resultan ser los que se han considerado como primordiales para avanzar en la implementación de los Procesos Participativos.

### **Para generar propuestas se requiere de principios**

El siguiente apartado –en buena medida– es resultado del proceso de discusión para el proyecto “Integración del Ordenamiento Ecológico, del Ordenamiento Territorial y del Desarrollo Urbano” que impulsa la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), a través de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Agrario (SOTA). Trabajo coordinado por la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT), y donde, entre otros consultores participa Casa y Ciudad, expertos geógrafos, biólogos, arquitectos-urbanistas, urbanistas y de trabajo social. De amplias discusiones, basadas en la experiencia sobre participación social, se comparten, en una libre interpretación, las siguientes líneas.

### **Principios**

Es importante considerar algunos principios de participación social:

- **Incluyente:** al promover la participación de todas las personas; se consideran e incorporan las opiniones de quienes deseen participar, sin distinción de origen étnico, género, edad, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, estado civil, preferencias sexuales, embarazo, identidad política, lengua o cualquier otro motivo u otra característica propia de la condición humana.

- **Transparente:** al colocar la información de manera accesible para todos, para que cualquiera pueda revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como fundamento para la evaluación y modificación, garantizando así el derecho de acceso a la información.
- **Significativa:** al asegurar la representación y participación de las personas, involucrando a los diferentes actores, sectores y grupos.
- **Informada:** al motivar a las personas a participar por medio de la información con los elementos y herramientas necesarios para contribuir en la toma de decisiones a lo largo de los procesos de planeación, por medio de pláticas, talleres, actividades, asambleas.
- **Legítima:** la sociedad debe saber que sus intereses son reconocidos. La legitimidad conlleva un compromiso ético de que los representantes defienden y ejercen los derechos de quienes representan por encima de los suyos propios; al reconocer y garantizar los derechos de las personas a proponer y decidir, señalando que la participación social es una condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades de este, por lo que puede definir su forma de organización para el proceso de toma de decisiones.
- **Voluntaria:** las personas tendrán la libertad de dejar de participar en cualquier momento. La información debe indicar que la negativa a participar –o la decisión de retirarse de la actividad o espacio de participación– no darán lugar a ninguna sanción o pérdida de beneficios. Sin embargo, debe ponerse de manifiesto cuán importante es el participante y cuánto significa que él o ella permanezcan en el proceso hasta que termine. La naturaleza voluntaria de la participación pública se aplica en todas las etapas del proceso de decisión.
- **Equitativa:** todas las personas tienen la misma oportunidad de participar y defender sus intereses y necesidades.
- **Representativa:** al brindar a las personas un modelo de gestión que permita tomar decisiones de modo eficiente y plural, al facilitar la capacidad de organización de las personas para que puedan ejercer una influencia directa en la toma de decisiones.
- **Imparcial:** al enfatizar el esfuerzo del consenso, considerando de manera equitativa los intereses de la comunidad.
- **Deliberativa:** con información se identifican situaciones y propuestas, pero quien delibera se obliga a escuchar argumentos –en pro y en contra antes de tomar decisiones, por lo que se busca construir consensos.



## **Una propuesta para que exista la participación social en materia de desarrollo urbano- ambiental**

Para ejercer los principios se requiere de un marco legal y normativo que permita la participación social, que reconozca a los distintos actores y grupos de interés. Por ello, la propuesta consiste en reconocer a esos actores a partir de las etapas que conforman un proceso de planeación urbana, planeación ambiental y ordenamiento territorial (Ver Gráfico 2).

De esta forma la participación social podrá ser vista como un proceso político, técnico y social que permita asegurar la interacción entre actores para el logro de objetivos estratégicos y acuerdos básicos en torno a problemas-soluciones de orden socioterritoriales mediante la concertación como mecanismo de coordinación entre los diferentes actores y sectores.

Al considerar la participación social como un elemento transversal de las etapas de planeación y ordenamiento es importante identificar a los actores; para ello se propone clasificarlos en actores implementadores y actores colaboradores que intervendrán en las distintas etapas de los instrumentos de planeación y ordenamiento.

En México la mayor parte de la implementación de la planeación está a cargo de consultores cuyo oficio es el mismo; el contenido a desarrollar es preciso desde la normatividad que también solicita “la consulta pública”, la cual no ha probado ser un buen instrumento para la deliberación, por lo que se requiere fortalecer el marco normativo e institucional para abrir espacios de participación efectiva de la sociedad en las diferentes etapas de la planeación y el ordenamiento territorial, para ello es necesario armonizar las leyes, reglamentos y normas para que consideren la participación social.

### **Propósitos**

Es por ello por lo que se convierte en imperante la necesidad de considerar mecanismos y rutas claras de participación social y ciudadana a los que deberán estar obligados los instrumentos de planeación y ordenamiento como:

- La participación requiere de la voluntad política; requiere de procesos informativos y formativos para la toma de decisiones de los ciudadanos, pobladores y usuarios. Por ello, la participación social tiene que aprender a manejar los componentes técnico-normativos.
- Se requiere del reconocimiento entre actores, que se dan reglas claras y reconocen acuerdos y consensos.

- Es pertinente considerar la participación social como elemento transversal en las distintas fases de los instrumentos de la planeación y el ordenamiento.
- Incluir en los protocolos y procesos de consulta existentes, la participación de pueblos y barrios originarios, poblaciones indígenas, población con discapacidad e infancias, así como la perspectiva de género, sin que esto represente procesos de participación diferenciados y/o desvinculados.
- Incentivar el uso de métodos y herramientas que promuevan la cooperación y los procesos de deliberación para llegar a la concertación.
- Implementar mecanismos de comunicación y difusión de los aportes propositivos en todas las etapas de los ordenamientos y de los procesos participativos sobre los instrumentos, incluyendo los datos abiertos y georreferenciados.
- Establecer en la normatividad mecanismos de participación y gestión social con alcances y tiempos definidos en función de los ciudadanos.
- Crear indicadores cualitativos y cuantitativos para el monitoreo y la evaluación de la participación que se aplican a los planes resultantes.

### **Sobre la comunicación**

Otra línea transversal por considerar en los procesos de participación social es la comunicación y difusión de la información. Una buena comunicación facilita el encuentro, el intercambio de experiencias, conocimientos y el consenso. Pero también convoca e informa a otros que no van a participar activamente.

La comunicación debe considerar todos los medios posibles y –dependiendo de los objetivos– esta puede ser abierta y de amplia difusión cuando se desee la intervención de la sociedad en su conjunto; o bien, puede ser dirigida a representantes o expertos si la información solicitada es en su mayoría de carácter técnico-especializado. Deberá utilizar herramientas y técnicas de participación que se consideran de carácter informativo, tal es el caso de folletos, módulos informativos, perifoneo, capacitaciones, exposiciones, difusión por medios televisivos y digitales, redes sociales, entre otros; en el entendido de que dichas técnicas de difusión –a pesar de promover la participación de las personas– no garantizan el involucramiento y respuesta de la sociedad, ni la representatividad de esta.

Mucho se habla del diálogo de saberes en la participación social, por lo que se propone considerar el desarrollo de acciones formativas con el objetivo de construir colectivamente, a través del diálogo de saberes, el abordaje de la acción comunitaria y la gestión de entidades sociales, con lo que también se debe preparar material para la difusión del conocimiento.

El diálogo de saberes se ha comprendido como principio, enfoque, referente metodológico y como un tipo de acción que se caracteriza por el reconocimiento de los sujetos que participan en los procesos. Reconocer la interacción y el diálogo nos ubica en el reconocimiento del otro como sujeto social y plantea que cuando se trata de impulsar procesos participativos en los barrios, alcaldías o al interior de las entidades sociales es necesario escuchar otras voces y darle cabida al saber que tiene cada individuo.

Este planteamiento conduce a facilitar un proceso participativo, que debe respetar los significados y las prácticas cotidianas que se han construido en los barrios y entidades sociales y a no imponer a otros sus conocimientos ni sus métodos, sino construir desde los diversos saberes que confluyen en los entornos locales y sociales, saberes vinculados a la cotidianeidad, sus conocimientos, valores, creencias y usos y costumbres.

### **Corolario**

En síntesis, la ciudad requiere de procesos participativos que se integran a un debate informado y propositivo para hacer una mejor ciudad. Hay que trabajar mucho para hacer reconocer la participación social, pero hay que trabajar más juntos, de manera ardua, para hacer procesos distintos. No se trata de un discurso político, tampoco de un planteamiento utópico, se trata de aprender haciendo.

## **Referencias bibliográficas**

- Casa y Ciudad. (2018). Manual y Caja de Herramientas para la participación comunitaria en la planeación Urbana. *Manual y Caja de Herramientas para la participación comunitaria en la planeación Urbana*. Casa y Ciudad.
- CONEVAL (2023). *coneval.org.mx*. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones\\_Disenos.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenos.aspx)
- CongresoCDMX. (2019). [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/legislativas/constitucion\\_politica\\_de\\_la\\_ciudad\\_de\\_mexico.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/legislativas/constitucion_politica_de_la_ciudad_de_mexico.pdf)
- Consejería Jurídica. (2023). *Ley de Desarrollo Urbano*. [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY\\_DE\\_DESARROLLO\\_URBANO\\_DEL\\_DF\\_5.1.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DE_DESARROLLO_URBANO_DEL_DF_5.1.pdf)
- Consejería Jurídica (2023). *Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano CDMX*. [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/reglamentos/RGTO\\_DE\\_LA\\_LEY\\_DE\\_DESA\\_URBANO\\_DEL\\_DF\\_4.2.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/reglamentos/RGTO_DE_LA_LEY_DE_DESA_URBANO_DEL_DF_4.2.pdf)
- Gaceta Oficial (2015, 29 de Abril). *SEDUVI*. [https://docs.wixstatic.com/ugd/e3ef91\\_2a0af7add33645cdb4e3afdc181ce36a.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/e3ef91_2a0af7add33645cdb4e3afdc181ce36a.pdf)
- GOCDMX Gobierno de la Ciudad de México (2019). <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/gaceta>: [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetitas/923cc4822bcd695f9562548913f38eea.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/923cc4822bcd695f9562548913f38eea.pdf)
- SEP (2023). <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas-que-es-la-participacion-social>. Obtenido de <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas-que-es-la-participacion-social>

## CAPÍTULO 3

# **Sociedad civil, ciudadanía y participación ciudadana en la Ciudad de México**

Lucía Álvarez Enríquez

## Introducción

**P**ara hablar de sociedad civil, construcción de ciudadanía y participación ciudadana en la Ciudad de México es indispensable remitirnos al proceso de democratización de la capital del país experimentado durante las últimas cuatro décadas, así como al complejo escenario político derivado de él en el que actualmente nos encontramos inmersos. Tanto uno como el otro son fenómenos que no pueden ser entendidos sin la presencia y la intervención que ha tenido en estos años la sociedad civil, sin la incidencia de las prácticas participativas y sin el desarrollo de una conciencia *ciudadana*. Como punta de lanza, como factor desencadenante y/o como válvula de presión, los/as actores/as que han protagonizado estos procesos han tomado parte de diversas maneras en los cambios políticos más significativos registrados en la historia reciente de nuestra ciudad, dando lugar a la apertura y pluralización del ámbito público.

La liberalización política iniciada en los años 70, el fortalecimiento del sistema de partidos, el lento tránsito hacia la configuración de un régimen político representativo en la entidad, la conformación de una esfera pública plural y relativamente autónoma y la construcción de un gobierno propio, son procesos en los que, de forma directa o indirecta, los/as actores/as sociales y la sociedad civil han jugado sin duda un papel relevante. Por una parte, la apertura institucional ha corrido casi siempre paralela a una movilización social que la empuja o la demanda y frecuentemente ha sido resultado de la presión ejercida por diversos actores; en este sentido, la acción colectiva ha fungido en buena medida como motor de la reforma política local y ha propiciado la flexibilización de la política gubernamental. Por otra parte, la sola presencia de la sociedad civil es indicativa de un importante cambio en el panorama político capitalino, que refiere a la construcción de un nuevo equilibrio en las relaciones entre el gobierno, el sistema de partidos y la sociedad organizada donde estos últimos han ganado terreno y han logrado revertir en buena medida la tradicional condición de subordinación que sostenían hasta hace algunos años,

en el marco del antiguo régimen, con respecto al aparato gubernamental. Esto se debe primordialmente a la entrada en escena de nuevos/as actores/as y a la refuncionalización de otros/as tantos/as, bajo nuevos parámetros (sindicatos, organizaciones eclesiales, asociaciones civiles y agrupaciones conservadoras); pero también a la proliferación de nuevas formas de acción colectiva orientadas hacia la incidencia en el ámbito público y a la instrumentación de mecanismos de participación que han buscado la inclusión en el sistema de toma de decisiones y en la definición de las políticas; de igual manera, responde a la circulación de nuevos discursos, la articulación de modalidades novedosas de interacción entre los actores y a la puesta en práctica de formas diversas de apropiación del espacio público por los grupos de la sociedad.

La construcción de este nuevo equilibrio entre gobierno, sistema de partidos y sociedad civil que ha tenido lugar en la Ciudad de México se ha traducido en otros términos en el registro de cierto avance significativo en la democratización de la vida política local, el cual se ha observado simultáneamente en el plano normativo e institucional y en el plano de la democracia participativa.

Ahora bien, al hablar aquí de sociedad civil, consciente de la complejidad que en términos conceptuales y políticos esto entraña, me refiero a la existencia de una esfera dentro de lo social constituida por una pluralidad de actores, cuyas prácticas han incidido en la construcción de un espacio de autonomía social que por sí mismo es portador de un potencial crítico y democratizador y que cumple una función de intermediación desde la sociedad con respecto al Estado y al sistema económico (mercado) (Cohen y Arato, 2000).

En otros términos, la *sociedad civil* refiere a una esfera de intermediación que mediante las prácticas de diversos/as actores/as establece el puente que conecta y pone en relación a la sociedad con los subsistemas político (el Estado) y económico (el mercado), constituyendo al mismo tiempo un espacio de comunicación e intercambio y de negociación de intereses. Lo que caracteriza a esta esfera es que representa un espacio *diferenciado y de autonomía social*, que constituye la contraparte crítica de los sistemas político y económico y contiene por ello un potencial de acción encaminado a acotar estos poderes; al mismo tiempo que frente a estos constituye un ámbito de defensa y preservación de los intereses y derechos ciudadanos.

A partir de lo anterior, la sociedad civil apuntala la construcción de un espacio político social que avanza al menos en dos direcciones: por una parte, la creación de un ámbito en el que se forman identidades colectivas y se acuñan nuevas prácticas, principios y valores (democracia, solidaridad, tolerancia,

reconocimiento y respeto a la diferencia y a la pluralidad) y contiene en este sentido un carácter *alternativo*. Por otra parte, constituye un ámbito de ampliación, en virtud de que abre espacio a una mayor expresión de la pluralidad social, a través de la intervención de diversos/as actores/as en distintas dimensiones de la vida pública, institucional y no institucional, así como en la lucha por el reconocimiento de los derechos ciudadanos. Los/as actores/as más identificados/as en esta esfera son la diversa gama de asociaciones sociales y civiles, los grupos de presión e interés, los movimientos sociales y las distintas modalidades de protesta ciudadana.

El impacto de las prácticas de la sociedad civil en la vida pública, tiene lugar por dos vías alternas y complementarias; por una parte, la búsqueda de *inclusión en el sistema de toma de decisiones*, en particular en las instituciones del sistema político, a través de diversos canales de intermediación, lo que se reconoce como intervención en *lo público estatal*; y por otra parte, en la *construcción de esferas públicas autónomas* en las que se dirimen intereses particulares, se procesan consensos y se generan distintas formas de impacto en lo público a través de la movilización, la protesta, la incidencia en la opinión pública y la creación de espacios sociales alternativos; a esto lo identificamos como intervención en *lo público no estatal* (autónomo) (Cunill, 1997).

Es importante señalar que, dada su composición diversa y multidimensional, la sociedad civil no es considerada como *un actor*, sino que está integrada por un conjunto de actores/as con distintos intereses particulares; y que no promueve por tanto *un* proyecto social o político específico, sino que genera y defiende diversos tipos de proyectos e intereses sociales. Tampoco constituye un espacio homogéneo e integrado, sino un ámbito contradictorio y plural; y las actividades desplegadas en sus contornos no poseen una única orientación, sino que avanzan simultáneamente en distintas direcciones. En este sentido, aun cuando podemos decir que en términos generales, la sociedad civil se caracteriza por mantener una relación crítica con los subsistemas político (Estado) y económico (mercado) y una intencionalidad orientada a la transformación de los mismos, esto no implica en modo alguno que los/as distintos/as actores/as que la componen obedezcan a los mismos intereses particulares y que aspiren a generar transformaciones en el mismo sentido.

Entre los propósitos manifiestos en las aspiraciones de los actores sociales en la construcción del proyecto democrático se hacen presentes dos ideas primordiales: *la construcción de ciudadanía*, en tanto reconocimiento y acreditación de actores activos y corresponsables con la vida pública; y el *empoderamiento ciudadano*, entendido como desarrollo de capacidades sociales para tomar parte



en los procesos decisorios, la agenda pública y, en general, en la direccionalidad de la sociedad. En esto intervienen múltiples actores/as históricamente excluidos: de clase, etnia, género, etc., que hacen confluír sus demandas específicas en la búsqueda de un régimen diverso e incluyente.

Los/as actores/as que forman parte en el amplio abanico de la sociedad civil son muy diversos, intervienen desde las organizaciones civiles formalizadas que cuentan con figura legal como los movimientos sociales y las movilizaciones ciudadanas, también los grupos de interés y las organizaciones sociales. En conjunto pueden visualizarse como los/as protagonistas de la *acción colectiva autónoma* que emana del descontento social, de un posicionamiento crítico ante el sistema, de la gestión de derechos y/o de procesos puntuales de gestión de demandas. En términos generales se trata de actores/as no insertos ni inscritos en la normatividad institucional y que son por definición externos a esta. Casi siempre se ubican como actores/as claramente desmarcados de la esfera del poder, pero insertos/as de manera manifiesta en el ámbito de la acción política y la disputa por la orientación de la vida pública. Los/as diversos/as actores/as de la sociedad civil están animados y estructurados casi siempre en torno a demandas específicas, defensa de intereses particulares y gestión de proyectos, pero con un interés manifiesto por *hacer política* desde la acción social, intervenir en la vida pública, reconfigurarla y dotarla de nuevo sentido.

Los movimientos sociales son uno de los actores más visibles y activos en este ámbito y, de muchas maneras, son expresión política que implícita o explícitamente se posicionan en los márgenes de la política institucional y de los actores tradicionales (funcionarios, partidos, organizaciones corporativas, etc.). Dado que se conforman muchas veces por una concurrencia de grupos diversos que confluyen en un interés común, poseen una forma organizativa flexible, dinámica y moldeable que cambia de acuerdo a las circunstancias y puede ser por ello coyuntural, temporal o intermitente. En este sentido, no responden necesariamente a un “modelo base” sino que se expresan en muy distintas versiones como movimientos articulados y consistentes o como “insurgencias sociales” (Arditi, 2015); es por ello que dan lugar a muy variadas modalidades de acción y gestión. No se presentan necesariamente como una “oposición clásica”, confrontativa y disruptiva, sino que se erigen muchas veces como actores críticos ante y frente al *statu quo* y al régimen de dominación, pero con un amplio abanico de modalidades de acción, que van desde la movilización y la interpelación hasta el diálogo, la negociación y la colaboración.

Con base en lo anterior, podemos decir que en el caso de la Ciudad de México, que como esfera de intermediación entre la sociedad y el Estado y el mercado,

como ámbito autorregulado y autónomo y como espacio de expresión y gestión de los intereses sociales, la sociedad civil se ha constituido a través de un accidentado y complejo proceso. Se trata en principio de una esfera relativamente reciente (de manera más significativa a partir de los años 70 del siglo pasado), que ha tenido un desarrollo irregular y disperso, una presencia inestable y un impacto intermitente en la vida pública local. Sin embargo, se trata también de un ámbito que en un corto período ha alcanzado un importante desarrollo, en el que ha tenido lugar la constitución de nuevos/as actores/as sociales, la circulación de nuevos discursos y la construcción de un importante espacio de autonomía social, todo lo cual ha tenido repercusiones relevantes en la orientación del desarrollo político capitalino y, principalmente, en la conquista de un mayor equilibrio en la relación gobierno-sociedad.

### **El proceso de constitución de la sociedad civil en la Ciudad de México**

Analizada de manera retrospectiva, en el transcurso de su desarrollo a partir de los años 70, la sociedad civil en la Ciudad de México se ha constituido avanzando a veces de manera alternada y a veces de manera simultánea en dos planos paralelos: la construcción de una esfera de autonomía social y la pugna por la construcción y/o puesta en vigencia de las instituciones y mecanismos del régimen democrático representativo. Esto es, en las últimas tres décadas del siglo pasado, los actores de la sociedad civil no se han concentrado estrictamente en su proceso de autonomización y en su propia constitución como esfera de intermediación, sino que las limitaciones de la estructura institucional vigente los han conducido en distintos momentos a involucrarse también en la presión por la constitución de la institucionalidad democrática, indispensable para su propio desarrollo.

En el caso de la Ciudad de México consistió en un proceso paralelo, en el transcurso del cual, en ciertos momentos, fue la movilización social la que ha propiciado la reforma institucional (movimiento estudiantil de 1968, Reforma de la Ley Orgánica del D.F., creación de instancias vecinales de participación, movilizaciones de los sismos de 1985, Reforma Política del D.F.); mientras en otros momentos sucedió de manera inversa: la reforma institucional convocó la participación y propició la movilización social y ciudadana (Reforma Electoral: movimientos cívico-políticos; planeación participativa: movilización y organización de clases medias y organizaciones sociales).

En las diversas etapas de este proceso la acción colectiva adquirió formas muy variadas, dando lugar a la constitución de actores con intereses muy diversos y a distintas formas de ocupación del espacio público. En la década de los 70 –con

la excepción de las luchas por la independencia sindical— lo que prevaleció fue la movilización coyuntural y la formación de movimientos sociales no institucionalizados, con demandas orientadas a la defensa de derechos cívicos (libertad de expresión y asociación), en contra del autoritarismo y la ilegalidad y por reivindicaciones de tipo salarial. Las organizaciones civiles en áreas puntuales (feministas) comenzaron a despuntar siendo en su mayor parte informales y de vigencia temporal; existieron igualmente algunos grupos de organizaciones con mayor trayectoria (empresarios y comerciantes) que habían ya logrado un cierto grado de institucionalidad y experimentaron en estos años un claro proceso de autonomización con respecto al Estado. Otro segmento que adquirió relevancia y logró abrir también un espacio de autonomía fue el de los intelectuales.

En términos generales, la sociedad civil emergente fue precaria en cuanto a la formulación de una política propositiva y prevaleció una relación de confrontación con el sistema político; salvo contadas excepciones (intelectuales y empresarios), estuvo circunscrita al plano reivindicativo; de igual manera fue en general orgánicamente inestable y atomizada; no obstante, su función en estos años consistió en iniciar la apertura de un espacio público no estatal en la vida política local y sentar de algún modo ciertas bases para la construcción de una esfera de autonomía social.

En la década de los 80 lo que se registró fue una evolución de la acción colectiva hacia formas más diversificadas y hacia la adopción de estructuras más estables e institucionalizadas. Los movimientos populares reivindicativos bajaron de intensidad y compartieron el escenario con movimientos sociales visibles y más articulados (feminista, estudiantil-CEU, urbano popular-CONAMUP) y con un asociacionismo civil inserto en campos diversos del desarrollo social y urbano. En el terreno asociativo se consolidó y expandió el ámbito de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Se hizo más manifiesta la preocupación por intervenir en el plano público y en algunos casos se logró transitar hacia una relación menos confrontada con el gobierno, buscando la interlocución y la negociación.

En la década de los 80, en el repertorio de las demandas sociales se incluyeron la defensa de la democracia y de los derechos políticos y ciudadanos y por intermedio de las organizaciones se introdujeron nuevos temas al debate público (medio ambiente, derechos humanos, diversidad sexual, etc.). Las formas de intervención en el espacio público trascendieron el plano de lo “no estatal” y comenzaron a influir en los espacios institucionales (consejos ciudadanos, en secretarías, espacios de consulta y sistema de representación: Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), así como en los procesos electorales. En este ámbito, por la derecha, organizaciones conservadoras ligadas a la jerarquía católica y

a los empresarios, se acercan al Partido Acción Nacional (PAN); mientras que, por la izquierda, agrupaciones provenientes del Movimiento Urbano Popular y numerosas ONGs se vincularon al proceso del naciente Partido de la Revolución Democrática (PRD). Particular vigor adquirió en esta tendencia la movilización en torno al proceso electoral de 1988.

La sociedad civil se hizo más plural y diversificada; en su interior se diferenciaban grupos pertenecientes a una *sociedad civil popular* (organizaciones sociales y gremiales, Movimiento Urbano Popular, etc.), otros provenientes de *las clases medias* (asociaciones vecinales, organizaciones civiles, ONGs, grupos estudiantiles, agrupaciones conservadoras, grupos de intelectuales, etc.) y otros vinculados a las *élites políticas y económicas* (empresarios, comerciantes, asociaciones de vecinos, etc.). Desde otro ángulo, se identificaba también a una *sociedad civil de izquierda* (organizaciones y movimientos populares) y otra *de derecha* (organizaciones y movimientos conservadores).

En los años 90, lo que se observó fue una tendencia a la desmovilización y desarticulación de los movimientos sociales (sindical, estudiantil, urbano popular) y un tránsito de los movimientos amplios con demandas generalizadas, hacia movilizaciones y luchas más acotadas de carácter local, sectorial y temático (El Barzón, el movimiento estudiantil del CGH, el movimiento de solidaridad con el EZLN).

El asociacionismo civil se expandió, diversificó y se hizo visible como el principal actor de la sociedad civil en la vida política local. El campo de las organizaciones cívico-políticas se fortaleció ante el dinamismo que fueron adquiriendo los procesos electorales y ante los conflictos suscitados en su seno; paralelamente, el campo de las organizaciones vecinales adquirió también mayor relieve ante la orientación de las políticas para el desarrollo urbano y ante la convocatoria para la conformación de instancias territoriales institucionales (consejos ciudadanos, comités vecinales).

En esta década, al calor de la Reforma Política del Distrito Federal, tanto organizaciones sociales como civiles tomaron parte en el impulso a la creación de la primera Ley de Participación Ciudadana (1995) y en el andamiaje institucional y legal para democratizar el sistema político capitalino y construir el primer gobierno propio de la capital. Desde la acción colectiva se acudió con mayor frecuencia a los instrumentos institucionales para la participación ciudadana y se hizo común la práctica de las consultas; asimismo, en algunas organizaciones empezaron a participar tanto en instancias formales de participación, como en espacios convocados por el gobierno para la deliberación sobre temas específicos (consejos ciudadanos en las secretarías, mesas de consulta sobre la Reforma Política, etc.).

De igual manera, en ciertos segmentos de agrupaciones y movimientos, se desarrolló una tendencia a abandonar las posturas confrontacionistas y sectarias y avanzar hacia una política de influencia e inclusión en lo público gubernamental, flexibilizando sus posturas con respecto a la política institucionalizada, a través de la asunción de prácticas puntuales de participación ciudadana. Esto se hizo más patente en el marco del proceso de constitución del primer gobierno electo de la Ciudad de México, donde diversas organizaciones y movimientos de todas las tendencias (izquierda, centro y derecha) decidieron tomar parte en procesos diversos de colaboración y en la constitución de instancias territoriales de participación (consejos ciudadanos y comités vecinales), así como su intervención en la apertura de espacios para la interlocución y la negociación con el gobierno.

Como consecuencia de este proceso, el interés por la legalidad, los valores democráticos y la reivindicación de los derechos y libertades cobraron cierta fuerza en algunos sectores de organizaciones; no obstante, en este plano persistieron ciertos segmentos de organizaciones que permanecieron anclados en un papel más bien de “opositores” y practicando una política de confrontación, reacios al diálogo y la interlocución; este fue el caso, por ejemplo, de algunos grupos del Movimiento Urbano Popular, un sector del movimiento estudiantil representado por el Consejo General de Huelga de la UNAM y otras organizaciones sociales radicales. De igual manera, permaneció la actuación de algunos grupos de presión que se resistían a la política de inclusión y persistían en posturas confrontacionistas, así como en el establecimiento de pactos con el gobierno fuera de la legalidad (comerciantes ambulantes y algunos grupos de Instituciones de Asistencia Privada, entre otros).

Ya en el siglo XXI las tendencias hacia las acciones más orientadas al diálogo, la deliberación y la colaboración se fueron consolidando y fueron apropiadas por numerosos/as actores/as de la sociedad civil; organizaciones sociales, civiles, ciudadanas, colectivos diversos y algunos movimientos sociales ampliaron su repertorio de demandas y también sus estrategias de lucha y participación. El movimiento feminista avanzó sustancialmente en el posicionamiento de la libre interrupción del embarazo a nivel nacional y generó grandes movilizaciones en torno a la protesta contra la violencia hacia las mujeres; se renovaron sus bases con la participación de nuevas generaciones juveniles, se ensayaron nuevas formas de intervención y se radicalizaron las exigencias hacia las autoridades, contra la violencia y la impunidad.

En el ámbito urbano, se intensificaron igualmente las demandas y las formas de lucha, alentadas principalmente por el despliegue de las políticas neoliberales

en la ciudad, la proliferación de los megaproyectos, la avalancha del mercado inmobiliario, los procesos gentrificadores, los despojos a pobladores originarios y la creciente expulsión de población hacia las periferias. Las organizaciones del MUP y las de los pueblos y barrios originarios de la ciudad adquirieron nuevo protagonismo y promovieron nuevos derechos, como el derecho a la ciudad, al territorio, al agua, a la libre autodeterminación y a la justicia espacial; en 2010, conjuntamente con otras organizaciones de la sociedad civil (OSCs), consiguieron comprometer al gobierno local (Marcelo Ebrard) en la firma de *La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*.<sup>1</sup>

En otros campos también fueron reivindicados nuevos derechos: de la población LGBT+T+, de las comunidades indígenas residentes en la ciudad, el derecho a los cuidados y el derecho al medio ambiente sano. De igual manera, tuvieron lugar algunos ejercicios de presupuesto participativo (Delegaciones Cuauhtémoc, Tlalpan e Iztapalapa), consultas ciudadanas y prácticas de planeación democrática, etc. Adicionalmente, numerosos/as actores/as se insertaron en la elaboración de importantes instrumentos regulatorios de la Ciudad de México: Programa de Derechos Humanos, Ley de Participación Ciudadana, Programa de Ordenamiento Ecológico, Programa de Desarrollo Urbano, Plan General de Desarrollo y Programa General de Ordenamiento Territorial, entre otros.

Todo lo anterior cobró relevancia en el marco de la gestación y promulgación de la Constitución de la Ciudad de México, en la cual tomaron parte tanto partidos políticos como académicos/as, organizaciones ciudadanas (vecinales), sociales y civiles (profesionales) y algunos movimientos sociales. Con la aprobación de la nueva Constitución local, el proceso de democratización del régimen político de la Ciudad de México tuvo un nuevo impulso al ser reconocidos y acreditados numerosos derechos, así como mecanismos y modalidades de participación ciudadana, directa y representativa.

En términos generales, se puede observar como los/as actores/as de la sociedad civil en la Ciudad de México a lo largo de cuatro décadas transitaron desde el campo de la oposición-confrontación hacia un acercamiento, colaboración e interacción con el sistema político y con las prácticas institucionales, sin dejar de lado la movilización y las estrategias de presión a las instituciones para la

---

<sup>1</sup> Cabe mencionar que pese al logro que representó la firma de esta Carta, ese mismo año y mes el propio poder Legislativo del gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón llevó a cabo una contrarreforma de la Ley de Desarrollo Urbano del DF (publicada en Gaceta Oficial el 15 de julio de 2010), en la que se le otorgaban atribuciones discrecionales a su gobierno para permitir que los inversionistas construyeran con cierta libertad en distintos sitios de la ciudad; este tipo de contradicciones también caracterizaron al gobierno de MEC. (Ver Capítulo 1 de Víctor Delgadillo en este libro).

gestión de demandas y derechos. En este proceso tuvo lugar la expansión del espacio público no estatal, lo que indica que, en estos años, la sociedad civil avanzó en la ocupación del espacio público simultáneamente por dos caminos: la ampliación de la esfera pública autónoma y la intervención en lo público estatal (Ver Cuadro 1).

**Cuadro 1.**  
Participación ciudadana, sociedad civil y cambios institucionales en la Ciudad de México

| INSTITUCIONAL/OFICIAL  | CONSTRUCCIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA AUTÓNOMA   | NO INSTITUCIONAL/AUTÓNOMA  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Sistema corporativo</li> <li>* Formación de clientelas políticas</li> <li>* Consejo Consultivo</li> <li>* Gobierno centralizado y tutelado</li> </ul>   | <p><b>Antes de los años 70</b><br/>Procesos paralelos y divorciados</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Movilizaciones aisladas</li> <li>*Organizaciones religiosas (Comunidades Eclesiásticas de Base)</li> <li>*Organizaciones Civiles e Instituciones de Asistencia Privada</li> <li>* Luchas sindicales (ferrocarrileros / médicos)</li> <li>* Cooperativismo y organizaciones de economía popular</li> <li>*Movimiento Estudiantil 1968</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* "Apertura Democrática" (Echeverría): "dialogo" con la oposición</li> <li>* Reformas a la Ley Orgánica del DF, en 1970 (Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos)</li> <li>*Reformas Ley Orgánica 78 (Asociaciones Residentes, Comités Manzana, Plebiscito y Referéndum)</li> <li>* Reforma Política Federal de 1977</li> </ul> | <p><b>Década de los 70</b><br/>Procesos paralelos y confrontados</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Oposición política al gobierno</li> <li>* Sindicalismo independiente</li> <li>*Frentes populares y coordinadoras</li> <li>* Guerrilla urbana</li> <li>* Despliegue organizaciones civiles</li> <li>* Desarrollo movimientos sociales (feminista, urbano popular, estudiantil)</li> <li>* Movilizaciones de solidaridad con A.L.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Reforma electoral (federal)</li> <li>*Dinamismo sistema de partidos (consolidación partidos oposición)</li> <li>* Deslegitimación del DDF: sismos 85</li> <li>* Creación ARDF 86-87</li> <li>*Planeación participativa (Programas Parciales de Desarrollo Urbano)</li> <li>* Dinamismo proceso electoral 88</li> </ul>      | <p><b>Década de los 80</b><br/>Fortalecimiento de la Democracia Representativa<br/>Ampliación de lo público no estatal<br/>Acercamiento entre los dos procesos</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Expansión y diversificación asociaciónismo ciudadano (ONG)</li> <li>* Cooperativismo y economía popular</li> <li>* Movimiento Vecinal (Zonas Especiales de Desarrollo Controlado, ZEDEC)</li> <li>* Desarrollo movimientos sociales (MUP/ CONAMUO, estudiantil, ambiental, feminista, Derechos Humanos, etc.)</li> <li>* Nuevas luchas por LA CIUDAD (Sociedad Civil): sismos 85: reconstrucción, acceso a bienes urbanos y crítica al gobierno local por la democratización</li> <li>* Movilizaciones ciudadanas 85</li> <li>* Movilizaciones cívicas elecciones 88</li> </ul> |

*La ciudad y la planeación territorial democrática*

| INSTITUCIONAL/OFICIAL  | CONSTRUCCIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA AUTÓNOMA   | NO INSTITUCIONAL/AUTÓNOMA   |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Reforma Política D.F. 92-93 (Camacho: gobierno propio: "Régimen especial")</li> <li>* Reforma Política 94-96 (Estatuto de Gobierno, ALDF, Ley de Participación Ciudadana).</li> <li>* Elección jefe de Gobierno y alternancia política local 97</li> <li>* Elección Comités Vecinales 99</li> <li>* Elección jefes Delegacionales 2000</li> <li>* LPC (2004 y 2010) Comités y Consejos Ciudadanos, Consejos de los Pueblos, Asambleas Ciudadanas, etc.</li> <li>* Apertura de interlocución y colaboración gobierno-sociedad</li> <li>* Políticas públicas incluyentes, redistributivas y participativas</li> </ul> | <p><b>Década de los 90 y 2000</b></p> <p>Instancias de intermediación:<br/>Marco legal, Política de participación ciudadana-gobiernos PRD</p> <p>Procesos que tienden a converger</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Plebiscito Ciudadano 92</li> <li>* Movimientos ciudadanos por transparencia electoral</li> <li>* Movimientos vecinales</li> <li>* Consultas públicas</li> <li>* Redes organizaciones civiles (DH, Lucha por la Democracia, Feministas)</li> <li>* Apoyo al EZLN</li> <li>* Continuidad movimientos Sociales y nuevos movimientos (CGH, El Barzón, MUP, Yo soy 132)</li> <li>* Derechos sexuales y reproductivos, derechos LGBT....</li> <li>* Diversificación de formas de participación: social, comunitaria, política y PC</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* "Apertura Democrática" (Echeverría): "diálogo" con la oposición</li> <li>* Reformas a la Ley Orgánica del DF, en 1970 (Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos)</li> <li>* Reformas Ley Orgánica 78 (Asociaciones Residentes, Comités Manzana, Plebiscito y Referéndum)</li> <li>* Reforma Política Federal de 1977</li> </ul>  | <p><b>Décadas 2000 a 2020</b></p> <p>Alternancia política federal derecha (Fox/Calderón/Peña)</p> <p>Mayor equilibrio entre LA POLÍTICA institucional y "Lo político" (intervención de los actores sociales)</p> <p>Alternancia política federal izquierda, movilización social y fortalecimiento del sistema electoral.</p> <p>Hacia un cambio de régimen: la Cuarta Transformación</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Continuidad y diversificación de movimientos sociales y asociacionismo ciudadano (Feminista(s), MUP, Vecinales, Ambientalistas, Pueblos y barrios originarios, Estudiantiles)</li> <li>* Intensificación de luchas urbanas ante despliegue de las políticas neoliberales: Vs. megaproyectos, gentrificación, expulsiones, servicios, defensa del territorio y de los bienes urbanos., y por el derecho a la ciudad</li> <li>* Participación en Constituyente y diseño de la Constitución de la Ciudad de México.</li> <li>* Participación de actores sociales en instrumentos regulatorios de Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Programa de Desarrollo Urbano, Plan General de Desarrollo y PGOT....</li> </ul> |



## Diversificación de prácticas participativas

En este proceso de conformación y consolidación, los/as distintos/as actores/as de la sociedad civil avanzaron en la construcción de un amplio repertorio de prácticas participativas, las cuales, por una parte, se desarrollaron en distintas modalidades y con distintos alcances; y, por otra parte, se desplegaron simultáneamente en el ámbito autónomo y en el institucional.

En el primer caso, me refiero a las prácticas participativas bajo la modalidad de *participación social*, es decir, aquella que se articula en torno a la generación de demandas y búsqueda de alternativas entre distintos segmentos de la población, de manera autogestiva y acuerdo con sus intereses de grupo, para resolver necesidades específicas: alimentarias, comerciales, culturales, de coordinación barrial, entre otras. De igual manera, destaco la *participación comunitaria*, que es muy semejante a la *participación social* pero avocada a atender los intereses y necesidades de las comunidades articuladas en torno a una vocación de organización colectiva, como es el caso de las indígenas, las de pueblos y barrios originarios y las comunidades campesinas (ejidales, comunales, etc.). Y, en otro orden, identifico a la *participación política*, como aquella que se despliega en el ámbito del sistema político, referida principalmente al ejercicio del voto, los procesos electorales y las prácticas partidarias.

A las modalidades anteriores se añade la *participación ciudadana*, cuya particularidad consiste en que se genera y desarrolla en la intermediación de la relación Estado-sociedad y orienta sus demandas hacia el ámbito *público*, interpelando al gobierno y a las autoridades para la atención de las mismas. La *participación ciudadana* es un componente sustantivo de la democracia y tiene como sustento la búsqueda de intervención de los individuos o de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares (Cunill;1990). Refiere así a esa acción participativa en la que los individuos y los actores sociales toman parte en los asuntos públicos, ya sea a través de la convocatoria estatal y de la participación en los espacios institucionales, o mediante el desarrollo de una política que emana de la sociedad civil, generando mecanismos de interlocución e intervención y espacios de intermediación, con las instancias del sistema político.

Desde el punto de vista del gobierno democrático, se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales, mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos. Esto se traduce en la creación de una nue-

va institucionalidad orientada a convertir a la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad y a retirar de este modo al Estado el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social (Cunill, 1997).

La participación ciudadana tiene sentido en función de generar las condiciones para que la participación de los individuos en la vida política local no quede circunscrita a la emisión del voto y al ámbito de una democracia representativa que aun siendo imprescindible, no parece resultar hoy suficiente para la expresión de la amplia pluralidad de la sociedad capitalina y concentra el poder de decisión en funcionarios públicos y representantes partidarios. Se trata de tender vínculos entre representantes y representados, entre el aparato de gobierno y los ciudadanos para que estos puedan involucrarse en distintos grados y momentos del ejercicio de gobierno y contribuir a la eficacia de la gestión pública.

Sin embargo, también la participación ciudadana tiene una misión sustantiva en lo que compete a *la construcción de ciudadanía* y esto ocurre al menos en tres dimensiones. En primer lugar, en la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones, de la emisión del voto al involucramiento de los individuos en ámbitos específicos del quehacer político y gubernamental. En segundo lugar, en la posibilidad de trascender el ejercicio de los derechos políticos, como requisito mínimo de la condición ciudadana, y propiciar, a través de la injerencia en los procesos decisorios, la promoción y vigencia de otros derechos: cívicos, económicos, sociales y culturales, mediante la intervención de los ciudadanos en la formulación de dispositivos legales y políticas que hagan efectivos estos derechos. Finalmente, este tipo de participación supone la constitución de individuos y sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública, que tengan, sí, la capacidad de demandar acciones, reformular políticas y configurar propuestas, pero que estén también dispuestos a aceptar responsabilidades y a hacerse cargo de las exigencias que conlleva la regulación de la vida pública. Esto remite directamente al tema de las obligaciones y los compromisos sociales, que son también componentes clave de la condición ciudadana (Álvarez, 2006).

Por otra parte, al referirme a la práctica de la *participación ciudadana* es importante hacer énfasis en una distinción con respecto a los ámbitos en los que este tipo de participación se despliega. Más allá de que se genere en la intermediación Estado (gobierno)-sociedad y que tenga como fin intervenir e incidir en la vida pública, hay que poner de relieve que esta no emerge ni se circunscribe al ámbito institucional, sino que surge y se manifiesta también desde la sociedad, en distintos grupos y actores/as sociales. De esta forma, al hablar de *participación ciudadana* me refiero siempre a la doble dimensión de *PC institucionalizada* y *PC no institucionalizada* o *autónoma*.

Es así que frente a la participación convocada por el Estado se despliegan un conjunto de modalidades no institucionalizadas, que en diversos contextos emanan de numerosos grupos de la sociedad civil, los cuales tienen también un interés y una misión estratégica en la creación de las intermediaciones políticas y sociales, siendo frecuentemente la punta de lanza para la apertura de nueva institucionalidad, nueva normatividad y nuevas pautas de la relación gobierno-sociedad.

La participación no institucionalizada, que emana desde la sociedad civil, posee un valioso potencial porque se ha erigido también en gran medida como contraparte crítica de las prácticas institucionalizadas –y en muchos casos en abierta confrontación con estas– dando lugar a un debate importante acerca de la vía correcta o conveniente para contribuir a la construcción de un proyecto democrático. Ante los argumentos de normalización y continuidad de las prácticas participativas y de la necesidad de garantizar la exigibilidad de derechos y la justiciabilidad de las demandas por vías formalizadas y normadas, la falta de autonomía y la alineación al proyecto hegemónico neoliberal se esgrimen como ejes de una argumentación que pone en entredicho las ventajas de la institucionalización y llama la atención contra posibles perversiones de las prácticas democratizadoras y las búsquedas de inclusión de la acción colectiva (Dagnino, 2004).

En este sentido, la participación ciudadana que surge desde la sociedad civil representa en muchos casos un contrapeso a las prácticas institucionalizadas al poner en entredicho la integración a las lógicas sistémicas, abriendo nuevos canales de comunicación y de intervención que con frecuencia resultan más exitosos y afirmativos.

En términos más generales, la promoción de la participación ciudadana desde la ciudadanía y desde la sociedad civil se sustenta en la necesidad de superar la crisis que aqueja al sistema de representación y la necesidad también de profundizar la construcción democrática mediante prácticas y dispositivos que amplíen la expresión de la pluralidad social realmente existente en nuestras sociedades y romper el cerco impuesto por la democracia electoral (Álvarez, 2007). Se trata de hacer valer a los ciudadanos como sujetos con capacidad para reclamar y ejercer sus derechos de ciudadanía, no para entrar a competir con las instituciones de la representación por la toma de las decisiones y para corregir en esta medida sus limitaciones, sino para reivindicar el ejercicio de los derechos políticos de los y las ciudadanos/as y para que las instituciones se reconfiguren en función de dar cabida a las prácticas que provienen de la sociedad. En esta medida, la participación ciudadana impulsada por los/as actores/as

sociales cobra sentido y se legitima en la perspectiva de, al menos, tres procesos básicos: la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas, la transformación del orden social y político y la exigibilidad de derechos (Canto, 2002).

En lo que refiere específicamente a la *participación ciudadana*, tanto institucionalizada como autónoma, el proceso experimentado en la Ciudad de México en las dos últimas décadas ha sido sin duda relevante y en él podemos reconocer avances y logros significativos que se expresan en el ámbito institucional, pero que han sido producto en gran medida de las luchas y gestión de los actores sociales y civiles. Entre otros, menciono los siguientes:

1. La creación de una política y un ámbito específico de participación ciudadana, antes prácticamente inexistente, que se manifiesta en: diseño institucional, instrumentos y mecanismos expresos, legislación y políticas públicas.
2. El reconocimiento legal de la participación ciudadana como un *derecho* y en la apertura de la gestión pública a la intervención ciudadana en distintas instancias y:
3. La instrumentación de las prácticas de participación ciudadana en distintos planos y niveles; por una parte, en lo territorial, lo sectorial y lo temático, y por otra, en lo relativo al ámbito de gobierno, en distintas dependencias (secretarías), niveles de gobierno (central y local) y programas.

En términos legislativos la PC ha sido normada por distintas leyes; en primer lugar, la *Ley de Participación Ciudadana* (desde 1995), pero también en la *Ley General de Desarrollo Social*, la *Ley de Desarrollo Urbano* y la *Ley de Fomento al Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Desarrollo Social*. Fue en la primera donde se dio paso a la articulación de una importante estructura de instancias (consejos ciudadanos, comités vecinales, etc.), mecanismos (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etc.) e instrumentos (planeación participativa, consultas ciudadanas, presupuesto participativo, entre otros) para la participación ciudadana. La relevancia que ha adquirido la PC en el régimen local se ha elevado y consolidado en los últimos años, primero con su reconocimiento explícito en el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (2004) y más recientemente con la promulgación de la *Constitución de la Ciudad de México* (2017).

Es en la Constitución local donde mayor reconocimiento se ha otorgado a las prácticas participativas y donde se ha consolidado mayormente como derecho y práctica institucional. Aquí se ofrece una visión más integral, abierta y consistente de la PC y se hace explícito el reconocimiento al ejercicio de la participación

en tres dimensiones: representativa, directa y participativa; y se conjugan elementos, componentes y atribuciones antes dispersos en las distintas leyes en la materia.

En la Carta Constitucional se consolidan la mayor parte de los instrumentos antes existentes: *consulta ciudadana, difusión, rendición de cuentas, contraloría ciudadana, audiencias públicas, asamblea ciudadana, observatorio ciudadano y presupuesto participativo*, y se introducen tres nuevos instrumentos: *iniciativa ciudadana, revocación de mandato y consulta popular* (para temas estratégicos de la ciudad). En referencia explícita a las alcaldías se introduce la figura del *Cabildo*, como instancia de contrapeso para el gobierno local, con un instrumento novedoso: la *silla vacía*, que puede ser ocupada en cada sesión del Cabildo por ciudadanos de a pie, bajo ciertos procedimientos.

El tema de la *integralidad* resulta novedoso con respecto a lo anterior y subsana varios de las restricciones prevalecientes. Esta se expresa en distintos planos: el reconocimiento explícito a distintos tipos de organización y de prácticas participativas:

1. Institucionalizada y autónoma, que da cabida a las prácticas y actores no institucionalizados y, por tanto, independientes;
2. Territorial, sectorial y temática, que diversifica los sujetos de la participación (trabajadores, mujeres, comerciantes, estudiantes, informales, artistas, profesionales, taxistas, etc.), antes muy centrados en “los vecinos” y abre también el espacio a la intervención de actores inscritos en problemáticas específicas (cultura, medio ambiente, salud, feminismo, diversidad sexual, etc.);
3. Individual, colectiva y comunitaria, que reconoce al mismo tiempo a intelectuales, periodistas y ciudadanos de a pie que a sujetos colectivos constituidos; e incluso se establece el reconocimiento a “otros” tipos de participación no estipulados que puedan hacerse presentes. En otro registro, existe también un reconocimiento específico a las prácticas emanadas de los usos y costumbres de las comunidades y pueblos originarios inscritos en el ámbito local. Esto último hace extensivo el esquema participativo a la *diversidad* sociocultural constitutiva de la Ciudad de México.

A pesar de los evidentes avances en materia de Participación Ciudadana en nuestro régimen político local, existen también omisiones, imprecisiones y “generalidades” en las que es necesario trabajar y desarrollar. Es bien sabido, por ejemplo, que la Ley de PC contiene insuficiencias e incongruencias que no

han podido ser subsanadas a lo largo de sus años de vigencia y de sus sucesivas reformas. De la misma manera, resulta claro que hay mucho por precisar, reglamentar y definir con mayor claridad en los distintos instrumentos normativos de la PC, incluso en la misma Constitución local; la interrogante es si estos vacíos deben subsanarse a través de *reglamentos e instrumentos normativos* específicos para cada caso o si es deseable y viable pensar en uno o dos instrumentos de carácter general que, conjuntamente con contener y validar el *Esquema general de la PC* en la Ciudad de México, desglosen en distintos capítulos o apartados las especificaciones, reglamentos y normativas de cada uno.

### **Participación y planeación democrática**

Un rubro particular que merece ser destacado en materia de PC, es el que refiere a la *participación ciudadana en la planeación democrática* dado que se trata de un campo estratégico para el desarrollo urbano, en el cual ha habido poca experiencia participativa y en el que actualmente se ha insistido precisamente en esa necesidad. Desde los años 80 –en el marco del Sistema Nacional de Planeación– se generaron algunas instancias y mecanismos de participación ciudadana desde el gobierno, los cuales se remitieron principalmente al ejercicio de la *consulta* a la ciudadanía para la aprobación de algunos planes y programas de desarrollo urbano.

En el ámbito local de la Ciudad de México, estos mecanismos se tradujeron en importantes experiencias participativas a nivel microlocal, a través de los *Programas Parciales de Desarrollo Urbano* que fueron impulsados en algunas colonias, barrios y zonas específicas de la ciudad. En este caso, la participación de la ciudadanía no se circunscribió únicamente a la *consulta*, sino que consistió en la participación de esta en distintas etapas del proceso de construcción de los programas; es decir, en la formulación primaria del programa, en la elaboración del diagnóstico, en la elaboración de propuestas específicas y en la deliberación sobre la versión final del programa. Todo el proceso se articuló de manera tripartita, con la participación de académicos y especialistas, funcionarios y grupos de ciudadanos/as y vecinos/as. Este fue un ejercicio que se replicó en los años 90, en el marco del primer gobierno electo en la Ciudad de México, con interesantes resultados y se ha retomado eventualmente con otros gobiernos, sin embargo, no se ha instituido de manera permanente.

Actualmente, en la segunda década del siglo XXI, el tema de la participación en la planeación urbana fue recuperado con particular interés en la *Constitución Política de la Ciudad de México* promulgada en 2017. Este marco normativo

de primer nivel reconoce y valida la participación de los/as ciudadanos/as en todas las etapas de la planeación y de los procesos de gestión pública: consulta, deliberación, formulación de propuestas, instrumentación de programas y políticas, supervisión, fiscalización y evaluación. El enfoque participativo contenido en la Constitución para la planeación democrática, compromete a gobierno y a ciudadanos/as a asegurar el desarrollo de un proceso de consulta para la planeación de la misma, que sea democrática, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública (Artículo 15).

En la misma Constitución se mandató la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva como la institución encargada de gestionar y coordinar la planeación de la Ciudad de México y, en esta medida, de conducir igualmente los procesos de planeación participativa. En función de esto se establece la creación del Plan General de Desarrollo (PGD) y del Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT) como instrumentos normativos base para la planeación local; el PGD es concebido como el primer instrumento de planeación de largo plazo de la CDMX, con observancia de carácter obligatorio para el sector público y con una vigencia de 20 años; y el PGOT está sujeto al Plan General con carácter de ley y con una vigencia de 15 años.

Para la elaboración de ambos documentos se establece como premisa el ejercicio de la *consulta pública* como una herramienta de primer orden y un mecanismo imprescindible para dar cauce al proceso de planeación participativa (Art. 15). El procedimiento diseñado para llevar a cabo este ejercicio consiste en las siguientes fases:

- Elaboración de una versión inicial de ambos documentos por parte del IPDP.
- Apertura de consulta y proceso de análisis y deliberación sobre los documentos con la ciudadanía.
- Recoger las opiniones, críticas y propuestas emanadas de la consulta.
- Reformular a partir de esto ambos documentos y elaborar una segunda versión: más depurada, enriquecida, acotada y accesible y enviar las versiones finales al Congreso de la Ciudad de México para su aprobación.

Balance de la PC en los documentos en proceso:

1. En las propuestas del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, elaboradas por el IPDP para la consulta pública mandatada por la Constitución de la Ciudad de México, no existe mención alguna a la *participación ciudadana* como práctica inherente al gobierno democrático. La participación

ciudadana no forma parte de los ejes estratégicos considerados en ambos documentos y, por lo tanto –pese a ser reconocida como un componente central e indispensable para el ejercicio de la planeación democrática– no está adecuadamente tipificada, definidas sus atribuciones y reglamentada.

2. Esta es una carencia lamentable, en tanto se trata de una práctica institucional y ciudadana que debiera ser eje transversal en todo gobierno democrático y que durante las últimas tres décadas ha sido reconocida e instrumentada por los gobiernos progresistas de la Ciudad de México con importantes aciertos, pero también con fuertes debilidades que es necesario corregir. Entre estas debilidades han sido notables: la tendencia a la *simulación* en el ejercicio de las prácticas participativas, la ausencia de una *participación informada* y los alcances restringidos y acotados a una participación de tipo *consultivo, colaborativo y de opinión*, que no reconocen en los hechos la capacidad de agencia de la ciudadanía y no conducen hacia una incidencia efectiva de esta en los asuntos públicos.
3. Una de las omisiones más visibles y lamentables en el accidentado proceso participativo llevado a cabo para la *consulta ciudadana* fue la muy escasa información desplegada por el gobierno –por el Instituto Electoral de la Ciudad de México y por el IPDP– dirigida a la ciudadanía que es el *sujeto real y protagónico* de este ejercicio. A varios meses del proceso de consulta en curso, numerosos núcleos de la población no habían recibido información al respecto, por lo que no contaron con las condiciones para poder tomar parte en ella. De este modo, la consulta realizada por el IPDP resultó muy insuficiente, accidentada y fragmentada, con ejercicios deliberativos acotados a grupos específicos y con muy escasa asistencia comunitaria y vecinal a las mesas receptoras instaladas en algunas zonas de la ciudad. A esto se sumó la dilación en la continuidad del proceso debido al enrarecimiento y complicación resultados del empalme coyuntural con el momento político-electoral en la ciudad.

A pesar de lo sucedido con la primera consulta llevada a cabo por el IPDP y sus limitados resultados, es importante mencionar algunos aspectos positivos de lo acontecido en este proceso:

1. Lo primero es valorar este proceso y sus resultados a la luz de lo acontecido en otros procesos participativos relevantes anteriores, como es la elaboración y reconocimiento de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010) y la propia Asamblea Constituyente que dio origen a nuestra Constitución local, en términos de “aproximaciones



sucesivas”, donde se avanzó en numerosos aspectos y quedaron pendientes otros más, pero se logró una negociación importante que permitió atender aspiraciones e intereses de diversos grupos de la sociedad capitalina.

2. Relevancia de contar ya con dos documentos rectores con orientaciones generales definidas sobre la planeación urbana de la CDMX, aun cuando no sean los más pertinentes o idóneos; aquí cabe la pregunta: ¿Es más importante tener esto que “no tener nada”?
3. Existen la perspectiva y la posibilidad de saldar algunas omisiones y llegar a un aterrizaje y desglose de distintos aspectos que quedaron aún en un plano muy general en la próxima Ley de Ordenamiento Territorial (LOT), ya en proceso de elaboración.
4. Reconocer que –pese a todo y por la misma conflictividad generada– con este proceso se ha logrado llamar la atención y convocar el interés tanto de la academia como de más grupos de la ciudadanía sobre la importancia de la planeación; se puede decir que la planeación se ha posicionado más decididamente como un tema y problema de *interés público, no solo estatal o institucional* y esto ha posibilitado abrir el debate más aún en torno al desafío y la importancia de recuperar la planeación (¿qué planeación?) para definir y perfilar un proyecto de ciudad.

A lo anterior se deben añadir algunos temas y aspectos estratégicos que sí quedaron incluidos tanto en el PGD como en el PGOD. En el caso del PGD, son los siguientes:

- Generación de un instrumento que más allá de su carácter técnico y operativo plantea un “sentido social, colectivo y público” para el desarrollo de la ciudad.
- Planteamiento base, enfoque y propósito central: “consolidar las bases de un desarrollo con justicia social” que sienta las bases de “una ciudad de derechos” y para “garantizar el Derecho a la Ciudad”. Poner por delante la “ciudad de derechos” ante la “ciudad mercantil”.
- Plan estructurado a partir del Derecho a la Ciudad.
- Entender el Derecho a la Ciudad a partir de privilegiar el interés público, social y colectivo, antes que el interés privado.
- Se concibe en desarrollo sobre la base de tres ejes: desarrollo económico, social y cultural. (En el PGOT se agrega el ambiental).
- Lo sostiene una “alineación estratégica” con la Constitución de la Ciudad de México y con los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

- Se pone al centro la participación ciudadana, en el sentido de garantizarla, fomentarla y ampliarla en todo el proceso de planeación (Lineamientos rectores, p. 25).

En el caso del PGOT, lo que queda integrado en su contenido es:

- Se recuperan importantes demandas e instrumentos que provienen de los movimientos cívicos y sociales y de la ciudadanía: el derecho a la ciudad, la Constitución de la CDMX y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.
- El planteamiento del desarrollo con justicia social a través del ejercicio de derechos.
- En la versión final, se suprimieron algunas vialidades e instrumentos que sí promovían el desarrollo urbano especulativo y la mercantilización de la ciudad.
- Diversificación de canales para el acceso a la vivienda; vivienda pública para renta, vivienda transitoria para mujeres, adultos mayores y migrantes.
- Visión de gestión integral de riesgos.
- Obligación de articular el desarrollo ecológico y el desarrollo urbano en una visión integral para: “disminuir las desigualdades sociales, económicas y territoriales entre colonias, barrios, pueblos y comunidades, así como de promover el bienestar social de las personas y el desarrollo incluyente en un contexto metropolitano” (p. 2) (Justicia espacial).
- Lineamientos y propósitos orientados a dar función social, forma y estructura al espacio-territorio, para concretar de manera transversal lo relativo al derecho a la ciudad, la igualdad social, la justicia territorial, la participación ciudadana, la equidad de género, los derechos de los pueblos y el respeto a los derechos humanos (p. 2).
- Se asumen los principios del PND sobre: la rectoría del Estado y justicia espacial con las funciones social, económica, cultural y ambiental de la ciudad (p. 2).

### **El derecho a la ciudad como referente y horizonte**

Como se observa en el recorrido hasta aquí realizado, desde distintos ángulos ha existido el referente del *derecho a la ciudad*, al menos en tres dimensiones: como perspectiva, horizonte de transformación y emblema de numerosas luchas sociales; tanto en las luchas por la vivienda como por la defensa del territorio, por la regularización de los asentamientos humanos, en contra de la

gentrificación, de la privatización del espacio y los bienes públicos, de la construcción de los megaproyectos, de la rapacidad del mercado inmobiliario y los procesos de “renovación urbana”, los/as habitantes de la ciudad han rebasado poco a poco la particularidad de sus demandas para articularlas en un marco amplio e integral en torno al *derecho a la ciudad*.

Este *derecho*, al tener la particularidad de ser *integral* y *colectivo*, contiene en su propia naturaleza una dificultad de origen para ser implementado como derecho en términos jurídicos, como otros derechos. Sin embargo, se ha constituido en una suerte de emblema y en un horizonte orientador de las luchas sociales y ciudadanas urbanas, adquiriendo para quienes lo reclaman diversos sentidos.

Entre otras cuestiones refiere a lo siguiente:

- Al derecho mismo a ser parte de la ciudad y a permanecer en ella (versus las expulsiones de pobladores pobres).
- A que el conjunto de sus habitantes tenga acceso a los recursos y bienes urbanos (en condiciones de equidad).
- Al tomar parte en las decisiones públicas y en la definición del *proyecto de ciudad* (participación en la vida pública).

Igualmente supone:

- Recuperar el sentido de *ser y hacer ciudad*. Históricamente la ciudad fue considerada como ámbito civilizatorio: ciudad como producto social, para la convivencia, el intercambio, las necesidades sociales y la realización de las potencialidades humanas.
- Entender la ciudad como espacio de confluencia, expresión de la diversidad social y cultural, que propicia al mismo tiempo la *socialización* y la *realización de la individualidad*.
- Recuperación del sentido de la ciudad como *espacio propio, de arraigo y construcción de lo común* (historia, patrimonio, herencia social y cultural).
- La ciudad como ámbito *de todos/as y para todos/as*: incluyente de la diversidad social y cultural y de la pluralidad política y de pensamiento.
- La ciudad como propiedad social y colectiva: bienes urbanos, espacio público, territorio, recursos naturales.
- La ciudad como sinónimo de *diversidad, respeto al/la otro/a, tolerancia, compartir espacio-tiempo y funciones*; también como espacio de *conquista de derechos y construcción de ciudadanía*.
- Una ciudad donde prevalece el *valor de uso* sobre el *valor de cambio*.

- Ciudad sustentable versus ciudad depredadora y abusadora de los recursos externos (de poblados, ciudades y regiones).

Uno de los grandes logros conseguidos en el proceso político participativo de las últimas décadas ha sido precisamente que el *derecho a la ciudad* haya sido reconocido y validado como tal en la Constitución Política de la Ciudad de México donde, en su Artículo 12, se define de la siguiente manera:

- “... consiste en el uso y usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente”.
- “... es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación ciudadana”.

### **Reflexión final**

Con sus alcances y limitaciones, el desarrollo que experimentó la sociedad civil a lo largo de las cuatro últimas décadas en la Ciudad de México ha conducido paulatinamente a la instauración de un nuevo equilibrio en la relación Estado-gobierno (sistema de partidos) y sociedad civil, en el que el fortalecimiento y la creciente presencia que han ido adquiriendo los/as actores/as sociales, ha tendido a contener y revertir la tradicional subordinación que mantenían ante el Estado-gobierno en el ámbito local. De este modo, se ha transitado hacia una relación más equilibrada en la que, aún con disparidades y asimetrías, ambas entidades aparecen más fortalecidas.

Por otra parte, en el trayecto del proceso de democratización de las últimas cuatro décadas en la Ciudad de México se puede constatar de igual manera un avance sustantivo en lo que compete a construcción de ciudadanía en distintas dimensiones. Con esto me refiero a la intensificación y diversificación de las prácticas participativas de actores/as, grupos sociales y ciudadanos/as de a pie; a la mayor incidencia de estos en la esfera pública a partir de iniciativas propias, de prácticas de interlocución y colaboración con las instituciones, de gestión de leyes e instrumentos normativos y de construcción de opinión pública; me refiero también a la expansión de la exigibilidad de derechos y a la promoción de otros nuevos; y a la construcción de diversas alternativas autorreguladas y autogestionadas por parte de los grupos sociales, que representan importantes contrapesos a la lógica y tendencias manifiestas de la política y de la dinámica

del mercado en el marco del modelo neoliberal hegemónico.

### Referencias bibliográficas

- Álvarez Enríquez, L. (2006). Participación Ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México. *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal*. IEDF, 53-87
- Álvarez Enríquez, L. (2007). Romper el cerco de lo mínimo: el debate actual sobre la democracia. *Estudios Sociológicos De El Colegio de México*, 25(74), 491-515.
- Álvarez Enríquez, L. y Sánchez Mejorada, C. (2003). Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000), En Olvera, Alberto (Coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. FCE/Universidad Veracruzana.
- Álvarez Enríquez, L. y Sánchez Mejorada, C. (2012). Dos dimensiones de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México. *CEP Revista del Centro de Estudios Políticos del Ministerio del Interior de Colombia*, Nun.7, Año 2012, julio/diciembre, 144-175.
- Arato, A. y Cohen, J. (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política*. FCE.
- Arditi, B. (2015). Las insurgencias no tienen plan, ellas son el plan: performativos políticos y mediadores evanescentes. En Salazar, C. y Cabrera, R. (Coord.) Nos quieren enterrar, olvidan que somos semilla. *El devenir de las nuevas insurgencias*. UAM/Juan Pablos.
- Canto Chac, M. (2002). *Lo cívico en lo público. Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en las políticas públicas*. Centro Antonio Montecinos, A.C.
- Constitución Política de la Ciudad de México* (2017). Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.
- Cunill, N. (1990). *La participación ciudadana*. Nueva Sociedad/CLAD.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Nueva Sociedad/CLAD.
- Dagnino, E. (2004). ¿Sociedad civil, participacao e ciudadanía: de qué estamos falando? En Mato, D. (Coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Universidad Central de Venezuela, 95-119.



**SEGUNDA  
PARTE**





## CAPÍTULO 4

# **Ordenamiento territorial en el marco jurídico vigente en la Ciudad de México**

Ignacio Kunz-Bolaños  
y Abril Olguín-McCain

## Introducción

**E**l estudio del ordenamiento territorial en su contexto jurídico muestra muchas aristas, en gran medida porque en lo territorial inciden todos los aspectos sociales, no hay fenómeno de la sociedad que no tenga una expresión territorial, y en la medida en que casi todos los aspectos sociales están regulados, se da una fuerte convergencia de materias lo que, a su vez, deriva en una gran complejidad.

Por otra parte, pueden darse diversos abordajes, el esperado después de la lectura del título del presente capítulo es el jurídico –el de los abogados– y por lo mismo es el más común. Pero hay casi un abordaje por cada especialidad, entre todos ellos, el que se desarrolla en el presente capítulo es el de los planificadores: ¿cuáles son las limitaciones jurídicas, los errores de concepción y los vacíos que inciden sobre el planeamiento del territorio? Se considera que es una perspectiva nueva, porque si bien, no son pocos los planificadores que tratan lo legal, generalmente se hace (a veces bien, otras veces no tanto) desde la perspectiva jurídica. En cambio, la propuesta aquí es ver lo jurídico desde la perspectiva del quehacer del planificador.

Uno de los primeros puntos que debe resolverse es la articulación entre lo urbano y lo territorial. Si bien, lo urbano es territorial, lo territorial va más allá de lo urbano. Cuando aparece el concepto de ordenamiento territorial, en muchos países se incorpora como sustituto de lo urbano. En México en cambio, se adopta como complemento, o como adición a lo urbano, dando lugar a una confusión y a cierta sobreposición. La solución más extendida ha sido referir la planeación del desarrollo urbano a la regulación de los fenómenos que se presentan al interior de la ciudad, mientras que el ordenamiento del territorio se suele aplicar al espacio extraurbano para regular la operación del sistema de asentamientos, o sistema urbano-rural y las vocaciones del territorio. La verdad es que el ordenamiento del territorio es un concepto afortunado y amplio que incluye la atención de ambas problemáticas.

En este capítulo se procurará usar el término amplio de “ordenamiento del territorio” para lo urbano y para lo regional o extraurbano, aunque en ocasiones se haga referencia explícita a los programas de desarrollo urbano.

El objetivo del capítulo es reflexionar sobre la condición general de ordenamiento del territorio a partir del marco jurídico en dos niveles: el nacional y el de la Ciudad de México, ya que parte de la problemática es común a todo el país, y en parte, porque el caso de la Ciudad de México no podría comprenderse sin el conocimiento del contexto general.

Se inicia con la revisión del fundamento jurídico de la planeación territorial, que da sustento no solo a esta en su forma más general, sino a la legitimidad de instrumentos específicos de gestión de la valorización del suelo. Después se analizan los temas de la concurrencia y de las competencias en materia territorial, fuente de conflictos y de falta de definiciones que han contribuido a construir la complejidad del ordenamiento y gestión territorial. Posteriormente, se pasa al caso del entramado jurídico de la Ciudad de México que, si bien es uno de los más avanzados entre las entidades federativas, mantiene algunos vacíos y rezagos que limitan la implementación de políticas robustas en la cuestión territorial, en especial, en lo referente a los instrumentos de gestión del desarrollo urbano, apartado con el que se cierra el análisis para dar paso a algunas conclusiones específicamente para la Ciudad de México.

## **Fundamentación del ordenamiento territorial**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece el fundamento para la regulación de la materia territorial a través del párrafo tercero de su Artículo 27 que faculta a la nación para:

[...] imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como [para] regular en beneficio social el aprovechamiento de los bienes nacionales susceptibles de apropiación.

El Artículo 27 continúa:

[...] se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de aguas y bosques [...] a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; [y] para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Para ello, en la fracción V del Artículo 115, se faculta a los municipios para: formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano;

autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; y participar en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en materia ecológica.

De la lectura del Artículo 27 se desprende claramente que las facultades de intervenir en el territorio tienen por objeto asegurar el interés público a través de “imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”, con lo que se da sustento a los planes y programas que inciden sobre el territorio, tanto de desarrollo urbano y ordenamiento territorial como de ordenamiento ecológico.

Se trata de una declaratoria de la *función social de la propiedad*, la cual siempre ha enfrentado resistencias –desde el primer proyecto de Código Civil Federal (1828)– como lo explica Fernández del Castillo (1987: 23):

[...] expresaba en su Artículo 816 que: el propietario tiene el derecho de disfrutar de su propiedad con las limitaciones establecidas en las leyes y reglamentos respectivos y “el deber de ejecutar ese derecho de manera que se obtenga también un beneficio social”, [...] es decir, el proyecto primitivo se apegó, aun en su aspecto avanzado, a la teoría de función social, especialmente en los lineamientos expuestos por Duguit.

Detrás de tales resistencias estuvieron la Barra Mexicana de Abogados, las Secretarías de Industria y Comercio y de Relaciones Exteriores y asociaciones privadas. Estas últimas, seguramente porque veían amenazados sus intereses entorno a la especulación del suelo –y aunque era la preocupación de unos cuantos– es un tema que fácilmente es asimilado por el individuo-masa con poca conciencia de lo que realmente se discute y de sus implicaciones, pero con toda la disposición de traducir la inconformidad de unos en inquietud de muchos, y por tanto, en un tema político; la respuesta de la Barra Mexicana de Abogados se originaba, tal vez, por temas doctrinales, originados en el pensamiento liberal decimonónico (algunos se refieren a él como civilismo) donde se sostenía la idea de que la propiedad es un derecho natural, y que por lo tanto, estaba por encima de las disposiciones legales que pudiera dictar un Estado. Finalmente, se eliminó la idea de la función social de la propiedad del Código Civil Federal de 1928.

En 1976, con motivo de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, también surgió una serie de reacciones por parte de actores, principalmente empresarios, que advertían en la nueva legislación amenazas a sus intereses; sin embargo, el rechazo inicial se fue diluyendo al evidenciarse que el tipo de regulaciones a la propiedad privada previstas en la Ley General no significaban la vulneración sospechada (Azuela, 2010).

En 2014 en la Ciudad de México se daban a conocer las normas 30 y 31 que tenían como finalidad evitar el mal uso de la Norma 26, cuya intención original era promover la producción de vivienda social, pero que fue utilizada para promover vivienda media y residencial de forma abusiva. Las normas 30 y 31 no limitaban la promoción de viviendas de mayor costo, pero implicaban el pago por los derechos de edificabilidad en este tipo de proyectos, lo que sin duda era un planteamiento legítimo y técnicamente correcto, como se hace en muchos países del mundo. Sin embargo, las reacciones no se hicieron esperar, con amplia difusión en medios de comunicación de precarios análisis por parte de comentaristas en materia política, quienes demostraron gran ignorancia de los temas técnicos urbanos, pues el planteamiento de las normas en realidad brindaba una alternativa para evitar los abusos y la corrupción que se había dado antes.

En 2016 se publicó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) cuyo borrador contenía importantes avances, sobre todo en materia instrumental, para proteger el interés público, evitar la especulación y, por lo tanto, la corrupción. Sin embargo, el senador responsable de la iniciativa recortó –de última hora y sin posibilidad de réplica– todo lo que le parecía inconveniente, supuestamente por razones ideológicas, pero sin duda había un trasfondo de protección de intereses de grupo.

Un año más tarde, se expide la Constitución Política de la Ciudad de México que inicialmente incluía el tema de la recuperación de plusvalías, pero como en otros momentos de la construcción de las instituciones mexicanas en materia de ordenamiento territorial, surgieron inconformidades de quienes veían amenazadas sus prácticas especulativas, porque los instrumentos de recuperación de plusvalías –además de ser legítimos y legales– tienen el efecto de desincentivar la especulación (y la corrupción) y de generar recursos financieros para los gobiernos locales. En esta oportunidad la reacción de algunos medios fue furibunda, sobre una base de enorme ignorancia se hacían declaraciones que, como en 2014, no tenían fundamento, pero promovieron la construcción de una falsa conciencia política en el individuo-masa. El manejo de la respuesta fue tan exitoso que algún personaje de los medios lo capitalizó políticamente con una posición en el Senado.

Los ataques a la construcción de la institucionalidad aquí referidos son una muestra del papel de los grupos de interés y de poder que, de muchas formas, vulneran el ordenamiento territorial, y consecuentemente, el interés público.

Las reacciones de tales grupos de poder económico y su coalición con grupos políticos tienen como resultado la perpetuación de un esquema de planeación

arcaico, técnicamente débil e inoperante en la práctica cotidiana del ordenamiento, que abre las puertas a diversas formas de especulación e, intrínsecamente, de corrupción.

La especulación activa –que se vincula a la corrupción y que es el origen de la falla de la planeación– podría evitarse de manera relativamente sencilla si se suprime su razón de ser, que es la apropiación irregular de las rentas producidas por el desarrollo urbano. Sin embargo, el monto de estas rentas o plusvalías es tan alto que se convierte en motivo de defensa y de movilización del poder político y de las masas manipuladas por los medios.

Los intereses económicos que están subsumidos en la especulación son exorbitantes, ya sea por la incorporación del suelo, los cambios de uso o los aumentos en la intensidad de aprovechamiento; y pueden reeditar en ganancias medidas en varios cientos por ciento, e incluso en más de mil por ciento, lo que se convierte en un motor ideal de la corrupción de autoridades municipales que encargan sus programas de ordenamiento territorial a modo; o que se reservan para sí la asignación de derechos, previamente negociada; o bien, que autorizan los cambios de uso de suelo y los aumentos de intensidad a través de procedimientos irregulares y sin cumplir con la consulta ciudadana.

### **Ordenamiento territorial, concurrencia y competencias**

El análisis del marco jurídico del ordenamiento territorial es una tarea compleja por las características propias del sistema de distribución de competencias del sistema federal mexicano que, lejos de ser claro y preciso, se presenta como un sistema amplio y desarticulado (Concha Cantú, 2022, p. 158). Las competencias se entienden como atribuciones concretas que se asignan a los órganos del Estado para ejercer funciones específicas (Díaz y Díaz, 2012, p. 416); sin embargo, cuando se trata de materias concurrentes como el ordenamiento territorial, se requiere de la participación conjunta de los tres órdenes de gobierno.

Las materias concurrentes se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mientras que las atribuciones sobre dichas materias para los distintos órdenes de gobierno (federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México) se establecen en leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión. A diferencia de las leyes federales que regulan las instituciones y materias de competencia exclusiva del Gobierno Federal, las leyes generales realizan la distribución de competencias y uniforman criterios con independencia de que su aplicación sea en el orden federal o local (Madero Estrada, 2015).

Cuando las competencias no están explícitamente distribuidas se recurre al Artículo 124 de la CPEUM, el cual determina que:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Esta disposición se conoce como “cláusula residual” y se reafirma para la Ciudad de México en el inciso B del Artículo 122 de su Constitución, que dispone lo siguiente:

Los poderes federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere esta constitución.

Como se analizará a lo largo del presente apartado, la distribución de competencias prevista en el entramado normativo en materia de ordenamiento territorial presenta sobreposiciones e incongruencias respecto de la planeación que incentivan la reflexión sobre las formas de regular el territorio en un sistema federal.

La CPEUM reconoce a los asentamientos humanos y al equilibrio ecológico como dos materias que requieren el establecimiento de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para su regulación a través de leyes generales.

La adición de la fracción XXIX-C al Artículo 73 de la CPEUM en 1976, otorgó al Congreso de la Unión la facultad:

[...] para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las Entidades Federativas [...] y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, con el objetivo de cumplir los fines impuestos en el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional.

Con base en esta reforma surgió la legislación de los asentamientos humanos como materia concurrente, cuyo primer antecedente fue la ya citada Ley General de Asentamientos Humanos publicada en 1976, que tenía como objetivo el reconocimiento de los asentamientos humanos como materia de regulación estatal; dicha Ley General fue reformada en 1983 para ser congruente con las reformas constitucionales de 1982 que otorgaron amplias atribuciones a los municipios en materia de desarrollo urbano. En 1993 se publicó una nueva Ley General de Asentamientos Humanos que abrogó a la anterior. En el año 2016 se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), abrogando a la ley de 1993.

De manera similar a los asentamientos humanos, la adición en 1987 de la fracción XXIX-G al Artículo 73 facultó al Congreso de la Unión para:

[...] legislar la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Tal modificación al texto constitucional trajo como consecuencia la aprobación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988, que fundamenta el ordenamiento ecológico del territorio, las Manifestaciones de Impacto Ambiental de competencia federal y el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas; dicha ley se ha mantenido vigente desde entonces con múltiples adiciones y reformas.

### **Concurrencia y distribución de competencias en la LGAHOTDU**

El Título Segundo de la LGAHOTDU delimita la participación concurrente de los órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano. En su Artículo 8, la ley establece las atribuciones correspondientes al orden federal, entre las que se destacan la conducción de la política nacional de asentamientos humanos y de ordenamiento territorial, así como la participación en conjunto con las entidades federativas y municipios para la planeación metropolitana y regional.

En el Artículo 10 de la LGAHOTDU se faculta a los congresos de las entidades federativas para emitir leyes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, atendiendo a la distribución competencial definida en la propia ley, así como leyes que permitan la recuperación de inversiones públicas que valoricen la propiedad privada. Asimismo, dispone que las entidades federativas formularán programas estatales en la materia, verificarán la congruencia de los programas municipales y metropolitanos con los programas estatales, establecerán las normas para la evaluación del impacto urbano de las obras con efectos significativos en el territorio y establecerán los lineamientos para las autorizaciones de acciones urbanísticas.

De acuerdo con el Artículo 11 de la LGAHOTDU los municipios tienen algunas de las atribuciones más relevantes de la materia, pues los faculta para fijar las actividades permitidas y parámetros de aprovechamiento de los inmuebles localizados en los centros de población; formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población; y expedir las autorizaciones de las acciones urbanísticas que se promuevan.

Cabe señalar que las competencias otorgadas a los municipios en el Artículo 11 de la mencionada ley no aplican favor de las demarcaciones territoriales de la



Ciudad de México, tal como sucede con las facultades establecidas en el Artículo 115 de la CPEUM, por lo que la LGAHOTDU, al omitir explícitamente a las demarcaciones territoriales, delega la distribución de competencias en la materia a la Constitución de la Ciudad de México y las leyes que emita el Congreso de la Ciudad de México.

La LGAHOTDU establece un procedimiento general que cada legislación estatal de desarrollo urbano deberá definir y detallar respecto de la aprobación y modificación de los instrumentos de planeación estatales y municipales. Es usual que en las entidades federativas el Poder Ejecutivo estatal o municipal aprueben los programas; sin embargo, como se verá con mayor detalle al revisar la normatividad local, la Ciudad de México es la excepción, pues la aprobación es atribución del Poder Legislativo, es decir, del Congreso de la Ciudad de México, antes Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La participación conjunta de la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales respecto de la planeación metropolitana es reiterada en el Artículo 31 de la Ley General, mientras que el Artículo 13 faculta a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para celebrar convenios y acuerdos de coordinación con otros órdenes de gobierno.

Respecto de la promoción de la participación ciudadana, de acuerdo con los Artículos 92 y 93 de la LGAHOTDU, es una atribución de todos los órdenes de gobierno, incluidas las demarcaciones territoriales; esto permite que la sociedad se integre en todas las etapas y escalas del proceso de planeación del ordenamiento territorial, es decir, en la formulación de los instrumentos, así como en su seguimiento, ejecución y evaluación.

### **Concurrencia y distribución de competencias en la LGEEPA**

La distribución de competencias en la LGEEPA se integra en el Capítulo II. Entre las facultades de la federación definidas en los Artículos 5 y 6 destacan: la conducción de la política ambiental nacional; la formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y marino; la evaluación del impacto ambiental y expedición de autorizaciones de las obras que requieren la presentación ante la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de la manifestación de impacto ambiental; y el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.

Las entidades federativas están facultadas por el Artículo 7 para expedir los programas de ordenamiento ecológico regional del territorio, así como para

realizar la evaluación de impacto ambiental de obras o actividades que no estén reservadas para la federación; también son competentes para establecer, regular y administrar las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local.

El Artículo 8 faculta a los municipios para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio; la participación en la evaluación de impacto ambiental de las obras de competencia estatal cuando se realicen en su territorio; y la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos y jardines públicos. A diferencia de la LGAHOTDU, la LGEEPA aclara en el Artículo 9 que todas las atribuciones otorgadas a los municipios en este artículo aplican también a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Asimismo, el Artículo 11 de la Ley General prevé la suscripción de acuerdos entre los distintos órdenes de gobierno para que las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales asuman ciertas las facultades reservadas a la federación.

El ordenamiento ecológico del territorio es un instrumento de planeación de la política ambiental que se realiza a través de los siguientes programas: general del territorio, regionales, locales y marinos de ordenamiento ecológico. De acuerdo con el Artículo 20 BIS 4 de la LGEEPA los programas de ordenamiento ecológico local expedidos por las autoridades municipales (y de las demarcaciones territoriales) regulan los usos del suelo fuera de los centros de población y deben “establecer los criterios de regulación ecológica [...] dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes” (Art. 20 BIS 4, f. II de la LGEEPA).

Es pertinente detenerse respecto del tratamiento asignado a las demarcaciones territoriales en la LGEEPA, pues al otorgarles las mismas facultades que a los municipios, de cierta forma estaría limitando la capacidad de la Ciudad de México de distribuir las competencias al interior, cuestión que la LGAHOTDU deja abierta. Especialmente, en cuanto a la capacidad de establecer regulaciones a la propiedad privada, que la ley ambiental asigna directamente a las demarcaciones territoriales.

### **Los retos de la concurrencia**

Si bien la concurrencia entre órdenes de gobierno en materia de ordenamiento territorial está legislada, tiene imprecisiones o carencias que se convierten en obstáculos en la práctica.

Parece muy conveniente que la federación conduzca “la política nacional de asentamientos humanos y de ordenamiento territorial, así como la participación en conjunto con las entidades federativas y municipios para la planeación metropolitana y regional”, pero aquí aparece el primer obstáculo: la falta de mecanismos de coordinación y de principios legales de obligatoriedad para la elaboración de los programas metropolitanos y regionales. Además de los problemas concebidos en la legislación desde el paradigma tradicional de la planeación simplemente como cambios de escalas, cuando el verdadero problema es de coordinación en materias específicas (Kunz, 2017).

Podría afirmarse que las disposiciones constitucionales en materia de ordenamiento territorial son de corte municipalista, pues es a los municipios a quienes se asignan las facultades clave como: fijar los aprovechamientos del territorio y sus intensidades, administrar la zonificación y autorizar las acciones urbanísticas. Se reconocen al menos tres tipos de limitantes de esas facultades: el contexto legal, la congruencia y los recursos –humanos y administrativos– de los municipios.

Es cierto que a los municipios se les faculta para la elaboración de sus programas y su administración; sin embargo, la Constitución establece en el Artículo 115 fracción V que esto debe darse en el marco de las leyes federales y estatales en la materia, lo que restringe, o al menos condiciona, esas facultades. De hecho, algunas entidades del país –a través de su legislación estatal– logran amplio control de los temas que teóricamente son facultad de los municipios.

En la búsqueda de congruencia en el sistema de planeación y para trasladar las disposiciones de política federal a la planeación estatal y municipal se concibió el Dictamen de Congruencia (Art. 10, f. VII de la LGAHOTDU). No obstante, este mecanismo de validación por parte de las autoridades estatales, cuyo propósito original es verificar que las propuestas de programas sean congruentes con la planeación federal y estatal, ha sido empleado para imponer visiones y enfoques propios de los funcionarios estatales bajo lógicas que rayan en la extorsión.

También debe reconocerse que la mayoría de los municipios del país no cuentan con las capacidades técnicas y administrativas para atender con un mínimo de solvencia el tema del ordenamiento territorial; y también es verdad que la mayor parte de la corrupción se presenta en el orden municipal, donde destacan los “acuerdos” con inversionistas para la incorporación del suelo al desarrollo urbano, acción que produce una fuerte formación de rentas o plusvalías de las que se apropian los particulares y sus socios en la administración municipal, y cuyos costos, por la propia incorporación, se socializan.

## **Sobreposición del ordenamiento territorial y el ecológico**

Es importante señalar que los ordenamientos jurídicos hasta aquí revisados prevén la elaboración de programas que buscan regular la ocupación del territorio con dos enfoques diferentes, que no suelen estar articulados (Bocco et al., 2013). Uno de los problemas que resultan de esta separación del ordenamiento territorial es que para un mismo territorio el aprovechamiento previsto por el programa de ordenamiento ecológico sea distinto al asignado por el programa de desarrollo urbano, situación que abre espacio para la discrecionalidad.

La LGAHOTDU en su Artículo 45 establece que “los programas de Desarrollo Urbano deberán considerar los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los Asentamientos Humanos”. En el mismo sentido, la fracción I del Artículo 23 de la LGEEPA dispone que “los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio”. Ambos ordenamientos indican la supeditación del desarrollo urbano al ordenamiento ecológico, lo que se reafirma en la fracción III Artículo 20 BIS 5 de la LGEEPA, el cual dispone que los programas de ordenamiento ecológico local del territorio “se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población”. El mismo artículo menciona que “se establecerán límites geográficos hasta donde se pueden extender las áreas urbanizables de los centros de población en el territorio ordenado [...]”.

Aunque la legislación ambiental instruye a las autoridades locales a hacer compatibles los programas de ordenamiento ecológico y los de desarrollo urbano (fracción III Art. 20 BIS 5 de la LGEEPA), la homologación no es una cuestión simple, pues se trata de procedimientos, equipos técnicos y tiempos de ejecución completamente distintos.

De los párrafos anteriores se deduce fácilmente que existe sobreposición entre lo dispuesto por la LGEEPA y la LGAHOTDU, lo que resulta en la ineffectividad de la aplicación de ambos tipos de programas de ordenamiento.

En el desarrollo urbano y en el ordenamiento del territorio, lo ambiental es muy importante, pero no lo es todo; se requiere de crecimiento económico y de equidad social para el desarrollo sostenible, temas que desde la perspectiva ambientalista de perfil muy conservacionista se pierden de vista. Sí, algunas estrategias pueden tener costo ambiental que quizá se justifica por el beneficio económico y social. Toda política pública tiene costos, la cuestión es saber

ponderarlos; ciertamente, el beneficio económico –y sobre todo, social– deben justificar el costo ambiental en sus dimensiones presente y futura.

El problema es que –con las amplias facultades concedidas por la LGEEPA a los distintos órdenes de gobierno, en particular frente al ordenamiento territorial, junto con la visión proteccionista que subyace a muchas de las decisiones– no pocas veces se cancelan las oportunidades de desarrollo económico y social. Extralimitación que tiene efectos contraproducentes al encontrarse mecanismos, muchas veces a través de la corrupción, para burlar las disposiciones (o estas simplemente son ignoradas) cuando las condiciones de poder sobrepasan a las disposiciones legales.

Un caso típico es la determinación de los límites de las Unidades de Gestión Ambiental (UGA). El Programa de Ordenamiento Ecológico define estas UGAs, entre ellas las urbanas, dándose una subordinación del sector urbano-territorial al ambiental, que teóricamente debe considerar las zonas de crecimiento. Por su parte, los programas de desarrollo urbano o de ordenamiento territorial, según sea el caso, tienen la obligación de definir las zonas de expansión de las ciudades y localidades, para lo cual se analiza la dinámica de crecimiento, las políticas de ocupación del espacio y los programas de inversión de los gobiernos locales, temas no considerados en la definición de las UGA urbanas por parte de los ordenamientos ecológicos del territorio, motivo de conflicto constante.

Por otra parte, las disposiciones establecidas en los ordenamientos ecológicos con el objetivo de “establecer los criterios de regulación ecológica dentro de los centros de población” se realizan muchas veces sin el conocimiento de la naturaleza e intensidad de los procesos urbanos y representan otro motivo de conflicto. Establecer lineamientos en materia ambiental para el ordenamiento territorial de las ciudades es pertinente, lo inaceptable es pretender “aprobar o negar” acciones urbanísticas sin que se tengan las facultades legales para ello.

Se considera que debería darse menos atención a la amplitud de las facultades del sector ambiental y mucho más a la efectividad de las medidas de política ambiental. Del lado urbano-territorial también hay responsabilidad en la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales.

Debido a esta problemática, algunas entidades federativas han optado por modificar sus legislaciones para homologar el ordenamiento territorial en un mismo instrumento de planeación que incluya tanto la regulación del desarrollo urbano como el ordenamiento ecológico, sin embargo, han surgido resistencias por parte de los órganos que previamente controlaban lo urbano y lo ecológico.

## **El caso de la Ciudad de México**

Es importante destacar que no existe una disposición en la CPEUM que otorgue a la Ciudad de México o a sus demarcaciones territoriales facultades como las asignadas a los municipios, entre las que se encuentran: formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; y participar en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en materia ecológica; sin embargo, puede interpretarse que dichas atribuciones están reservadas a la Ciudad de México en su calidad de entidad federativa y en virtud de la cláusula residual.

Algunas de las atribuciones que la CPEUM sí menciona explícitamente en favor de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales se encuentran en el inciso C del Artículo 122 y tratan del establecimiento de mecanismos que permitan la coordinación metropolitana con entidades federativas y municipios en materia de asentamientos humanos y protección al ambiente.

## **Constitución Política de la Ciudad de México**

El reconocimiento de la Ciudad de México como una entidad federativa en 2016 hizo factible la instalación de un congreso constituyente que culminó con la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) en el año 2017. Esta constitución fija las atribuciones de los Poderes Ejecutivo (Administración pública de la Ciudad de México a cargo de la jefatura de Gobierno), Legislativo (Congreso de la Ciudad de México), Judicial (Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México) y de los organismos constitucionales autónomos de la Ciudad de México; así como de las alcaldías, que son el órgano de gobierno de las demarcaciones territoriales.

Uno de los avances que se deben resaltar es que la CPCM sienta las bases para lograr una visión unificada de la planeación del territorio, pues no considera al ordenamiento ecológico y al desarrollo urbano como materias separadas de las que se desprenden instrumentos de planeación distintos. Esta visión se ve reflejada en su Artículo 16 que define al ordenamiento territorial como “la utilización racional del territorio y los recursos de la Ciudad de México [con el propósito de] crear y preservar un hábitat adecuado para las personas y todos los seres vivos”.

Otro de los logros que debe reconocerse es que la CPCM también condiciona indirectamente la planeación del ordenamiento territorial con la creación de un órgano institucional creado ex profeso para atender esta materia, se trata del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP) que, de acuerdo con

el inciso D del Artículo 15 de la CPCM, es un “organismo público con autonomía técnica y de gestión dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio”.

## **Distribución de competencias sobre ordenamiento territorial en la Ciudad de México**

### ***Atribuciones de la entidad federativa***

A diferencia de la CPEUM, la CPCM sí establece competencias entre el Gobierno de la Ciudad de México y las alcaldías. En su Artículo 15 otorga facultades a la entidad a través del IPDP como la formulación del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (D, 5, f. I) y la elaboración de lineamientos para la elaboración de los programas de ordenamiento territorial de las alcaldías (D, 5, f. VIII). El mismo artículo faculta al IPDP para participar en los procesos de planeación metropolitana y regional (D, 5, f. V) y para promover la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación (D, 5, f. VI).

Por su parte la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México (LSPDCM) reitera las atribuciones del instituto y faculta a la entidad federativa, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), para formular los programas parciales en conjunto con las alcaldías (Art. 11, f. III de la LSPDCM).

La CPCM también asigna a la entidad federativa la atribución de aprobar todos los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial, a través del Poder Legislativo, es decir, del Congreso de la Ciudad de México (Art. 29, L de la CPCM; Art. 9, f. I de la LSPDCM).

La CPCM otorga a la entidad federativa la facultad para la regulación los cambios de uso del suelo de alto impacto, atribución que está a su vez distribuida entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Ciudad de México, ya que corresponde al IPDP dictaminar la procedencia de la propuesta y al Congreso aprobarla (Art. 16, D, 6).

### ***Atribuciones de las alcaldías***

La CPCM establece facultades que las alcaldías pueden ejercer de forma exclusiva, entre las que destacan las funciones de administración del ordenamiento territorial, tales como el registro de las manifestaciones de obra y la expedición de las autorizaciones, permisos, licencias de construcción de demoliciones,

instalaciones aéreas o subterráneas en vía pública, edificaciones en suelo de conservación (Art. 53, B, 3, a, XVII); así como para otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación de conjunto y de condominios; y autorizar números oficiales y alineamientos de los inmuebles localizados en su territorio (Art.53, B, 3, a, XVIII).

Existen facultades previstas en la CPCM que las alcaldías deben ejercer en forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México, entre las que se encuentran: la formulación de las propuestas de programas de ordenamiento territorial de la demarcación (Art. 53, B, 3, b, X de la CPCM y Art. 11, f. III de la LSPDCM), el otorgamiento de certificados de uso del suelo (Art. 53, B, 3, b, XI de la CPCM), la promoción de la participación ciudadana en los procesos de planeación del ordenamiento territorial (Art. 53, B, 3, b, XII de la CPCM) y la participación en la evaluación de los proyectos que requieren del estudio de impacto urbano (Art. 53, B, 3, b, XIII de la CPCM).

Como se mencionó antes, las alcaldías también están facultadas para formular los programas parciales en conjunto con la entidad federativa a través de la SEDUVI (Art. 11, f. III de la LSPDCM).

La distribución anterior en términos de planeación del ordenamiento territorial se sintetiza en el siguiente cuadro:

| FORMULACIÓN  | INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN   | VERIFICACIÓN DE CONGRUENCIA  | APROBACIÓN   |
|--|---|--|--|
| Programa General de Ordenamiento Territorial           | IPDP<br>(Art. 15, D, 5, I, de la CPCM. Art. 15, f. I de la LSPDCM.)             | N/A  | Congreso CDMX<br>(Art. 29, L de la CPCM. Art. 9, f. I de la LSPDCM.) |
| Programas de Ordenamiento Territorial de las alcaldías | Alcaldías<br>(Art. 53, B, 3, b, X de la CPCM. Art. 11, f. III de la LSPDCM.)    | IPDP<br>(Art. 15, C, 4, de la CPCM. Art. 15, f. XIII de la LSPDCM.)                    | Congreso CDMX<br>(Art. 29, L de la CPCM. Art. 9, f. I de la LSPDCM.) |
| Programas Parciales                                    | Alcaldía + SEDUVI<br>(Art. 15, C, 5, de la CPCM. Art. 11, f. III de la LSPDCM.) | IPDP<br>(Art. 15, C, 5 y 15, D, 5, VII de la CPCM. Artículo 15, f. XIII de la LSPDCM.) | Congreso CDMX<br>(Art. 29, L de la CPCM. Art. 9, f. I de la LSPDCM.) |



## **Particularidades del marco jurídico de la Ciudad de México**

De esta revisión resalta que el Congreso de la Ciudad de México ejerce una de las facultades más importantes en materia de planeación del ordenamiento territorial al ser la autoridad encargada de la aprobación de todos los instrumentos, lo que contrasta con el resto de las entidades federativas donde generalmente se faculta al Poder Ejecutivo estatal para aprobar los programas estatales de ordenamiento territorial. Oaxaca es una excepción, pues la aprobación de dichos programas es atribución del Congreso del Estado (Art. 6 f. III de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca); de forma análoga, en la legislación de las entidades federativas, la aprobación de los programas municipales de ordenamiento territorial es atribución exclusiva de los municipios, es decir, sin participación de las legislaturas estatales.

Las demandas de involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones respecto de la utilización del suelo urbano en la Ciudad de México desencadenaron una concentración de atribuciones en materia de desarrollo urbano en la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, modelo que retoma la Constitución de la Ciudad de México con tres efectos principales (Azuela, 2019b, p. 30).

- I. La disolución de los límites entre las figuras que componen el régimen de gestión urbana, es decir, entre la ley y los programas;
- II. El ejercicio de una atribución altamente técnica por un órgano de representación política, o sea, el Congreso de la Ciudad de México en lugar de la administración pública; y:
- III. Una distribución competencial desequilibrada, que concentra en el Poder Legislativo el ejercicio de las atribuciones más relevantes.

Lo anterior da pie a la identificación de una deficiencia legislativa en el marco jurídico vigente de la Ciudad de México en materia de ordenamiento territorial, pues no existe una ley específica que regule los alcances y procedimientos para que los programas de ordenamiento territorial puedan adquirir vigencia. Por un lado, las pautas que establece la CPCM son muy generales, como se esperaría de un documento constitucional; por otro, la LSPDCM omite regular estos aspectos e indica que “la legislación correspondiente” desarrollará las disposiciones contenidas en el Artículo 16 de la Constitución (Art. 34, f. III.), es decir, las relativas al sistema de planeación del ordenamiento territorial, una legislación que aún no entra en vigor.

La legislación actual en la Ciudad de México no responde a la visión unificada para la planeación del territorio, pues aún son vigentes dos leyes: la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en el año 2010 y la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en la Ciudad de México publicada en el 2000. De la primera se deriva el Programa General de Desarrollo Urbano, los programas de desarrollo urbano de las alcaldías y los parciales, cuyas disposiciones son aplicables sobre suelo urbano. De la segunda ley se deriva el Programa General de Ordenamiento Ecológico, que tiene por objeto definir los usos del suelo en el suelo de conservación. Ambas leyes son residuos del régimen preconstitucional insuficientes para sustentar la creación legítima de los programas de ordenamiento territorial previstos en la CPCM. Azuela señala sobre la problemática:

[...] El Plan es un acto de autoridad que, como tal, tiene que estar regido por una ley. Es en la ley donde se configura el alcance de los actos de ciertos órganos del poder público sobre la propiedad privada y sobre el conjunto del aparato estatal. La ley ordena y, sobre todo, da sentido al ejercicio del poder del Estado. Si la planeación es una forma de desplegar ese poder, su contenido y sus límites tienen que estar previstos en una ley (Azuela, 2022).

### **Instrumentos controversiales de desarrollo urbano**

Antes se mencionó el caso del escándalo mediático que originó la idea de incluir la captura de plusvalías en la CPCM. No existía fundamento que sustentara la crítica al planteamiento. Por el contrario, la narrativa de los medios de comunicación y de algunos comentaristas políticos se sostenía en falacias que buscaban alarmar a la ciudadanía, por lo que se decidió eliminar el texto, no por una razón técnica o jurídica, sino por una de naturaleza política.

Quizá hubiera sido conveniente explicar a la ciudadanía que la plusvalía o renta es el aumento de valor del suelo generado por el esfuerzo de terceros, o de manera más sencilla, por la inversión pública y el desarrollo de la ciudad. No se compromete en ningún momento la ganancia en el valor de los inmuebles producida por el esfuerzo de sus propietarios, a quienes pertenecen legítimamente esos aumentos de valor.

En la actualidad, cuando son casi inexistentes los mecanismos de recuperación de esas plusvalías –o lo que también se conoce como gestión de la valorización del suelo– se tienen dos consecuencias importantes: en primer lugar, esa valorización al ser capturada por algunos agentes privados se convierte en un incentivo al ejercicio de estrategias especulativas por parte de algunos agentes y dichas

estrategias encarecen el suelo y operan gracias a la corrupción; en segundo lugar, al no capturar esa valorización –que es una fuente importante de recursos financieros en la administración de la ciudad– las posibilidades de inversión pública y de mejora se ven seriamente afectadas.

Para dar sustento constitucional a instrumentos de gestión de la valorización como la venta de derechos adicionales de edificabilidad, Azuela propone considerar al espacio edificable como un bien nacional susceptible de apropiación (2019a, p. 180). Pues como se mencionó antes, el Artículo 27 de la CPEUM otorga a la nación la facultad de:

[...] regular en beneficio social el aprovechamiento de los bienes nacionales susceptibles de apropiación.

Sin duda, uno de los vacíos más importantes en el país en general, y en la Ciudad de México en particular, es el tema de los instrumentos de desarrollo urbano y en especial los instrumentos de gestión de la valorización.

A pesar de que los instrumentos de desarrollo urbano y de gestión de la valorización se aplican en gran número de países, como: Canadá, Estados Unidos, los países de la Comunidad Europea, Japón y varios latinoamericanos, solo por citar algunos, en México existe un enorme retraso en su inclusión en la legislación y, por lo tanto, en las posibilidades de implementación. Son dos causas: el fuerte apego de la mayor parte de la comunidad de especialistas en planeación al paradigma tradicional de la planeación racional comprehensiva, totalmente inoperante en estos tiempos, y menos en la realidad nacional; y la férrea reacción de los grupos de interés económico y político que ya se describió páginas atrás, que ha llevado a un rechazo de la ciudadanía hacia los proyectos y propuestas de actualización de la legislación y de los instrumentos de planeación.

Entre los instrumentos que más inquietud han generado está la venta de derechos adicionales de edificabilidad. Se ha argumentado que puede resultar en corrupción o en ocupaciones de gran intensidad, mientras que lo que busca es exactamente desincentivar tales situaciones. La venta de los derechos de intensidad de construcción evita la corrupción al ofrecer un mecanismo transparente y legal para el pago por el incremento de edificabilidad, que elimina la razón de ser de la especulación y, por lo tanto, de la corrupción; al mismo tiempo, el instrumento supone una serie de normas que evitan la sobreconcentración del desarrollo, como se ha presentado en diversos sitios de la Ciudad de México. De hecho, la falta de instrumentos que regulen los derechos de edificabilidad ha permitido que se presenten la especulación-corrupción y el abuso en términos de la intensidad de construcción.

Debe reconocerse que algunos instrumentos han logrado incorporarse a la normatividad de la Ciudad de México como los polígonos de actuación, los sistemas de actuación por cooperación y la transferencia de potencialidad. Estos se han implementado con el fin de dar alternativas para la rígida normatividad imperante en los programas de desarrollo urbano de la Ciudad de México y, en el caso de la transferencia, como un mecanismo de conservación del patrimonio cultural construido en el centro histórico. El problema es que su utilización provoca en la ciudadanía una genuina y legítima inquietud y falta de certeza sobre lo que realmente es viable construir en la ciudad, pues los usos y parámetros de aprovechamiento establecidos en los programas pueden incrementarse mediante dichos instrumentos sin límites claros y sin cumplir con el procedimiento aplicable a las modificaciones del uso del suelo.

No se puede negar que existen casos en los que se abusó de estas figuras, lo que ha dado lugar a las inquietudes de los ciudadanos. Tales abusos son producto de un diseño incompleto o erróneo del instrumento, pero no por el instrumento en sí. Tales instrumentos tienen la ventaja de que permiten a la ciudad recuperar cierta parte de la valorización generada por el incremento de edificabilidad; sin embargo, es necesario comunicar claramente a la sociedad su naturaleza, alcances y bondades, y que su aplicación sea totalmente transparente, con certeza sobre los límites máximos sobre los cuáles no se permitirá la construcción de más niveles.

Se requiere una planeación del territorio más flexible pero sólidamente reglamentada y, sobre todo, transparente. De lo contrario, se crea un círculo vicioso, en el que al existir una zonificación tan limitada y rígida en los programas, los promotores emplean mecanismos –muchas veces los propios instrumentos– para incrementar la edificabilidad de acuerdo con sus intereses, provocando el descontento en la ciudadanía; a su vez, la autoridad no logra la aprobación de nuevos instrumentos de planeación que prevean mecanismos flexibles pero con límites claros del aprovechamiento del suelo porque estos serán rechazados por la ciudadanía bajo el supuesto de que dichas normas son excesivas y tampoco se respetarán, por lo que la única alternativa es continuar con la implementación de instrumentos opacos para permitir el desarrollo de proyectos urbanos.

La nueva legislación en materia de ordenamiento territorial –y a su vez los programas que deriven de esta– deberán incluir mecanismos que permitan flexibilizar la normatividad para dejar a los promotores generar proyectos diversos, pero con regulaciones claras y límites máximos estrictos.

Contar con un sistema robusto y transparente de instrumentos de gestión del desarrollo urbano es necesario para evitar la especulación-corrupción y para

fortalecer el financiamiento de la inversión pública, con lo que se logrará una ciudad más próspera y equitativa.

## **Conclusión**

Con base en el análisis realizado en este apartado puede vislumbrarse el precario estado de la regulación de la planeación del ordenamiento territorial en la Ciudad de México, que se resume en los siguientes puntos:

- Las materias relativas al ordenamiento territorial son complejas y requieren de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, dando pauta a las competencias concurrentes definidas por leyes generales.
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales dividen en dos la materia de ordenamiento territorial: la de asentamientos humanos y la ecológica.
- La legislación general de asentamientos humanos no prevé una distribución de competencias para las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, por lo que la Constitución y las leyes de la entidad deben determinarla.
- La Constitución Política de la Ciudad de México rechaza la división del ordenamiento territorial, pero aún no se han expedido leyes secundarias que soporten esta visión, por lo que la legislación vigente continúa en la lógica planteada por la Constitución federal y las leyes generales.
- La Constitución Política de la Ciudad de México otorga al Congreso de la Ciudad de México la facultad para aprobar todos los instrumentos en materia de ordenamiento territorial, la cual se reserva a los Poderes Ejecutivos en el resto del país.
- Los instrumentos de desarrollo urbano y de gestión de la valorización requieren de un fortalecimiento técnico y jurídico para asegurar que operen a favor del interés público y se eviten abusos.
- La comunicación social de los principios y mecanismos, en particular de la aplicación de los instrumentos implícitos en el ordenamiento territorial, es una condición necesaria para la transparencia y aceptación de la ciudadanía.

Los desafíos derivados de los puntos anteriores engloban al mismo tiempo el esfuerzo de unificar bajo un mismo planteamiento la regulación urbana y ambiental del territorio, la actualización de la legislación secundaria y la distribución equitativa de las facultades entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de un mismo orden del sistema federal y la reglamentación de instrumentos de desarrollo urbano y de gestión de la valorización.

## **Referencias bibliográficas**

- Azuela de la Cueva, A. (2010). La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico en México. En M. Schteingart y G. Garza (Eds.). *Desarrollo urbano y regional*. El Colegio de México.
- Azuela de la Cueva, A. (2019a). El espacio edificable y el alcance de la propiedad. En A. Azuela de la Cueva, L. González Malagón y C. E. Saavedra Herrera (Eds.). *Ciudad de México: Inercias urbanísticas y proceso constitucional* (Primera edición). Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 161–186.
- Azuela de la Cueva, A. (2019b). Poderes urbanísticos y reformas políticas en el Distrito Federal. En A. Azuela de la Cueva, L. González Malagón y C. E. Saavedra Herrera (Eds.). *Ciudad de México: Inercias urbanísticas y proceso constitucional* (Primera edición). Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 161–186).
- Azuela de la Cueva, A. (2022, agosto). Ponencia presentada en la Mesa Temática Ciudad con Ordenamiento Territorial. Museo de la Ciudad de México.
- Bocco, G. et al. (2013). La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro. En Sánchez Salazar et al (Coords.) *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. UNAM.
- Concha Cantú, H. (2022). Aproximación empírica y constitucional del federalismo mexicano. En Serna de la Garza, J. (Ed.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Díaz y Díaz, M. (2012). México en la vía del federalismo cooperativo. En Azuela de la Cueva, A. (Comp.). *Ensayos sobre la propiedad*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fernández Del Castillo, G. (1987). *La Propiedad y la Expropiación*. Escuela Libre de Derecho.
- Kunz-Bolaños, I. (2017). *Planeación Metropolitana*. Siglo XXI editores.
- Madero Estrada, J. M. (2015). *Configuración normativa de las leyes en el marco competencial de los órdenes jurídicos*. Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. Congreso REDIPAL Virtual VIII.

## CAPÍTULO 5

# **Sistema de planeación de la Ciudad de México, bases conceptuales para una zonificación urbana más justa**

Celia Elizabeth Caracheo Miguel,  
Sergio Armando Flores Peña y  
Enrique Soto Alva

## Introducción

La adopción de la zonificación de los usos del suelo en muchas ciudades en el mundo, y de muchos otros aspectos normativos en el desarrollo urbano, en la práctica ha sido un tema cada vez con mayor debate. Las disposiciones normativas suplantán la indispensable comprensión de las realidades concretas y distorsionan –equivocadamente– el sentido y contenido de la planeación urbana. Se confunde la planificación urbana con la zonificación y la normatividad, bajo el supuesto de que basta que exista una regla determinada para que la realidad se comporte conforme a ella.

La noción fundamental que subyace en esa práctica es que con esas viejas (y frecuentemente obsoletas) disposiciones jurídicas, se podrán resolver todos los problemas contemporáneos de las ciudades. Se ha propuesto la zonificación como una visión totalizadora que comprende todos los campos, todas las actividades, todos los lugares y todas las épocas, en fin, todo un orden social. Se plantea como verdad, como método y como historia.

Cuando la verdad se iguala al método, como sucede en este caso, el conocimiento deja de ser un proceso de razonamiento y comprensión para convertirse en un corpus de reglas congelado en el tiempo: un conjunto de directivas y prohibiciones, una visión intrínsecamente autoritaria, que no alienta la claridad, la innovación y ni el pensamiento reflexivo, sino que, coartando la creatividad, determina lo que se debe y lo que no se debe hacer. Es una visión profundamente conservadora que generalmente tiende a convertirse en un instrumento de repudio porque implícitamente ve a las comunidades como receptoras pasivas de esas disposiciones.

Se aplican nociones “fossilizadas” –ajenas a la crítica y la actualidad cambiante– que (casi) “fetichizan” el enunciado sobre la realidad. Son, frecuentemente, nociones excluyentes (porque así están concebidas) de amplios grupos y zonas, que no contribuyen a producir análisis críticos de una realidad constituida



por intereses encontrados, conflictos entre ellos, exclusión en diversos grados y crecientes desigualdades, que poco o nada tienen que ver con esa visión aséptica e idílica de una realidad abstracta donde cada cosa tiene su lugar –está zonificada– para hoy y para siempre.

La planificación del desarrollo urbano y la normatividad deben concebirse como dos cosas distintas, aplicar las mismas medidas normativas a un conjunto diverso y complejo de situaciones banaliza los esfuerzos de planificación y los hace irrelevantes para una buena parte de la población supuestamente beneficiaria. Por lo común, esas medidas reglamentarias contienen muy poco sobre sus relaciones con procesos transformativos, hacia una mejor condición de bienestar en términos de justicia, equidad, respeto a las costumbres y particularidades locales.

Por su excesivo énfasis en las prescripciones excluyentes, la realidad cotidiana rechaza –cuando la transgrede– buena parte de los postulados de la (supuesta) “buena planeación normativa” porque chocan con una realidad socioespacial que funciona principalmente a partir de yuxtaposiciones dinámicas.

No solo resulta tedioso repetir las mismas fórmulas, sino que no tienen nada que ofrecer a buena parte de la población, cuyas preocupaciones consisten en la mejora objetiva de sus condiciones de vida. La comunidad como sujeto y la gestión como juego político desaparecen, solo existen las disposiciones (reglas). Se homogenizan los espacios culturales y sociales, todo adquiere, por la fuerza, una uniformidad monótona.

La búsqueda es por nuevos instrumentos de planeación repensados (y replanteados) desde nuevos principios y valores que no son estáticos ni dados a priori, sino que se renuevan cuando cambian las circunstancias de sus contextos. Se debe plantear un enfoque hacia la “ética de la acción” que considere contextos diversos y contradictorios, en constante transformación, basado en principios (ideas) de carácter universal (el derecho a la ciudad) y una ética basada en el conocimiento e interpretación crítica de las circunstancias históricas particulares en las que sucederá la acción.

El presente apartado nace de una serie de reflexiones elaboradas de manera conjunta con el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. Tiene como propósito dar un panorama general sobre las condiciones que guardan los instrumentos vigentes de cada alcaldía en la Ciudad de México, en particular sobre las categorías de zonificación, y establecer algunas pautas hacia la creación de unos criterios que permitan reducir las fricciones entre gobierno y sociedad hacia el establecimiento de los usos del suelo permitidos.

Finalmente, se plantea una reflexión sobre los procesos de transformación de las ciudades y los modos de interacción de las actividades en el territorio, así, a partir de esta discusión se hace un planteamiento de categorización de usos que busca simplificar y dar coherencia a la distribución de los usos en la ciudad en función de las realidades cambiantes de los lugares.

Todo lo anterior para plantear una serie de criterios urbanísticos que permitan diseñar un esquema de zonificación acorde con las necesidades de cada alcaldía.

### **Sobre el sistema de planeación en la Ciudad de México**

La zonificación se reconoce en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano publicada en el año 2016, donde se define como “la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las Reservas, Usos de Suelo y Destinos, así como la delimitación de las áreas de Crecimiento, Conservación, Consolidación y Mejoramiento”; bajo esta línea, la zonificación actúa como una herramienta de ordenamiento territorial bajo criterios específicos. En la zonificación secundaria se establece como criterio principal la determinación de espacios edificables y no edificables, los usos de suelo, entre otros destinos específicos (Diario Oficial de la Federación, 2021). En el Artículo 59 de dicha ley se establece que “[...] Corresponderá a los municipios formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población ubicados en su territorio”. El mismo artículo destaca que los municipios deben determinar las áreas que integran y delimitan los Centros de Población; sus áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables; zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento; así como reservas territoriales. Todo esto en congruencia con el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, se debe recordar que en el caso de la Ciudad de México las alcaldías no son municipios, por lo tanto, no aplican estos apartados jurídicos.

Un antecedente importante para entender el planteamiento de la zonificación secundaria es que la zonificación primaria de la Ciudad de México deriva de la “declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica, el destino de su zona de protección y los usos y destinos para el área de conservación ecológica y para los poblados del Distrito Federal”, promulgada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1987. Esta es la primera propuesta donde se hace una división entre el suelo urbano y el suelo de conservación en la Ciudad de México.

Para fines de planeación y ordenamiento, esta división del suelo se respeta en la elaboración del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) de 1996 y, posteriormente, en la versión vigente de 2003, así como en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF) publicado en el 2000.

El PGDU 2003 define como suelo de conservación aquel donde “se localizan las mayores masas forestales de la entidad, contiene una riqueza biológica importante, donde ocurre la mayor infiltración de agua ... adicionalmente a los asentamientos rurales aquí localizados, los usos del suelo permitidos deberán ser compatibles con la conservación ecológica, para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y la protección de terrenos productivos” (GODF, 2003). Asimismo, señala que en el suelo de conservación “se impone la preservación y aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, agrícolas, pecuarios y rurales, para asegurar el desarrollo sustentable de la ciudad” (GODF, 2003).

Por su parte, el PGOEDF 2000 plantea una zonificación que incluye los siguientes usos: Forestal de Conservación, Forestal de Conservación Especial, Forestal de Protección, Forestal de Protección Especial, Agroforestal, Agroforestal Especial y Agroecológica Especial.

Si bien en el año 2014 se publicó el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario Rural y Sustentable, dicho instrumento no tiene un carácter de ordenamiento territorial.

Por su parte, en la Constitución Política de la Ciudad de México en su última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 24 de noviembre de 2023, se establece en el Artículo 7 que la regulación del suelo considerará:

- a. La dotación de reservas territoriales en áreas urbanas consolidadas para destinarlas a la producción social del hábitat y la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios, espacio público, revitalización urbana, movilidad y transformación económica;
- b. La promoción de la regularización de los asentamientos precarios que no estén ubicados en zonas de alto riesgo, de preservación ecológica o en propiedad privada;
- c. La situación de los posesionarios de buena fe y el impulso de su regularización para promover su acceso a créditos para el acceso a subsidios o créditos para la producción social de la vivienda, sin demérito de que accedan a otros programas que puedan beneficiarlos;
- d. La ley regulará la obligación de los propietarios de desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto

urbano y ambiental, a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, la infraestructura vial e hidráulica y el espacio público. La ley establecerá las fórmulas y criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o de afectación, en condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas.

- e. Los cambios de uso del suelo de público a privado y de rural a urbano se permitirán solo en los casos que especifique la ley y el ordenamiento territorial;
- f. La vigencia de los cambios de uso del suelo, considerando el tiempo de ejecución de las obras y las circunstancias de su cancelación;
- g. La improcedencia de la afirmativa ficta en los cambios de uso del suelo y certificados de zonificación; y
- h. Los programas y planes parciales contemplarán cambios o actualizaciones de usos del suelo cuando se disponga de la dotación suficiente de infraestructura y servicios públicos.

En su Artículo 15, fracción C, se estipula que el Programa General de Ordenamiento Territorial será el instrumento que regulará la transformación de la ciudad y fortalecerá su función social para su desarrollo sustentable, tendrá una vigencia de quince años y deberá evaluarse cada cinco. Asimismo, el Artículo 16, fracción C, numeral 2, establece:

El Plan General de Desarrollo como el Programa General de Ordenamiento Territorial determinarán las áreas no urbanizables por razones de preservación ecológica, áreas de valor ambiental, recarga y captación de acuíferos, productividad rural, vulnerabilidad ante fenómenos naturales y protección del patrimonio natural, cultural y rural.

En la misma Constitución, en su Artículo 16, numeral 5, determina que:

El territorio de la Ciudad de México se clasificará en suelo urbano, rural y de conservación. Las leyes y los instrumentos de planeación determinarán las políticas, instrumentos y aprovechamiento que se podrán llevar a cabo conforme a las siguientes disposiciones:

- A. Se establecerán principios e instrumentos asociados al desarrollo sustentable en el suelo de conservación, se promoverá la compensación o pagos por servicios ambientales y se evitará su ocupación irregular;
- B. Se promoverá el uso equitativo y eficiente del suelo urbano, privilegiando la vivienda, la densificación sujeta a las capacidades de equipamiento e infraestructura, de acuerdo con las características de la imagen urbana

y la utilización de predios baldíos, con estricta observancia al Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial; y

- C. Se definirán las áreas estratégicas para garantizar la viabilidad de los servicios ambientales.
- D. Este inciso también señala que los cambios de uso del suelo de público a privado y de rural a urbano se permitirán solo en los casos que especifique la ley y el ordenamiento territorial.

Específicamente, el inciso D. Desarrollo rural y agricultura urbana, en su numeral 1, establece que:

“Las zonas rurales serán protegidas y conservadas como parte de la funcionalidad territorial y el desarrollo de la entidad, promoviendo un aprovechamiento racional y sustentable que permita garantizar el derecho a la tierra, así como la prosperidad de las personas propietarias y poseedoras originarias. En las zonas rurales se preservarán el equilibrio ecológico, los recursos naturales y los servicios ambientales que prestan, así como su valor patrimonial y el derecho de las personas a disfrutarlos. Para conciliar el interés productivo y el medioambiental, se diseñarán políticas e instrumentos que favorezcan este propósito”.

Asimismo, el numeral 6 establece que:

“Se evitará el crecimiento urbano sobre suelo de conservación y se definirá, en el Programa General de Ordenamiento Territorial y en el Plan General de Desarrollo, un límite físico definitivo para la edificación y el desarrollo urbano, en torno a la mancha urbana existente y a los poblados rurales”.

Por otro lado, la zonificación secundaria de acuerdo con el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal “[...] tiene por objeto establecer las distintas zonas del Distrito Federal para asignar en ellas los usos, destinos y reservas del suelo y fijar sus normas técnicas de planificación urbana, considerando las proporciones e intensidad de los predios y construcciones que el Programa Parcial determine”. De acuerdo con las condiciones y características de cada una de las zonas secundarias establecidas, se determinarán los instrumentos necesarios para controlar o potenciar los servicios, equipamiento, infraestructura y el uso de suelo. Asimismo, se podrán condicionar y/o limitar los usos de suelo, destinos y reservas en cuanto a la densidad habitacional, de construcción y otras restricciones de frente, fondo, laterales y alturas (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1986).

## **Sobre las alcaldías**

En la Ciudad de México, la evolución reciente de la planeación territorial presenta cuatro momentos en los cuales se han planteado cambios significativos en la política e instrumentos:

- 1976-1982: Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Ley General de Asentamientos Humanos con sus efectos posteriores;
- 1982-1997: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Ambiental del Distrito Federal. Políticas ambientales dentro del Plan General de Desarrollo Urbano. Se elaboran los primeros Planes Parciales de Desarrollo Urbano (luego denominados Delegacionales) y Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC);
- 1997-2018: Programa General de Desarrollo Urbano (1996 y 2003) Programa General de Ordenamiento Ecológico (2000). Programas Delegaciones y Parciales de Desarrollo Urbano y las Normas de Ordenación (primero en los Programas y luego en un decreto de 2005), creación del Gobierno del Distrito Federal e inclusión de figuras como polígonos y sistemas de actuación; y
- 2018 a la fecha: promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, Instituto de Planeación y Prospectiva, Programa de Ordenamiento Territorial, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

El contenido de los instrumentos de planeación que actualmente norman el territorio no es equivalente ni vinculante entre sí, ya que el PGOE establece una zonificación en términos de actividades autorizadas y prohibidas, mientras que el PGDU plantea una zonificación primaria sin normas específicas y unas áreas de actuación que constituyen políticas territoriales, no normas, las cuales no retoman lo establecido en el PGOE en el suelo de conservación.

Antes de revisar lo referente al contenido normativo de los programas delegacionales vale la pena plantear una serie de definiciones. En el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003 se definen los diferentes usos de suelo de la siguiente manera:

- Habitacional: Área donde se permite la vivienda unifamiliar y plurifamiliar, en algunos casos con usos complementarios de comercio y servicios básicos en el caso que la Norma de Ordenación Particular así lo especifique.
- Habitacional con comercio: Permite la mezcla del uso habitacional con comercio y servicios básicos en planta baja, con el objeto de impulsar el crecimiento económico y equilibrado del área con el desarrollo de

actividades que atiendan lo establecido en la Ley de Establecimientos Mercantiles, sin obstruir la vialidad ni los accesos a otros predios y/o inmuebles, ni emitir contaminantes.

- Habitacional mixto: Permite la mezcla del uso habitacional mezclado con comercio, oficinas y servicios, asignándose principalmente en predios con frente a corredores urbanos que cuentan con la diversificación de usos.
- Habitacional con oficina: Aplica en predios con frente a corredores urbanos.
- Centro de barrio: Zonificación en la que se permite la mezcla de comercio y servicios de nivel vecinal, al interior de las colonias.
- Equipamiento: Zonificación en la que se incluyen áreas e inmuebles públicos o privados que prestan un servicio a la población en materia de educación, salud, cultura, abasto, recreación, servicios urbanos y administración, así como baldíos propiedad del gobierno destinados a facilitar la cobertura de los servicios ya instalados.
- Área verde: Aplica en espacios no aptos para urbanizarse y/o que forman parte de los elementos de valor ambiental que deben conservarse.
- Espacio abierto: Zonificación en la que se incluyen plazas, parques, juegos infantiles, jardines públicos, instalaciones deportivas y áreas ajardinadas en vialidades como espacios que deberán conservarse y en la medida de lo factible, se deberá impulsar su incremento en la demarcación.
- Suelo de conservación: Área que posee características que, además de favorecer la existencia de especies de flora y fauna de valor comercial, ofrece bienes y servicios ambientales en beneficio de toda la población de la Ciudad de México a través del papel multifuncional de los recursos naturales que albergan.
- Industria: Aplica en áreas en las que se concentra el uso industrial existente y servicios complementarios a la misma.

Sobre esta clasificación se destaca su simplificación, no obstante, en ese momento no se reconocían los usos para el suelo rural, que en la actualidad se determinan en la zonificación primaria de acuerdo con la Constitución de la Ciudad de México.

Al analizar la zonificación en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU) con el Programa General de Desarrollo Urbano, se destaca que en la mayoría de las ahora alcaldías, existe una concordancia; sin embargo, entre los PDDU existen muchas incongruencias en los límites entre ellas, ya que los predios paramentos de una misma vialidad pueden ser muy distintos, ya que unos corresponden a una alcaldía, y los de enfrente a otra; aun cuando la realidad social, ambiental y económica es la misma.

Por otro lado, los PDDU de las alcaldías que se ubican al sur de la Ciudad de México consideran adicionalmente una tabla de usos del suelo rural, esto por la existencia de comunidades que tienen una interacción directa con el suelo de conservación. En el caso del PDDU de la Alcaldía Milpa Alta, el cual data del año 2011, reconoce solamente los usos de suelo rurales, siendo la única alcaldía que los reconoce de esta forma.

En el PDDU correspondiente a la Alcaldía Azcapotzalco del año 2008, el 23% de su zonificación es para usos industriales, es en esta demarcación donde se considera una mayor permisividad en las actividades que se consideran compatibles con esta actividad, siempre y cuando no atenten con el correcto desarrollo de los demás usos existentes.

En la mayoría de las alcaldías, en las zonificaciones de uso habitacional no se consideran otros usos o actividades. En las demarcaciones de Azcapotzalco, Iztacalco, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco se consideran algunas excepciones para incluir ciertas actividades dentro del uso habitacional, principalmente las actividades relacionadas con el comercio al por menor o con ciertos servicios, y corresponden generalmente a ciertos corredores establecidos por las alcaldías. Bajo esta visión, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan y Venustiano Carranza son las alcaldías que, en general, permiten una mayor compatibilidad entre usos y servicios, las demarcaciones ubicadas en la ciudad central contienen la mayor cantidad y mezcla de usos.

En el mismo sentido, el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) no considera ningún tipo de compatibilidad en las zonificaciones de áreas verdes, espacios abiertos y suelo de conservación; y la compatibilidad es muy restringida con los usos industriales y de equipamiento. A pesar de que por definición son distintos los usos de área verde y Espacio abierto; solo las alcaldías Álvaro Obregón, Coyoacán, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Tlalpan, Venustiano Contreras y Xochimilco reconocen estos dos usos por separado.

La integración y la concordancia entre los instrumentos de Desarrollo Urbano forman un precedente importante para la zonificación, pues en el establecimiento de corredores y zonas identitarias se logra una caracterización que trasciende los límites administrativos que corresponde directamente con la dinámica urbana territorial; de esta manera es más fácil poder delimitar áreas que necesiten intervención, atención prioritaria o algunas otras que se puedan potenciar a través de su vocación actual (Ver Tabla 1).



| Alcaldía       | COLINDANCIA         | H     | HC    | HM   | CB   | E     | I     | AV   | EA   | SC    | PDUP  | HO  |
|----------------|---------------------|-------|-------|------|------|-------|-------|------|------|-------|-------|-----|
| Álvaro Obregón | Miguel Hidalgo      | 24.5  |       |      |      |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Benito Juárez       |       | 16.22 |      |      |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Coyoacán            |       |       | 3.56 |      |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Tlalpan             |       |       |      | 0.4  |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Magdalena Contreras |       |       |      |      | 5.21  |       |      |      |       |       |     |
|                | Cuajimalpa          |       |       |      |      |       | 0.74  | 11.9 | 2.41 | 24.41 | 11.33 |     |
| Azcapotzalco   | Gustavo A. Madero   | 36.17 |       |      |      |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Cuauhtémoc          |       | 11.27 |      |      |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Miguel Hidalgo      |       |       | 6.47 | 0.36 | 16.9  | 23.03 |      | 4.7  |       |       | 0.9 |
| Benito Juárez  | Miguel Hidalgo      | 55    |       |      |      |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Cuauhtémoc          |       | 5     |      |      |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Iztacalco           |       |       |      |      |       |       |      |      |       |       | 12  |
|                | Iztapalapa          |       |       | 9    |      |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Coyoacán            |       |       |      | 3    |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Álvaro Obregón      |       |       |      |      | 2     |       |      |      |       |       |     |
| Coyoacán       | Benito Juárez       | 40.29 |       |      |      |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Iztapalapa          |       | 15.63 |      |      |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Xochimilco          |       |       |      |      |       |       |      |      |       |       | 3.3 |
|                | Tlalpan             |       |       | 2.52 |      |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Álvaro Obregón      |       |       |      | 0.37 | 13.26 | 3.48  | 2.91 | 7.33 |       | 10.91 |     |
| Cuajimalpa     | Miguel Hidalgo      | 8.83  |       |      |      |       |       |      |      |       |       |     |
|                | Álvaro Obregón      |       | 7.93  | 0.09 |      | 0.14  |       | 2.69 |      | 80.32 |       |     |

Tabla 1. Análisis comparativo de los usos de suelo normativos por programa delegacional

Fuente: Elaboración propia con base en Programas de Desarrollo Urbano de las alcaldías y Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México 2003.

En la tabla anterior se observa que las alcaldías del sur consideran una mayor compatibilidad entre suelo rural y suelo de conservación, ya que son comunidades en constante interacción con el suelo de conservación.

Es de notar que las dinámicas territoriales no se ajustan a los límites administrativos de las demarcaciones, se deben integrar de mejor manera los instrumentos del desarrollo urbano, para tratar corredores y zonas identitarias que trasciendan esos límites administrativos. Si los instrumentos son concordantes es más fácil tratar estos casos (multialcaldías).

## **Análisis del Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT)**

En el proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial 2022 se destaca que la Ciudad de México es un territorio altamente desigual, por lo tanto existe una desarticulación estructural que se manifiesta territorialmente en una distribución inequitativa de las oportunidades para toda la población; parte de esa desarticulación, se debe a que la estructura urbana no provee una vinculación metropolitana entre las centralidades existentes; así como a la presión inmobiliaria que ejerce el crecimiento natural y los procesos migratorios que provienen de otros estados, principalmente del Estado de México, en la que las facilidades o restricciones para la construcción de vivienda entre entidades, también es desigual.

Dicho documento refiere dentro de los factores que inciden en la ocupación del suelo los siguientes aspectos:

- Amplio, débil y contradictorio marco de planeación urbana y ambiental;
- Crecimiento extensivo del área urbana y de la población;
- Alteraciones en la propiedad jurídica y función social de la tierra;
- Falta de opciones crediticias para que la gente de bajos recursos pueda acceder a suelo y vivienda de manera formal;
- Expansión de los asentamientos irregulares.

El 42% del suelo de la ciudad está clasificado al día de hoy como suelo urbano (62,655.7 hectáreas); este suelo a su vez, a través de la historia y de lo que han determinado los programas de desarrollo urbano, ha sido ocupado o le ha sido asignado algún uso y destino a partir de las categorías establecidas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente, entre las que se encuentran: Uso Habitacional (H); Habitacional con Comercio (HC); Habitacional Mixto (HM); Habitacional con Oficinas (HO); Centro de Barrio (CB); Equipamiento (E); Comercial (C); Industria (I); Espacio Abierto (EA); Área Verde (AV), y los demás que se establezcan en el reglamento de esta ley.

Los instrumentos para el ordenamiento del territorio comenzaron a presentar cambios sustantivos a partir de la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. en julio de 2010, y posteriormente con los cambios de 2017 a la misma ley. Lo anterior complejizó el marco de planeación debido a la cantidad de normas de ordenación urbanas que en algunos casos se sobreponen. Los instrumentos vigentes en la Ciudad de México al año 2021 son los siguientes:

- El Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU, 2003).
- 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU) generados entre 1997 y 2011, que nunca fueron actualizados, pero permanecen vigentes.

- 46 Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU) dentro de 11 alcaldías; que operan a partir de 29 Normas Generales de Ordenación, y algunas Normas Particulares de Ordenación, que establecen particularidades en la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano con independencia total de la política territorial general.
- 174 polígonos de actuación dictaminados por la SEDUVI, que fueron generados entre 2017 y 2018.
- 6 Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC): Granadas, Doctores, La Mexicana, Distrito San Pablo, Tacubaya y Alameda Reforma; sistemas que en conjunto suman más de 1,500 hectáreas, cuya superficie alteró los usos de suelo previstos en los Programas Delegacionales.
- Por otro lado, con base en información de catastro y con las reservas de la información, se observa que los principales usos de suelo en la ciudad son el de preservación ecológica (36%), producción rural-agroindustrial (28%) y el resto se encuentran en suelo o usos de tipo urbano. Si no se consideran los dos usos descritos previamente, predomina el uso habitacional. Asimismo, se observa la tendencia creciente por parte de los usos mixtos que ocupan el 28% de la superficie de la ciudad.
- Se definen en dicho instrumento los usos de suelo que deberán ser aplicados, sin excepción, para la zonificación secundaria en los Programas de Ordenamiento Territorial de cada demarcación territorial (POT), es decir, de cada alcaldía.
- Se menciona que las alcaldías no podrán crear usos distintos a los establecidos en el presente programa, de este modo se garantiza la alineación entre todos los programas de ordenamiento que derivan del presente Programa General de Desarrollo Urbano. En el caso de los Programas Parciales de colonia, pueblo o barrio originario o comunidad indígena residente, que derivarán de los POTs, se podrán añadir usos de suelo distintos, previo dictamen técnico de congruencia emitido por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva.

Tabla 2. Usos de suelo permitidos en suelo urbano

| TABLA DE USOS DE SUELO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO          |             |   |
|--|-------------|---|
| Uso de suelo   | Abreviación | Descripción   |
| <b>Usos de suelo permitidos en suelo urbano</b>          |             |   |
| Habitacional con comercio en planta baja                 | HC          | Vivienda unifamiliar o plurifamiliar con comercio y/o servicios de bajo impacto en planta baja.   |
| Habitacional con oficinas                                | HO          | Vivienda unifamiliar o plurifamiliar con oficinas, administrativos, con comercio y/o servicios de bajo impacto.   |
| Habitacional mixto                                       | HM          | Vivienda unifamiliar o plurifamiliar con comercio, servicios, oficinas, equipamiento e industria de bajo impacto.   |
| Industria de innovación                                  | II          | Actividades industriales, de innovación y tecnologías.  |
| Industria de bajo impacto                                | I           | Actividades productivas de bajo impacto.  |
| Equipamiento   | E           | Inmuebles públicos y/o privados que prestan un servicio a la población en materia de educación, salud, cultura, recreación, abasto, transporte, público, servicios públicos y administración.   |
| <b>Usos de suelo permitidos en suelo rural</b>           |             |   |
| Habitacional rural                                       | HR          | Vivienda unifamiliar o plurifamiliar de baja densidad, con comercio y/o servicios básicos de bajo impacto.  |
| Asentamiento humano condicionado                         | AHC         | Vivienda unifamiliar reconocida como Asentamiento Humano Irregular, condicionada a permanecer con uso habitacional conforme a la estrategia y AGT <sup>1</sup> de Asentamientos Irregulares, cuya dotación de servicios básicos será a través de ecotecnologías.  |
| Equipamiento rural                                       | ER          | Inmuebles públicos y/o privados que prestan un servicio a la población en materia de educación, salud, cultura, abasto, recreación, servicios públicos y administración, para la población rural y cuya construcción es de bajo impacto.  |
| Preservación ecológica                                   | PE          | Zonas útiles para mantener las características naturales del territorio.  |
| Agropecuaria con manejo de tierras                       | A           | Zonas donde se lleva a cabo la producción agropecuaria, considerando la conservación de suelo y agua, prácticas agroecológicas y agricultura de conservación, y chinampas.  |
| Rescate ecológico  | RE          | Actividades compatibles con la recuperación de suelos y la reforestación y que al mismo tiempo puedan generar sus recursos para su mantenimiento.   |
| Agroforestal y silvopastoril                             | AP          | Es una zona de transición en el bosque y las zonas habitacionales, donde se llevan a cabo actividades de pastoreo con manejo bajo arbolado, sistemas agroforestales diversificados y agricultura intercalada con frutales (SAFA).   |
| <b>Usos de suelo permitidos en suelo de conservación</b> |             |   |
| Forestal de conservación                                 | FC          | Zonas que se caracterizan por tener vegetación natural primaria, que favorece la estructura y función para la recarga de acuíferos, así como la conservación de especies y servicios ambientales, captación, infiltración o recarga del acuífero.   |
| Forestal de protección                                   | FPE         | Espacios preferentemente forestales, con áreas de vegetación natural en buen estado de conservación, se distinguen por tener especies endémicas y con otros estatus de protección. Se pueden desarrollar actividades productivas que requieren una regulación en función de las variables ambientales y ecológicas. Evitar que las actividades pecuarias afecten pastizales, la producción de carbón vegetal, la introducción de especies exóticas y no nativas y las quemadas de vegetación. |

| TABLA DE USOS DE SUELO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO                               |             |   |
|---|-------------|---|
| Uso de suelo  | Abreviación | Descripción   |
| <b>Usos de suelo permitidos en distintos usos de la zonificación primaria</b> |             |   |
| Áreas verdes con categoría de protección                                      | AVP         | Se aplica en suelo urbano, rural y de conservación y son zonas que pueden ser Áreas Naturales Protegidas (parques nacionales, zonas de conservación ecológica, zonas de protección hidrológica y ecológica, reservas ecológicas comunitarias, zona sujeta a conservación ecológica, zona de protección especial, zona ecológica y cultural, pastizales de montaña (zacatonal) y macizos forestales. Áreas de valor ambiental (barrancas y bosque urbanos), Unidades de manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMAs) y cinturones verdes (áreas de transición entre suelo urbano y suelo con alguna categoría de protección). |
| Área verde o espacio abierto ligado a la movilidad                            | AVM         | Se aplica en suelo urbano y rural y son áreas verdes en camellones, bajopuentes, glorietas y rotondas.  |
| Áreas de importancia hídrica  | AIH         | Se aplica en suelo urbano, rural y de conservación y son espacios de naturaleza y/o infraestructura hídrica de la ciudad, como vasos reguladores, presas, riberas (bordes de río), río, arroyo, canal, humedal natural y artificial, lago, laguna, estanque, chinampas. Así como aquellas barrancas de la ciudad sin alguna categoría de protección, pedregales propicios de recarga y control de escurrimiento, meandros o zonas inundables y bordos.  |
| Área verde en espacio público   | AEP         | Se aplica en suelo urbano y rural y son áreas verdes como reservas ecoógicas, parques, plazas, plazoletas, jardines, arboledas y viveros.   |

Fuente: Extraída del proyecto de PGOT 2022 (pág. 313-316).

Lo que se puede destacar de esta categorización en el caso del suelo urbano, es una amplitud de usos, además de que algunas definiciones no son claras, basta mencionar el caso de la industria de innovación que se podría clasificar como industria ligera con algunas especificaciones; también llama la atención que no incluye área verde y espacios abiertos y de recreación que desde una perspectiva de simplificación merece estar contenida dentro del suelo urbano.

Otro aspecto a resaltar es que no se contempla el uso habitacional puro, el cual se considera necesario dadas ciertas dinámicas sociales que no permiten la compatibilidad con otros usos, si bien en la búsqueda de equidad los usos mixtos resultan convenientes, es una realidad que también son necesarios espacios de usos habitacionales puros.

Se trata por lo tanto de una zonificación que se juzga excesiva en categorías y no siempre establecida con la claridad suficiente para su adecuada comprensión y aplicación.

### Hacia una propuesta

Sobre la base anterior se plantea el desarrollo de una serie de criterios urbanísticos que sirvan de base para orientar la zonificación a nivel de las alcaldías y se

plantea que estos se articulen a partir de tres grandes componentes: económico, ambiental y de gobernanza.

Antes de plantear el esquema anterior, es preciso reconocer que la ciudad funciona como un esquema anidado que se articula a partir de las siguientes escalas: metrópolis, conjunto de la ciudad, zona o sector, colonia o unidad urbana y predio.

Se observa que la Ciudad de México mantiene una serie de relaciones y escalas muy complejas, que incluyen lo metropolitano, provocando una serie de transformaciones y demandas que deben ser consideradas, pues tienen efectos en el conjunto de la ciudad, conformando así zonas o distritos que pueden agrupar a una serie de colonias con su manifestación final en el ámbito del predio.

Las actividades en el territorio se organizan a partir de dos tipos: formales e informales. Estos procesos generan impactos en el funcionamiento de la ciudad a partir de la accesibilidad y las conexiones que generan, por lo que el sistema vial adquiere cierto tipo de funcionalidad y es crucial para entender la ocupación del territorio urbano.

Una mejor comprensión de estos procesos podría simplificar (facilitar) la gestión de las autorizaciones del uso de suelo, que exista una revisión de los esquemas actuales para simplificar los contenidos de sus clasificaciones. Por ejemplo, una redefinición de los conceptos como el caso del uso Habitacional, podría ser “aquellos locales construidos para ser utilizados como vivienda y al conjunto de bienes y servicios y espacios cotidianos requeridos para la realización de la vida cotidiana”. El criterio a este respecto puede que por petición expresa de los grupos de vecinos existiera la posibilidad de una categoría HH, la cual excluye cualquier tipo de uso de suelo que implique actividades diferentes a las asociadas a habitar una vivienda. Es decir, se puede partir desde la introducción de criterios urbanísticos en la asignación y aplicación de la zonificación y las intensidades de desarrollo.

¿Qué se busca? Establecer unos criterios de zonificación para que sirvan de base para los dictámenes de congruencia de los Programas de Ordenamiento Territorial de las alcaldías como documento “orientador/recomendaciones” para el establecimiento de la zonificación secundaria en las alcaldías.

Los propósitos/objetivos que orientan su elaboración son:

- Reducir los conflictos (entre autoridades, con los ciudadanos y entre los ciudadanos) derivados de las características de la zonificación vigente.
- Simplificar la gestión de las autorizaciones de los usos de suelo.
- Cuidar los aspectos de equidad en las decisiones en materia de asignación de usos del suelo e intensidades.

Bajo esta mirada, se plantean algunas reflexiones para la determinación de los criterios:

| Zonificación propuesta por UNAM               | Zonificación propuesta                        | Descripción  | Justificación   |
|---|---|--|---|
| Habitacional (H)                              | Habitacional (H)                              | Vivienda unifamiliar y plurifamiliar   | ---   |
| Habitacional con comercio en planta baja (HC) | Habitacional con comercio en planta baja (HC) | Vivienda unifamiliar y plurifamiliar con establecimientos mercantiles y de servicio, que no obstruyan la vía pública, no provoquen congestiones viales, no arrojen al drenaje sustancias o desechos tóxicos, no utilicen materiales peligrosos, no emitan humos ni ruidos perceptibles por los vecinos, cuenten con acceso directo a la vía pública y los procesos de comercialización que se desarrollen sean al menudeo únicamente en planta baja. | Deberá considerarse que los comercios o servicios a establecerse no generen impacto.  |
| Habitacional mixto (HM)                       | Habitacional mixto (HM)                       | Vivienda unifamiliar o plurifamiliar con comercio, servicios, oficinas, equipamiento e industria de bajo impacto.  | ---   |
| industria de alto impacto (IA)                | industria de alto impacto (I)                 | Actividades industriales y productivas de alto impacto en función al tipo de actividad y sus aspectos de riesgo. (Criterios ambientales determinados por la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, que para cada caso apliquen)                                  | ---   |
| Equipamiento (E)                              | Equipamiento (E)                              | Inmuebles públicos que prestan un servicio a la población en materia de educación, salud, cultura, comercio, abasto, recreación, transporte, público, servicios públicos y administración.   | En los casos de inmuebles privados los usos para estos fines se encuentran permitidos en la zonificación HM (Habitacional mixto). |
| Área verde (AV)                               | Área verde (AV)                               | Toda superficie cubierta por vegetación natural o inducida que se localice en suelo urbano, las cuales ofrecen servicios ambientales.  | ---   |
| Espacios abiertos (EA)                        | Espacios abiertos (EA)                        | Espacios designados a plazas, áreas de juego y espacio público.  | ---   |

En función de la revisión anterior se plantean las siguientes categorías de usos: Los criterios propuestos corresponden con escalas de aplicación dentro de un sistema anidado que se interrelaciona entre sí, al respecto existen tres componentes que permitirán entender las dinámicas de la ciudad y con ello reconocer la naturaleza cambiante de las actividades en el territorio, como lo son siguientes aspectos:

1. Urbanos relacionados con la accesibilidad, la concentración de actividades y el carácter histórico de los lugares;
2. Ambientales relacionados con los impactos que generan ciertas actividades en términos de riesgos, movilidad (afluencia) y emisiones contaminantes o de ruido.

3. De gobernanza que se relacionan con la gestión de los usos de suelo ante distintas instancias y cómo se generan acuerdos entre autoridades y vecinos; en ese sentido, las normas y reglamentación requieren de procesos de socialización con la ciudadanía para una mejor toma de decisiones.

## **Conclusiones**

Como se pudo observar, la zonificación en la Ciudad de México, integra y delimita un territorio que permite cierto tipo de aprovechamientos predominantes en función de los usuarios, usos y destinos del suelo; se delimitan con la acción de zonificar áreas para el crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.

La ciudad como un ente complejo demanda reconocer el mosaico de territorios –todos diferentes– lo que marca procesos de transformación en función de las necesidades de los mercados, al respecto la zonificación en la Ciudad de México mantiene una categorización que no permite o es incompatible con diversas funciones, no obstante, mantiene una simplicidad en las categorías de los usos que no está exenta de dificultades debido a todas las normas adicionales que surgen al respecto y que no logran incorporar y reconocer las diversas disputas que surgen entre habitantes y actividades que no son compatibles con el uso habitacional.

También es cierto que estas disputas se presentan en zonas mucho más consolidadas que demandan en los instrumentos locales entender las condiciones de localización y sus dinámicas económicas y sociales para plantear una zonificación que no limite las dinámicas urbanas correspondientes con cada escala que se observa en la ciudad.

Se puede entonces trabajar desde el punto de vista de la planeación en aquellos aspectos que resultan pertinentes, como mejorar la estructuras institucionales y dar más reconocimiento a las atribuciones de las alcaldías sin dejar de lado la importante labor del IPDP, lo que permita pensar en ciudades mucho más incluyentes, que desde la zonificación puedan promover y resaltar los valores y características de los lugares, y al mismo tiempo incorporar en la toma de decisiones a la comunidad, lo cual los haga identificarse y sentirse parte de la ciudad. Esto se logrará a través de mecanismos de participación que permitan localizar y seleccionar aquellas zonas que desde los análisis técnicos requieran mayor atención; sin embargo, se requieren de otros instrumentos como los programas parciales que se inscriban en territorios locales y que entiendan las condiciones del funcionamiento de la vida local.

Así, la propuesta de categorías surge del entendimiento del fenómeno urbano enmarcando realidades relacionadas con la diversidad de funciones en el



territorio que permitan una mayor cercanía y dinamismo en la ciudad, pero al mismo tiempo se reconocen las dificultades que ciertos usos tienen debido a los impactos que generan en el uso habitacional. Es por ello que se plantean una serie de criterios urbanísticos que orienten a las alcaldías sin ser obligatorios, a una mejor definición de las funciones en su territorio.

La propuesta es una serie de categorías que no limiten el desarrollo urbano, pero se requiere de un trabajo conjunto entre alcaldías, organizaciones civiles, academia, instituciones gubernamentales e inversionistas para construir una ciudad mucho más justa.

Por lo tanto, el análisis del espacio urbano es una tarea compleja que demanda un mayor conocimiento de los procesos que se desarrollan dentro de la ciudad. Por ello, una buena zonificación puede incidir en el éxito o fracaso de grandes proyectos urbanos y de intervenciones locales.

El estudio del espacio social, a partir de su manifestación en la zonificación, se convierte en una aportación valiosa que puede ser abordada desde el ámbito cualitativo y cuantitativo. Queda abierta la discusión con relación al uso de metodologías que también abonen a la explicación del fenómeno urbano a través de la localización de diversas funciones en el territorio. No obstante, en escalas mayores, puede existir una complejidad en cuanto al manejo e interacción en lo metropolitano, de tal suerte que se requiere de herramientas que permitan a los funcionarios observar cómo permean esa realidad metropolitana en lo local y plantear los mejores usos al respecto.

En la escala local, se detecta cómo la unidad espacial que permite visualizar la vida social, es decir, que la colonia, el barrio o el vecindario manifiestan la relación entre vecinos, lo que se traduce en comportamientos específicos que definirán ciertos roles sociales que a su vez estarán en función de ciertas normas culturales.

Se recalca, por lo tanto, la importancia de las características de los habitantes de una determinada unidad de análisis territorial, para enfatizar las relaciones de vecindad, lo que se traduce en la cultura como un medio para comprender la individualidad con base en los referentes de cada comunidad y que por supuesto serán diferentes unos de otros. Si retomamos la idea de que el espacio social se construye a partir de sus actores, sus acciones y relaciones; si estas son producto de los valores, costumbres y demás parámetros culturales, resulta entonces, que todo espacio es producto de la cultura y la zonificación debe reflejar este proceso.

## **Referencias bibliográficas**

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1986). Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación (2021, 1 de junio). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Diario Oficial de la Federación (1987, 16 de julio). Declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica, el destino de su zona de protección y los usos y destinos para el área de conservación ecológica y para los poblados del Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación (1996, 15 de junio). Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Medio Ambiente, Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural y Dirección Ejecutiva de Ordenamiento Ecológico (2000). Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal 2000-2003.

GODF - Gaceta Oficial del Distrito Federal (2003, 31 de diciembre). Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2023, 24 de noviembre). Constitución Política de la Ciudad de México.

Programas de desarrollo urbano de las alcaldías:

Álvaro Obregón y Milpa Alta, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2011.

Coyoacán, Tlalpan y Gustavo A. Madero, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010.

Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008.

Benito Juárez, La Magdalena Contreras, Venustiano Carranza y Xochimilco, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2005.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Cuajimalpa de Morelos, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1997.

Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, última versión revisada 2022.

## CAPÍTULO 6

# **Una ciudad con una enorme riqueza medioambiental.**

**Geografía de la  
esperanza en la  
Ciudad de México**

Pedro Álvarez Icaza

## Introducción

**E**l territorio siempre es el protagonista, en él se dirimen las disputas por la posición del paisaje y su riqueza contenida, en el subsuelo y también en sus aires. El territorio es un espacio para colonizar, aprovechar, usufructuar... conquistar: es más, su posesión ha tenido una perspectiva patriarcal y machista, la Patria. El patrimonio se construye desde la visión de los hombres. La tierra, la madre tierra, la que recibe, la que es fecundada, explotada, la que es abusada, saqueada en una concepción colonialista, en general antidemocrática y colaborativa. Pero la visión del territorio está cambiando en los años recientes, sobre todo en una perspectiva más equilibrada comprometida entre él y el futuro de su gobernanza (Merino, 2014).

Mi inserción con este ensayo puede ser anticlimática. Sin embargo, no puedo dar una explicación racional y académicamente correcta si no integro mi experiencia desde una perspectiva crítica sobre el territorio y la propiedad. Varios años de investigación me han llevado a indagar la historia del terruño, entendido este como un espacio definido, no solo como lugar que se habita y se aprovecha por una comunidad o un colectivo, sino también por el vínculo cultural histórico, económico, filosófico religioso y espiritual de hombres y mujeres en el territorio (Kilian et al, 1982; Boege, 2008; Carabias, Sarukhán, Maza y Galindo, 2010).

Las actividades humanas se han extendido a lo largo y ancho del planeta sin considerar, la mayoría de las veces, si la agricultura, ganadería, pesca, industria, o los asentamientos humanos se ubican en los lugares apropiados y sus impactos en el medio ambiente (Álvarez Icaza, 2002; FAO, 2014).

El ordenamiento del territorio ha pasado por diferentes interpretaciones. Desde la perspectiva de la geografía, los países colonizadores usaron la planeación territorial, sobre todo en Asia y África, como instrumento estratégico de política económica, ya que les permitía hacer un catálogo o inventario de los recursos disponibles para tener idea clara del tamaño de su empresa: calcular los beneficios en materia de minerales, recursos naturales, petróleo, etc. Se decía: España

y Portugal para América; Holanda, Francia y Bélgica para África, e Inglaterra para Asia y Australia; grandes potencias que en su momento usaron la planeación geográfica para la toma de decisiones en políticas de intervención (Álvarez Icaza y Pons, 2006).

Años más tarde, los australianos diseñaron un instrumento de planeación e inventario de recursos, y esta experiencia después fue trasladada a países que, como la Unión de República Socialistas Soviéticas (URSS), utilizaron el mismo mecanismo centralista de la planeación con instrumentos como la percepción remota o la fotografía aérea. Asociada a esta escuela rusa se pudieron inscribir en su momento, por su cercanía ideológica, países que utilizaron esta forma centralista de la planificación del territorio: Polonia y Cuba (Álvarez Icaza y Pons, 2006; Barret, 2003; Bertrand, 2010).

Por otro lado, franceses y españoles crearon -inicialmente también por mecanismos de colonización y uso del territorio- instrumentos técnicos para el análisis del paisaje. Los primeros fundaron la llamada “escuela del paisaje”. Esta área de conocimiento consiste en analizar el paisaje transformado por sus usos y, a partir de ello, crear mecanismos de regulación del territorio (Kilian et al 1982).

Hoy en día la ordenación del territorio ha logrado un nivel muy avanzado y en muchas universidades del mundo, en Holanda, por ejemplo, se estudia como especialidad. En México, varias facultades de la UNAM imparten varias maestrías por las que egresados de sus carreras aprenden a utilizarlo, con el apoyo de sistemas informáticos cada vez más complejos (Bertrand, 2010).

También los urbanistas en México y otras partes de América Latina se han convertido en usuarios de instrumentos de información geográfica para la planeación urbana y municipal. Cuando se formó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), se combinó el saber de urbanistas y ecólogos.

El primer intento de planeación microrregional en nuestro país recibió el nombre de Comités de Planeación de Desarrollo Social (COPLADES). La integración de las visiones naturista y urbanista condujo a dos tipos de problemas: la lucha por el poder entre los gremios, por un lado, y el debate sobre si México era un país urbano, por el otro. Una discusión sin sentido porque hay poblaciones urbanas cuya economía depende de la economía agrícola y viceversa. Como es el caso abordado en este libro sobre la Ciudad de México.

Luego vinieron los ecólogos conservacionistas y los científicos sociales, desde la antropología y la sociología. Los primeros hicieron inventarios de recursos y estudiaron el hábitat, la biodiversidad, los cambios en el uso del suelo, la fragmentación del paisaje. La suya, fue una dinámica estrictamente de análisis natural

(Hernández, 1987; Sarukhán, 2012). La otra corriente, la de los “ecólogos sociales”, se preguntaba cómo las actividades humanas impactaban el uso del suelo. Esta fue la “escuela de los agroecosistemas”, cuya mayor expresión en México se dio a finales de la década de 1950 con el maestro Efraín Hernández, padre de la agronomía en México. Hernández impulsó la geografía agrícola como un instrumento de análisis del espacio territorial sobre un principio básico: “no hay espacio natural que no esté perturbado”; por tanto, no hay ecosistemas sin agroecosistemas, entendiendo por *agro* no solo lo agrícola, sino lo forestal, el uso de la vida silvestre, la ganadería, el aprovechamiento de los recursos naturales (Hernández, 1987).

Pronto, en el mundo la combinación de escuelas comenzó a reflejarse en políticas públicas y éste fue el gran acierto de muchos países subdesarrollados: que de la aplicación de instrumentos técnicos derivaron políticas de uso de suelo para el aprovechamiento del territorio y para la toma de decisiones (Álvarez Icaza, 2021).

México y Colombia, en Latinoamérica, en su momento, fueron los países que más incorporaron estos instrumentos; es decir, lograr conjuntar las mejores experiencias tanto de países centralistas como de regionalistas (Álvarez Icaza, 2002).

Los esfuerzos integrados, inter y transdisciplinarios son más recientes, no obstante, el enfoque empezó a impulsarse desde la segunda mitad del siglo pasado. En efecto, Rolando García (2006) desde la perspectiva de los sistemas complejos y tomando en consideración otros enfoques como el estructuralismo de Jean Piaget, la teoría de los sistemas disipativos de Ilya Prigogini y la escuela de la teoría general de los sistemas abiertos de Bertalanffy (1976), desarrolló y puso en prueba la Teoría de Sistemas Complejos aplicada a la indagación multifactorial sistémica de los asuntos ambientales (García, 2006; Toledo, 2015; Rubio, 2018).

Actualmente en México varias universidades aplican este modelo: la UNAM hace pocos años instauró el Laboratorio Nacional de Ciencias de la Sustentabilidad (LANACIS) como un esfuerzo transversal de formación con el enfoque de Rolando García, quizá sin proponérselo abiertamente, con grandes resultados. De 1994 al 2000, la SEMARNAP aplicó este enfoque de García en los ordenamientos ecológicos del territorio en varios niveles de aplicación de la política pública territorial (SEMARNAP, 2000).

Por lo general, hasta hace poco tiempo se carecía de una visión de largo alcance para proteger la base de recursos y servicios ambientales en México y el mundo, aun cuando ya se identificaban evidencias de algunas restricciones concretas para su desarrollo dado el deterioro en la calidad, y las más de las veces, también la cantidad de los recursos naturales. Hoy resulta incuestionable que,

para evitar mayores costos económicos y ambientales, es necesario integrar en la visión de largo plazo orientaciones que permitan enfrentar el deterioro ambiental al tiempo de fomentar el desarrollo regional y local (CONABIO, 2008; Reyes et al., 2012).

Para asumir los retos presentes y de mediano plazo se requiere planificar las actividades económicas en función del patrimonio natural, los medios de transformación y la apropiación de los bienes naturales y producción de servicios, así como del costo-beneficio social que generen. En este sentido, el “capital natural”<sup>1</sup> de México representa un legado histórico y cultural con enorme valor actual y futuro para la sociedad (CONABIO, 2008).

A pesar de las críticas a Noruega por imponer un modelo de análisis “centro-europeísta” la comisión Brundtland marcó desde 1972 un modelo de referencia sobre el futuro del desarrollo como lo fue el “Club de Roma”, ambos finalmente establecieron que el desarrollo sustentable debe guiarse por una política clara y eficiente, que asuma como principio básico la corresponsabilidad y el costo de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales, además de que permita superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población mediante una economía que no degrade el entorno natural.

En el campo de la política ambiental, el cambio necesariamente debe implicar la transformación de los sistemas tradicionales de aprovechamiento del territorio, lo cual pasa por ordenar y regular la forma en que las actividades humanas utilizan los recursos naturales del país. La modificación de los ecosistemas ha ocasionado la reducción de hábitats, su fragmentación e incluso su total destrucción, favoreciendo la invasión de especies exóticas y el desplazamiento o desaparición de especies nativas. Asimismo, la deforestación, aunada al mal uso de tecnologías agropecuarias, sobre todo en zonas de ladera, ha sido causa de erosión en más de 16 millones de hectáreas y ha provocado que el doble de esta cantidad esté en riesgo de erosión (CONABIO, 2008).

Las actuales condiciones socioambientales de México hacen urgente el diseño y aplicación de estrategias de regulación territorial, mediante el ordenamiento ecológico de las actividades productivas —primarias, secundarias, terciarias— y de las dinámicas poblacionales emergentes, en especial para el establecimiento de nuevos asentamientos humanos en zonas de transición. Esta razón expuesta se agudiza más en espacios urbanos metropolitanos como la Ciudad de México, Monterrey

---

1 La visión marxista moderna cuestiona este concepto de capital natural por considerarlo un concepto neoliberal y de no considerar la variable social en su análisis.

y Guadalajara y en ciudades de crecimiento medio como Mérida, Querétaro, León y Morelia, por mencionar algunas de las más importantes.

De ahí que el ordenamiento ecológico del territorio permite planificar en un esfuerzo de reordenar los espacios diversos. Es un instrumento técnico decisivo en materia de política ambiental que ayuda a prevenir los daños que pudieran causar los diversos agentes económicos y es también una base para la resolución de conflictos territoriales.

La planeación territorial como instrumento de política pública requiere la utilización de esta herramienta. Cuando en las estrategias se involucran a los actores, sean comunidades o sectores productivos, es importante considerar la participación de los propietarios y usufructuarios de los recursos naturales, el potencial productivo de los predios de la localidad y el uso adecuado que corresponde (Méndez, 2018).

### **Alcances del ordenamiento ecológico**

La política ambiental mexicana marca los lineamientos que deben conducir a un uso racional de los recursos naturales mediante diferentes instrumentos, entre ellos el ordenamiento ecológico del territorio nacional, el cual se sustenta legalmente en el Artículo 27 constitucional y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (SEMARNAP, 1997).

El ordenamiento ecológico del territorio es un instrumento técnico importante en materia de política ambiental, establecido en nuestra propia legislación ambiental. Es también, respecto a la toma de decisiones, el instrumento de planeación preventivo por excelencia. La prevención se basa en un mecanismo de ordenación del uso del territorio (SEMARNAT, 2006).

La política ambiental en materia territorial debe tener en cuenta que el Ordenamiento Ecológico Territorial es un instrumento de planeación de largo plazo, mientras que el resto de los instrumentos de política ambiental sirven para tomar decisiones de corto plazo. La planeación del uso de los recursos naturales se basa en determinar el potencial de un territorio en función de posibles usos agrícolas, ganaderos, forestales, urbanos o ecoturísticos. Al identificar las distintas posibilidades y formas de aprovechar y explotar los terrenos sin riesgo de degradación, se define el uso potencial.

El ordenamiento ecológico exige considerar dos nuevos elementos: por un lado, la necesidad de definir un área de estudio desde una *perspectiva sistémica* (que considere al sistema con todas sus relaciones e interacciones) (García, 2006), y por otro, los efectos que el manejo de los recursos puede tener sobre la dis-



ponibilidad original (*tasas de recambio*), así como sus *implicaciones secundarias* (degradación de suelos, contaminación de aguas, etc.) en una región predeterminada.

### **La necesidad de una perspectiva integral**

En el ordenamiento ecológico del territorio interactúan los procesos naturales y sociales que definen al ambiente. Las transformaciones de los elementos de la naturaleza se mezclan con la intervención del ser humano en procesos determinados por la capacidad del entorno para resistir las perturbaciones, ya sean estas derivadas de su dinámica propia o de elementos externos.

Los cambios regionales están condicionados por la disponibilidad de recursos, como el agua y los bosques, pero el rumbo del desarrollo regional está determinado por las dinámicas sociales, y éstas a su vez, por procesos políticos y económicos (intereses de mercado, infraestructura, políticas de inversión, créditos y estrategias sectoriales, entre otros) (Burgos y Bocco, 2020).

No obstante que esta visión integral ha ganado aceptación en México, el control del deterioro de los recursos naturales no ha registrado aún, en la práctica, mejoras sustanciales. Ello se debe tanto a la sectorización de competencias como a la promoción de medidas correctivas desde distintos programas, sin abordar la problemática del uso del suelo en su conjunto (Velázquez et al, 2002).

Para influir en el desarrollo regional y orientarlo eficazmente, el ordenamiento del territorio debe revisar los procesos sociales, pero esto solo podrá lograrse a partir del trabajo conjunto entre el Estado como organismo rector y los sectores social, privado y académico. A partir de estas alianzas se podrán conocer el territorio y sus posibilidades de desarrollo, con la participación del capital y del sector productivo en un mismo esfuerzo para decidir el quehacer regional. Por ello, el ordenamiento ecológico constituye un instrumento de concertación en la resolución de conflictos territoriales.

En resumen, desde una perspectiva de sustentabilidad, el ordenamiento ecológico debe entenderse como el instrumento de política ambiental que se propone inducir y regular el uso del suelo y las actividades productivas en el marco de las políticas de desarrollo regional, a partir de procesos de planeación participativa y con el fin de lograr la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos. El Ordenamiento Ecológico del Territorio entraña la consideración de elementos como el hábitat -componentes vivos y no vivos, el agua incluida- la actividad productiva, el desarrollo tecnológico, las relaciones, la organización

social y la política económica, agrupados en tres subsistemas: natural, socioeconómico y productivo (Carmona, 2014).

Para comprender los procesos y los mecanismos que intervienen en la estructura y la dinámica del uso del suelo, el ordenamiento ecológico requiere un análisis complejo en el que intervienen diversas variables. Por ello es necesario seguir una serie de pasos ordenados sistemáticamente.

La metodología para el ordenamiento ecológico reconoce dos etapas: la primera, de caracterización y conocimiento del sistema mediante el análisis (fases de definición y de diagnóstico); la segunda, de definición -a partir del análisis de escenarios alternativos- de la estrategia y del modelo de ordenamiento, así como de gestión y establecimiento (fases prospectiva y propositiva).

Durante la segunda etapa, a partir de reconocer la función social del territorio, por la que la propiedad de la tierra y su utilización deben beneficiar al conjunto de la sociedad, la gestión ambiental se encarga de concretar en el plano regional el estilo de desarrollo que cumpla con las aspiraciones sociales de los habitantes. La gestión incluye para el Ordenamiento Ecológico del Territorio el acopio de información y una concertación con población y autoridades, a efecto de conocer a fondo los recursos e identificar la problemática, las políticas ambientales, los criterios ecológicos y de uso del suelo.

En virtud de lo anterior, deben definirse los mecanismos para vincular los instrumentos de planeación y política regional con los de política ecológica, en un marco de coordinación interinstitucional y una efectiva corresponsabilidad de los procesos de gestión pública, de acuerdo con los siguientes objetivos:

- Fortalecer los instrumentos normativos de planeación y uso del suelo mediante el Ordenamiento Ecológico del Territorio y la evaluación del impacto ambiental para facilitar el tránsito hacia el desarrollo sustentable.
- Incorporar a los actores en la elaboración y aplicación del Ordenamiento Ecológico del Territorio, vinculando las acciones y programas necesarios para la planeación regional.
- Sistematizar e institucionalizar el proceso de evaluación, seguimiento y control de los instrumentos de planeación mediante sistemas de información geográfica y de toma de decisiones.
- Informar, promover y capacitar a funcionarios de estados y municipios, así como al público en general sobre procesos, objetivos y beneficios del uso de instrumentos normativos de planeación (Álvarez Icaza, 2002).

El año 2015 marca una fecha que representa un hito para el mundo en lo relativo a la amplia convocatoria para los países del orbe en torno a la conjunción de esfuerzos por lograr un futuro sostenible y justo que garantice la permanencia de la humanidad y otras especies sobre la faz de la tierra. Ese año se lograron dos importantes acuerdos. Por un lado, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que consisten en 17 objetivos globales los cuales están diseñados para estar interconectados con el fin de que en conjunto constituyan un plan para lograr un futuro mejor y más sostenible para todos. Se pretende alcanzar estos objetivos para el año 2030. “A través de estos 17 ODS con sus 169 metas y 231 indicadores, los Estados miembros de Naciones Unidas han expresado firmemente que esta agenda es universal y profundamente transformadora.

Con esta agenda se dejan atrás viejos paradigmas donde unos países donan mientras otros reciben ayuda condicionada. Esta agenda busca también expresar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y construir una verdadera alianza para el desarrollo donde todos los países participan”<sup>2</sup>. Por otro lado, el histórico Acuerdo de París, derivado de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (también conocida como COP 21) que consiste en un tratado internacional sobre el cambio climático el cual, en tanto que es jurídicamente vinculante, fija la obligación para los países de establecer los compromisos nacionalmente determinados con el fin de abatir los niveles de emisiones de gases con efecto invernadero y proponer acciones para mitigar sus efectos o adaptarse a ellos. Este acuerdo con carácter vinculante fue firmado por México entre otras 196 naciones, por lo que nuestro país está obligado a su cumplimiento.

Este es el marco en el que nuestro país encuadra la implantación del Sistema Nacional de Planeación Democrática que es la base del esfuerzo de planeación nacional que sostiene a su vez la planeación de la Ciudad de México.

La historia, pero también el futuro planificado de la Ciudad de México, está ligada indisolublemente al agua. La ocupación humana de este territorio, desde los remotos tiempos cuando los mexicas arribaron al islote, fue posible gracias a un manejo hidrológico de la cuenca por el cual se hicieron obras que van desde las chinampas, canales y apantles hasta la compleja e impresionante obra de ingeniería del albarradón de Nezahualcóyotl que separaba las aguas dulces del Lago de México de las salobres del Lago de Texcoco, coexistiendo con el agua y sacando provecho de ella para sus actividades agrícolas y para su movilización

---

2 <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>

lacustre a bordo de chalupas, canoas y trajineras en una relación armónica. Posteriormente, durante la ocupación colonial de su territorio, las decisiones que se tomaron respecto de este recurso en el espacio de la urbe determinaron su creciente secamiento, lo que aunado a la política continuada de explotación excesiva de sus acuíferos la ha colocado actualmente al borde de la sequía y con su viabilidad a futuro comprometida y en riesgo.

Esta relación con frecuencia es olvidada, pero es de tal importancia, que incluso entre las batallas navales que cambiaron el curso de la historia universal debe contarse la que culminó con la caída de Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521. La flota española que constó de 12 bergantines, con un cañón cada una, derrotó a los mexicas con sus frágiles embarcaciones después de 90 días de asedio. Esta derrota lo fue también para el agua en la ciudad, pues significó el inicio del proceso de desecación progresiva del lago de México y la pérdida de esa simbiótica relación que habían logrado mantener en equilibrio sus antiguos habitantes (IPDP, 2023).

La antigua y estrecha relación hoy es difícil de imaginar pues la Ciudad de México es una ciudad seca, sus lagos y sus ríos han ido desapareciendo gradualmente pues, primero para borrar su faz, los canales fueron cegados y, más tarde, con el afán de regular el agua para evitar inundaciones, se ha privilegiado su entubamiento en vez del saneamiento y el aprovechamiento de los escurrimientos de agua.

El Valle de México cuenta con 46 ríos y 12 lagos y manantiales con abundante agua. El agua de estos ríos y manantiales es cristalina y limpia en su nacimiento, pero fluye y es conducida por sus cauces naturales hasta llegar a las zonas urbanas de la Ciudad de México y su Área Metropolitana donde es contaminada al mezclarse con las aguas negras provenientes de descargas urbanas vertidas en sus cauces para finalmente terminar en el drenaje sin haber podido ser aprovechada (Legorreta, 2009, p. 11; IPDP, 2023).

De estos ríos 12 son perennes pues conducen agua durante todo el año. Estos son: el Río Magdalena, El Santo Desierto - Mixcoac, Tacubaya, Tlalnepantla, Hondo, San Ildefonso, La Colmena, Cuautitlán, Tepetzotlán, Ameca, San Rafael, y Texcoco-Aculco. Los otros 33 fluyen en la época de lluvias, de abril a octubre. Los lagos y presas son el Lago de Zumpango, el de Guadalupe, la presa Madín, el de Chalco, el Nabor Carrillo, el Tochac, el Apan y el Tecocomulco.

Entre los manantiales donde brota agua limpia perennemente podemos mencionar el de Fuentes Brotantes, el de Santa Fe y el de Peña Pobre, aunque existen otros más que forman parte del Sistema Hidrológico del Valle de México,

muchos de ellos dan origen a los ríos considerados, pero otros no han sido valorados en relación con su posible aporte de agua. Algunos de ellos van a dar al drenaje sin aprovechamiento alguno y otros son utilizados por particulares como el de San Mateo Tlaltenango, Santa Rosa Xochiac, San Bartolo Ameyalco y el Tulmiac (Legorreta, 2009, p. 55).

Estas fuentes con diferente gasto hidráulico en conjunto proporcionan un importante caudal para contribuir a abastecer las necesidades de agua de esta gran urbe, pero cada vez es más escasa. Por ello, conocer el territorio y la dinámica hidráulica, es decir, el comportamiento hidrológico de la cuenca para poder aprovechar estos escurrimientos es crucial. Mas para una correcta gestión del agua es necesario conocer el funcionamiento hidrológico de la cuenca a nivel de microcuencas y subcuencas (Pérez-Picazo, 2000).

La gestión del agua no solo implica aprovechar los escurrimientos superficiales sino también hacer un uso racional y sustentable del agua, es decir, evitar derroches y pérdidas por fugas, incrementar significativamente el volumen de agua tratada y de reúso, pero sobre todo y principalmente, salvaguardar las áreas de recarga de los acuíferos. Para ello es necesario realizar un ordenamiento territorial que contemple estos criterios, pero también realizar un ordenamiento hidrológico de la cuenca del Valle de México.

### **Esfuerzos de ordenación del territorio de la Ciudad de México**

En la Ciudad de México los esfuerzos de planificación han derivado en una división artificial del territorio como un intento de separar el suelo urbano del rural y de conservación. En el año 2000 se definió el Ordenamiento Ecológico del Territorio de la Ciudad de México. Esta decisión validada en su momento generó una nueva especulación del uso del suelo y como se ve en el mapa abajo señalado, fracasó e inclusive estimuló adicionalmente la reapropiación del espacio urbano en muchas alcaldías; por ejemplo, en la Alcaldía Benito Juárez se construyeron grandes edificios con estímulos para cambiar casas por edificios como solución a la centralización. No sucedió ni una cosa, ni otra, las invasiones aumentaron exponencialmente, el suelo de conservación perdió terreno, se construyeron más edificios, lo que se une a la falta de agua.

El Gobierno de la Ciudad de México a través del Instituto de la Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP), promovió por mandato de ley la elaboración del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PGOT), que es definido, de acuerdo con la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo

de la Ciudad de México (Art. 43 B), como “el instrumento cuyo propósito es crear y preservar un hábitat adecuado para todas las personas y seres vivos que habitan o transitan la ciudad. Está dirigido a regular la ocupación y utilización sustentable y racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental en la ciudad”.

Cualquier decisión que se tome sobre el territorio debe pasar primero, y necesariamente, por la valoración de su impacto en relación con el agua y garantizar que ningún uso de suelo que no sea compatible con la recarga de los acuíferos sea permitido.

Por ello, la propuesta del proyecto en consulta del Programa General de Ordenamiento Territorial integró en sus conclusiones una propuesta de usos de suelo para la zonificación secundaria en suelo de conservación de la Ciudad de México. Con el propósito de que simplifique la gestión y comprensión de las actividades debe necesariamente pasar por la valoración del suelo en términos de su función en la gestión adecuada del escaso y preciado líquido en el territorio de la Ciudad de México.

El territorio de la Ciudad de México abarca una superficie total de 149,830 hectáreas. La zona rural constituida por áreas naturales cubiertas por bosques, matorrales y pastizales y que corresponde al denominado suelo de conservación comprende 88,442 hectáreas, es decir, el 59% y la zona urbana o el suelo urbano se extiende por 61,179 hectáreas, el 41% del área total. De las 16 alcaldías en que se encuentra dividido el territorio de la Ciudad de México, desde el punto de vista político-administrativo, 9 poseen vocación rural.

El suelo de conservación está sometido a muchas y diversas presiones que paulatina y progresivamente alteran sus condiciones naturales y disminuyen su capacidad para proporcionar los servicios ambientales para la ciudad; el deterioro de sus bosques está asociado a la degradación de las masas boscosas por incendios, tala ilegal, sobrepastoreo, procesos acelerados de erosión, cambios en el uso del suelo, así como por el crecimiento de asentamientos humanos irregulares.

### **Zonificación secundaria en el suelo de conservación, oportunidades ambientales**

El Programa General de Ordenamiento Territorial es “el instrumento que regulará la transformación de la ciudad y fortalecerá la función social de la misma para su desarrollo sustentable” (Art. 15. Apartado C, inciso 2).

Más precisamente, y derivado del anterior, la zonificación es el instrumento de ordenamiento del suelo que tiene como finalidad definir los usos y aprovechamientos del suelo. Al mismo tiempo, su importancia estriba en que es el mecanismo mediante el cual se garantiza que todos los pobladores accedan a un nivel de servicios equiparable en cuanto a infraestructura y equipamiento, con independencia a su nivel de ingreso.

Para la zona de conservación, la finalidad de la zonificación secundaria es, además, definir las áreas que son necesarias para cuidar y proteger las áreas naturales imprescindibles para los servicios ambientales que la ciudad requiere como: la regulación del clima; la conservación de los bosques, que propicia la purificación y humectación del aire; la captación y suministro de agua a los acuíferos de los que se abastece el 70% de la demanda de agua para la ciudad; el suministro de oxígeno y la captura y fijación de carbono; además, los árboles y la vegetación de las áreas naturales regulan la velocidad del viento y la de los escurrimientos y por ende protegen el suelo, también ofrecen refugio a la fauna, por lo que es una importante reserva de material genético de especies animales y vegetales endémicas e introducidas y por consiguiente es en conjunto un importante factor para la conservación de la biodiversidad (IPDP,2023).

Su superficie está representada por alrededor del 2% de la biota mundial biológica, por lo que se considera como una de las regiones más ricas y heterogéneas del país. Además de lo anterior, las funciones que tanto la fauna como la flora proporcionan son la propagación de especies vegetales, la polinización, etc. Por último, el suelo de conservación proporciona servicios recreativos, culturales escénicos y paisajísticos; y además acepta actividades agroecológicas, por lo que es también proveedor de alimentos (IPDP, 2023).

El suelo de conservación tiene una gran importancia, además de su extensión, porque es el eje del equilibrio ambiental de la Ciudad de México y su Área Metropolitana, misma que comprende una vasta extensión del Valle de México. En conjunto, los ecosistemas que conforman este territorio proporcionan una diversidad de servicios ambientales necesarios para sostener la vida humana en esta región.

Cada hectárea perdida de suelo de conservación equivale a la merma de 2.5 millones de litros anuales en la recarga de los acuíferos de la Cuenca del Valle de México. Merced a ello los antiguos y ricos manantiales -que permitían una autosuficiencia en el abasto del agua para la ciudad se han agotado prácticamente y se ha recurrido cada vez más al trasvase de otras cuencas: del Lerma y del Cutzamala para garantizar el suministro del vital líquido, lo cual es irracional, caro e injusto y ha llevado a una situación crítica originada por el desbalance

entre la creciente demanda y las fuentes de suministro, lo que ha implicado la sobreexplotación de las fuentes externas (SACMEX, 2021).

Dentro de las áreas naturales protegidas se desarrollan actualmente distintas actividades que constituyen un peligro para que esta área siga prestando servicios ecosistémicos a la ciudad debido a la alteración que impacta negativamente el equilibrio ecológico de este territorio. Entre las amenazas más importantes se destacan las actividades económicas no reguladas como el turismo y la ganadería extensiva. Por ejemplo, el pastoreo extensivo de ganado ovino y bovino ha afectado al 14% de la superficie de la cuenca del Río Magdalena que resulta ser bosque perturbado por pastizal inducido.

Igualmente, la erosión hídrica, la falta de prevención de incendios forestales y la tala ilegal son otros procesos degradativos que ameritan medidas de mitigación. Mas la principal amenaza en esta área es la urbanización ilegal del suelo de conservación. En la zona se encuentran múltiples asentamientos irregulares, los cuales ocupan suelo favorable para la infiltración y avanzan sobre la cubierta vegetal de la cuenca. Algunos de ellos crecen sobre barrancas y laderas, lo que los convierte en altamente vulnerables al deslizamiento de tierras. Esta problemática es compartida por las cuencas vecinas.

Uno de los problemas más graves que afecta al sector rural de la Ciudad de México, es decir, a las actividades agropecuarias y forestales de los productores rurales, es el continuo y permanente deterioro de los recursos naturales, específicamente donde se desarrollan actividades de agricultura y ganadería extensiva de ladera y donde viven al mismo tiempo, la mayoría de los habitantes más marginados del medio rural. Esto se debe principalmente a la falta de definición en la vocación de uso del suelo y en consecuencia a su cambio, principalmente de forestal a agrícola. La veda forestal establecida para el entonces Distrito Federal en el año 1947 ha sido, entre otras, una de las causas de estos cambios, la cual impide el aprovechamiento y manejo de los bosques, salvo cuando se trata de estrategias de sanidad forestal, ya sea por plagas o algún otro fenómeno de tipo meteorológico.

Por todo ello es crucial que la zonificación secundaria para el suelo de conservación tome en consideración, además de la vocación del suelo y las necesidades de asentamiento humano de las poblaciones rurales, su aptitud en cuanto a su capacidad de infiltración de agua.

El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México encargó a la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) un estudio sobre la zonificación secundaria vigente en la capital mexicana que integrara en sus conclusiones una propuesta de usos de



suelo, para la zonificación secundaria en suelo de conservación de la Ciudad de México, que simplifique la gestión y comprensión de las actividades.

Con base en el análisis realizado para ese estudio y la recuperación de las diversas posturas que se recogieron en el proceso de consulta, se presentaron a consulta los tipos de uso de suelo que se propusieron para la zonificación secundaria que será determinada para las diferentes áreas, según sus características y potencialidades, en cada una de las alcaldías dentro del territorio de la Ciudad de México. Esta propuesta derivó en recomendaciones sobre la propuesta de usos de suelo elaborada por la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural. A continuación, se presenta el resumen de las recomendaciones específicas.

### **Usos y recomendaciones específicas**

**Uso de suelo:** Manejo y aprovechamiento del subsistema lacustre (humedales y red canalera):

**Descripción:** Los humedales son zonas donde el agua es el principal factor controlador del medio, la vida vegetal y animal. Son considerados como ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de la biodiversidad y el bienestar humano. En la Ciudad de México existen algunos humedales en Alcaldías Xochimilco y Tláhuac de origen lacustre y pluvial. Este sistema está conformado por un mosaico ambiental complejo de poca profundidad, ya sea régimen natural o artificial, permanente o temporal. Aunque es más amplio y tiene ramificaciones en toda la cuenca, estas incluyen las ciénagas, acalotes, apantles, canales navegables y no navegables como parte de un subsistema fundamental del suelo de conservación dentro de los humedales. Alberga especies de flora y fauna endémicas, nativas, migratorias y de alto valor ecológico. En esta zona se favorecen las actividades turísticas, productivas y de preservación ecológica. Quedan prohibida la interrupción del flujo y comunicación de los canales, así como la contaminación y desecación de los cuerpos de agua.

#### **Recomendaciones:**

1. Es crucial la protección de los humedales y deben ser normados como acuíferos naturales a conservar. Se sugiere aumentar, delimitar y actualizar la declaratoria del área protegida para abarcar la zona de humedales en su totalidad, considerando además en esta una zona clara de amortiguamiento.
2. Este uso debe mantenerse sin alteraciones.
3. Mantener y asegurar un adecuado manejo hidrológico de todo el subsistema que pueden implicar obras e infraestructura para la regulación hidrológica.

4. Profundizar en el conocimiento del sistema lacustre.
5. Integrar como parte del mismo sistema a las chinampas puesto que forman parte del mismo sistema.
6. Este uso implica prohibir actividades que contemplen la edificación de construcciones de cualquier índole.
7. Estricto control de residuos y descargas mediante Norma General de Ordenamiento Territorial (NGOT) *ad hoc*.
8. El aprovechamiento de sus recursos debe ser estrictamente regulado; por ejemplo, la extracción del lirio acuático y la chuspata.
9. Mantener la flora y fauna endémicas de zona y prohibir la introducción de especies exógenas.

**Uso de suelo:** Agricultura sustentable.

**Descripción:** Áreas de cultivo extensivo, ya sea de riego o de temporal, dentro del suelo rural a excepción de la zona chinampera (que está en otro apartado). Estas áreas tienen un alto potencial para el desarrollo de actividades productivas agrícolas y pecuarias. Es un sistema de producción sustentable que fomenta las prácticas agroecológicas tradicionales para conservar los suelos y mantener e incrementar su fertilidad y contribuir a una mejor calidad nutricional de los productos. Prohibidas las prácticas que alteren la capacidad física y productiva del suelo y de los recursos naturales, como el uso de productos químicos y las actividades pecuarias en parcelas, que puedan causar por escurrimiento afectaciones a los cuerpos de agua cuenca abajo.

**Recomendaciones:**

1. Establecer rutas de pastoreo y zonas de restricción ganadera con ganado semiestabulado para evitar contaminación de mantos acuíferos y descargas de escurrimientos.
2. Establecer medidas para reducir el gas metano del ganado.
3. Capacitación en agricultura y ganadería regenerativa y otras.
4. Selección cuidadosa de cultivos mediante NGOT *ad hoc*.
5. Ratificar la prohibición de cultivos transgénicos en esas áreas.
6. Fomento a prácticas sustentables.
7. Prohibición estrecha del uso de agroquímicos.
8. Control biológico de plagas y enfermedades en los cultivos.

**Uso de suelo:** Área sujeta a tratamiento especial. (Sustituye a Áreas de recuperación).

**Descripción:** Son áreas de recuperación y restauración del suelo debido a su alto valor ambiental, con viviendas en proceso de construcción que no se regularizarán, sin servicios, aisladas y dispersas, que fragmentan los ecosistemas.

**Recomendaciones:**

1. Las áreas de manejo para su recuperación y regeneración como política. Se sugiere denominarlas “Área sujeta a tratamiento especial”.
2. Incluir las barrancas como polígonos de áreas de tratamiento especial.
3. Revisar los asentamientos en función de vocación –en particular la recarga de acuíferos y zonas de riesgo– y si la ocupación de la familia está vinculada o no a las actividades agropecuarias.
4. Reubicar asentamientos humanos en estas áreas, no se regularizará la ocupación irregular para vivienda u otros usos urbanos.

**Uso de suelo:** Chinampero.

**Descripción:** Es un sistema de producción tradicional agrícola a cielo abierto. Las chinampas –áreas productivas– son construcciones en el medio lacustre, únicas en el mundo, con valor biocultural excepcional de importancia mundial, con cultivos intensivos y distintos grados de tecnificación. Su función principal es preservar las actividades de aprovechamiento sustentable a través de la rehabilitación productiva y fomentando aquellas prácticas que no pongan en riesgo el equilibrio del ecosistema. En esta zona deben favorecerse las actividades agrícolas y las prácticas tradicionales. Las chinampas presentan una alta vulnerabilidad, por lo que deben prohibirse usos que perturben sus condiciones naturales e introducción de especies exógenas.

**Recomendaciones:**

1. Potenciar la vocación productiva agrícola de la chinampa.
2. La asesoría técnica y apoyos financieros son claves para la viabilidad de estas áreas.
3. Deben prohibirse obras e intervenciones que interrumpan y/u obstruyan el flujo y comunicación entre los canales.
4. Deben prohibirse actividades pecuarias.
5. Debe prohibirse el uso habitacional.

6. Enfatizar su vocación como zona de amortiguamiento y corredores biológicos a la ciudad para frenar el crecimiento urbano.
7. Especial cuidado en no propiciar la expansión de poblados sobre esta zona.

**Uso de suelo:** Agroforestal.

**Descripción:** Es una zona preferentemente forestal, transición entre el bosque y la zona productiva, donde existen interacciones ecológicas y económicas; donde los cultivos tradicionales, las plantaciones forestales, frutales, pastizales y ganado menor, en combinación con la aplicación de prácticas de conservación de suelo y agua, ocupan un mismo espacio. Estos sistemas pueden mejorar la fertilidad del suelo al tener una mayor variedad de cultivos. El aumento de cobertura arbórea funge como cortina rompevientos que protege los cultivos, el ganado, mejora la conservación del suelo y agua, limita el desarrollo de plagas y restaura las tierras degradadas. Se restringen actividades productivas que contaminen el suelo y subsuelo. Se priorizan las actividades de pastoreo con ganado menor.

**Recomendaciones:**

1. Enfatizar su vocación como zona de amortiguamiento y corredores biológicos a la ciudad para frenar el crecimiento urbano.
2. Regular los cultivos compatibles con la protección forestal, por ejemplo, la apicultura, los pastos naturales, el cultivo de avena y alfalfa, etc.
3. Enfatizar su papel en la recarga de los acuíferos.
4. Obras y prácticas de conservación y mejoramiento de suelos.
5. Enfatizar su potencial de captura de carbono como estrategia frente al cambio climático.
6. Especial cuidado en no propiciar la expansión de poblados sobre esta zona.
7. La asesoría técnica y apoyos financieros para las actividades agroforestales son claves.
8. Reforestación dirigida e inducida evitando el sobrepastoreo.
9. Extracción de árboles muertos y enfermos para evitar incendios y propagación de plagas.
10. Control biológico de plagas y enfermedades.

**Uso de suelo:** Forestal de protección.

**Descripción:** Terrenos donde la biodiversidad requiere un manejo forestal sustentable, mediante el cual se garantice la capacidad productiva permanente de los ecosistemas y recursos existentes en los mismos, se respete su integridad estructural y funcional, interdependencia, complejidad, diversidad y sus procesos de largo plazo, considerando su capacidad de carga y aplicando el principio precautorio. Corresponde a las zonas más conservadas de los espacios forestales que podrían catalogarse como el área núcleo de los bosques, donde es necesario regular y promover la prevención, la atención y el manejo integrado del fuego, plagas y otros agentes disruptivos en áreas forestales.

**Recomendaciones:**

1. Se sugieren cambios normativos impostergables para permitir y hacer posible el adecuado manejo forestal para mantenimiento del sistema (incendios, plagas etc.).
2. Incluir acciones para el conocimiento, uso y aprovechamiento de las actividades en el bosque (educación ambiental e investigación) con registro de usuarios.
3. Establecer medidas claras de prohibición y sanción mediante NGOT *ad hoc*.
4. La asesoría técnica y apoyos financieros para las actividades agroforestales son claves.
5. Reforestación dirigida e inducida evitando el sobre pastoreo.
6. Extracción de árboles muertos y enfermos para evitar incendios y propagación de plagas.
7. Control biológico de plagas y enfermedades.

**Uso de suelo:** Forestal de conservación.

**Descripción:** Son terrenos colindantes a la zona núcleo donde el diseño de zonas de amortiguamiento es importante en función a las características ecológicas y ambientales del paisaje, buscando en todo momento asegurar la captación, infiltración o recarga del acuífero, así como la conservación de la biodiversidad. En esta área se pueden desarrollar actividades productivas y turísticas que generan recursos económicos para los pueblos, ejidos y comunidades de estas zonas. Estas actividades deben ser reguladas para hacerlas compatibles con la importancia biológica y ambiental de la zona.

**Recomendaciones:**

1. Se sugieren cambios normativos para regular el manejo forestal por manejo y mantenimiento del sistema (incendios, plagas etc.).
2. Incluir acciones para el conocimiento, uso y aprovechamiento de las actividades de ecoturismo en el bosque, educación ambiental, entre otros, con registro de usuarios.
3. Establecer medidas claras de prohibición y sanción mediante NGOT *ad hoc*.
4. Obras y prácticas de conservación y mejoramiento de suelos.
5. La asesoría técnica y apoyos financieros para las actividades agroforestales son claves.
6. Reforestación dirigida e inducida evitando el sobrepastoreo.
7. Extracción de árboles muertos y enfermos para evitar incendios y propagación de plagas.
8. Control biológico de plagas y enfermedades.

**Uso de suelo:** Forestal de restauración.

**Descripción:** Se refiere a todos aquellos terrenos donde es necesario implementar acciones para frenar y revertir la deforestación y la degradación de los ecosistemas forestales, que permitan ampliar y restaurar las áreas de cobertura vegetal formando corredores ecológicos, con el objetivo de recuperar las funciones de conservación de suelo y agua, evitando el cambio de uso de suelo con fines agropecuarios o de cualquier otra índole que afecte su permanencia y potencialidad.

**Recomendaciones:**

1. Se sugiere cambios normativos para regular el manejo forestal por manejo y mantenimiento del sistema (incendios, plagas etc.).
2. Incluir acciones para favorecer la conectividad y el aprovechamiento controlado de las actividades en el bosque.
3. Obras y prácticas de conservación, mejoramiento y restauración de suelos.
4. Se debe prohibir cambio de uso del suelo.
5. Establecer medidas claras de prohibición y sanción mediante NGOT *ad hoc*.

6. La asesoría técnica y apoyos financieros para las actividades agroforestales son claves.
7. Reforestación dirigida e inducida evitando el sobrepastoreo.
8. Extracción de árboles muertos y enfermos para evitar incendios y propagación de plagas.
9. Control biológico de plagas y enfermedades.

**Uso de suelo:** Habitacional Rural.

**Descripción:** Vivienda unifamiliar con hasta 3 niveles y con mínimo de área libre en el predio según dimensiones del mismo. Con o sin comercio local y servicios básicos de bajo impacto ambiental (esto es, no contaminantes) en planta baja. Admite mezcla con actividades productivas agrícolas y/o pecuarias a pequeña escala.

**Recomendaciones:**

1. No restringir la habitación a baja densidad (implicaría predios de mayor extensión y por ende ampliación de superficie para uso habitacional, lo que es contradictorio con una política de restricción al crecimiento urbano en zonas rurales del suelo de conservación).
2. Regular niveles y porcentaje máximo de uso de la superficie del predio (Coeficiente de Ocupación del Suelo y Coeficiente de Utilización del Suelo) (expresado en una NGOT).
3. Con uso de ecotecnologías: uso de energías limpias, tratamiento de residuos y programas para fomentar descarga cero.
4. Permitir la mezcla con actividades productivas a pequeña escala en el mismo predio.

**Uso de suelo:** Asentamiento humano condicionado.

**Descripción:** Vivienda unifamiliar reconocida dentro del polígono del inventario de Asentamientos Humanos Irregulares (2011). Condicionada a permanecer con uso habitacional rural por encontrarse en proceso de regulación de la zonificación del uso del suelo, por tener una antigüedad mayor a la publicación del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal o por su alto grado de consolidación y, sobre todo, por no estar ubicada en zona de recarga de acuíferos y/o en zona de riesgo.

**Recomendaciones:**

1. Considerar si la ocupación de la familia está vinculada a las actividades agropecuarias.
2. No regularizar sin excepción aquellos que se encuentren y afecten en particular la recarga de acuíferos, humedales, chinampas y de producción agropecuaria.
3. No procede la regularización en zonas de riesgo.

**Uso de suelo:** Equipamiento rural.

**Descripción:** Inmuebles públicos y/o privados que prestan un servicio a la población según niveles de dotación de equipamiento básico en educación, salud, cultura, abasto, recreación, deporte, servicios públicos y administración adecuado a la escala del poblado, barrio o colonia para la atención de la población rural y cuya construcción sea de bajo impacto ambiental. Con uso de ecotecnologías: uso de energías limpias, tratamiento de residuos y programas para fomentar descarga cero.

**Recomendaciones:**

1. Niveles restringidos condicionados al tamaño del poblado en dotación de equipamiento en salud, educación, cultura, abasto, recreación, deporte, servicios privados y públicos y administración con mayores niveles de servicio y dimensiones en poblados rurales de mayor tamaño. Una norma específica deberá promoverse.
2. Considerar también el equipamiento y servicios ligados a las actividades agropecuarias.
3. Considerar también el equipamiento y servicios ligados en apoyo a actividades a forestales.
4. Considerar las normas oficiales para la ciudad en su expresión determinada para el suelo de conservación.

**Conclusiones**

La Ciudad de México tiene un gran potencial de mirarse a sí misma y sobre todo ver su sur. La riqueza natural contenida a pesar de más de 500 años de transformaciones ha logrado mantener su identidad y rasgos culturales históricos y conjugarse en realidades urbano-rurales entrecruzadas.



Los futuros esfuerzos de planeación tendrán que ser al revés, de abajo hacia arriba y de lo local a lo regional. De los problemas públicos, a las soluciones para el bien común, de lo patriarcal a lo participativo, de lo lineal a lo horizontal, de la periferia al centro y no al revés. Y una nueva identidad sin fronteras artificiales entre lo rural y urbano. Vendrán tiempos mejores.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Icaza, P. (2021). *Naturaleza Colectiva. la gobernanza social de los territorios rurales*. Ed. Juan Pablos.
- Álvarez Icaza, P. (2002). *La perspectiva ambiental de las políticas agrícolas de América Latina y el Caribe: Un enfoque territorial*. (Informe Técnico No. 1). Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Álvarez Icaza y P. Pons, J. (2006). Ordenamiento ecológico del territorio. Un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar. *Introducción al turismo comunitario*. SEMARNAT.
- Bertrand, G. (2010). Un paisaje más profundo. De la epistemología al método. *Cuadernos Geográficos, núm. 43*, pp. 17-27.
- Barret, P. (2003). *Guide pratique du dialogue territorial. Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*. Fondation de France.
- Bartra, A. (1990). El comportamiento económico de la producción campesina. México: Universidad Autónoma de Chapingo. Ed. Colección de Cuadernos Universitarios.
- Bertalanffy, L. (1976). *Teoría General de los Sistemas*. Fondo de Cultura Económica.
- Bocco, G., Urquijo Torres, P. y Vieyra, A. (2020). Geografía y Ambiente en América Latina. Contribuciones a una teoría de la innovación rural. *Cuadernos de Economía, 39(79)*, pp. 219-247.
- Boege Schmidt, E. (2008). *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrobiodiversidad en los territorios indígenas*. INAH, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Carabias, J., Sarukhán, J., De la Maza, J. y Galindo, C. Galindo (Coords.). (2010). *Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- Carmona, A. (2014). Perspectiva Intercientífica entre geomorfología y ecogeografía. *Dialogia Revista multidisciplinaria*, en línea.
- CONABIO. (2008). *Capital Natural de México. Vol. I.II.III*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2014). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La innovación en la Agricultura Familiar*. FAO.

- García Corso, L. (2023). Organicismo y la configuración compleja del territorio. *Intersticios sociales*, núm. 26, pp. 131-153,
- García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Gedisa.
- Hernández Xolocotzi, E. (1987). *Xolocotzia. Obras de Efraím Hernández Xolocotzia*, Tomo 1 y 2. Universidad Autónoma Chapingo.
- IPDP Gobierno de la Ciudad de México. (2023). *Programa General de Ordenamiento Territorial*.
- Kilian J. et al (1982). *La ecogeografía y la ordenación del medio natural*. Anagrama.
- Legorreta, J. (2009). *Ríos, lagos y manantiales del Valle de México*. UAM.
- Merino Pérez, L. (2014). Perspectivas sobre la gobernanza de los bienes y la ciudadanía en la obra de Ellinor Orstrom. *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 74. Pp. 77-104.
- Méndez, R. (2018). Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. *Revista Eure* (Vol. XXVIII, N.º 84), pp. 63-83, Santiago de Chile.
- Pérez-Picazo, T. (2000). Nuevas perspectivas en el estudio del agua agrícola. La subordinación de la tecnología a los modos de gestión. *Historia Agraria* 22, pp. 37-56.
- Reyes, J.A., J.P. Gómez, R.O. Muis, R. Zavala, G.A. Ríos y O. Villalobos. (2012). *Atlas de Propiedad Social y Servicios Ambientales en México*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Cooperación Técnica Registro Agrario Nacional - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Rubio Terrado, P (2018). *Aplicación de las teorías de la complejidad a la comprensión del territorio*. Área de Análisis Geográfico Regional, Universidad de Zaragoza.
- SACMEX (2021). *Programa Estratégico para garantizar el Derecho al Agua 2020-2024*. Gobierno de la Ciudad de México.
- Sarukhán, J. (Coord.). (2009). *Capital natural de México. Síntesis: conocimiento actual, evaluación y perspectivas de sustentabilidad*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- SEMARNAP - Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. (1997). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Delitos Ambientales*.

SEMARNAP - Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. (2000). *La Gestión Ambiental en México*.

SEMARNAT - Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2006). *La Gestión Ambiental en México*.

Juárez Toledo, R. (2015). *Sistemas Complejos y Desarrollo Territorial. Una propuesta para el análisis e la Sustentabilidad en México*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma del estado de México.

Velázquez, A.; Mas, J. F.; Díaz Gallegos, J. R.; Mayorga Saucedo, R.; Alcántara, P. C.; Castro, R.; Fernández, T.; Bocco, G.; Ezcurra, E.; Palacio, J. L. Patrones y tasas de cambio de uso del suelo en México. *Gaceta Ecológica*, núm. 62, pp. 21-37.

**TERCERA  
PARTE**



## CAPÍTULO 7

# **Una Ciudad de ciudades, segregada e históricamente desigual.**

**Los tipos de poblamiento  
y su relación con la  
planeación territorial**

Priscilla Connolly,  
con la colaboración  
de José Castro

## **Introducción**

**E**l propósito de este capítulo es demostrar cómo la calidad urbana muy desigual que padecen los habitantes de la Ciudad de México responde a las diferentes formas de ocupación del suelo para fines habitables: un proceso que se puede llamar “poblamiento”. Cada forma de poblamiento involucra a diferentes agentes públicos, privados y particulares, tanto para la ocupación y acondicionamiento del terreno como para la construcción de viviendas. Estos agentes responden a diversos motivos: generar ganancias, resolver una necesidad habitacional inmediata o cumplir con una agenda política. En la medida en que los procesos de producción de los espacios habitados generan costos de acceso diferenciados, también hay una correspondencia aproximada entre la forma de poblamiento y el nivel socioeconómico de sus habitantes. Al mismo tiempo, cada forma de poblamiento genera un modo de vida distinto y conlleva una relación particular con el sistema de planeación u ordenamiento territorial efectivo vigente en cada momento, desde los orígenes del asentamiento hasta la problemática que enfrenta en la actualidad.

Para facilitar la comprensión de cómo se han producido las desigualdades tan marcadas en las condiciones de vida que ofrece la Ciudad de México, se aplicará la metodología de los “tipos de poblamiento”, desarrollada a lo largo de varias décadas para clasificar las formas de producción de los asentamientos humanos específicamente en esta ciudad. La misma metodología también permite cuantificar y representar gráficamente los problemas, así como observar la evolución en el tiempo. La unidad de análisis es el Área Geoestadística Básica (AGEB) que utiliza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para el levantamiento y procesamiento de los censos generales de población y vivienda que levanta cada diez años. Para 2020, el mejoramiento de la información por manzana y la disponibilidad de cartografía de las colonias al nivel nacional también permiten identificar el tipo de poblamiento y analizar los datos por colonia, lo que garantiza un mayor nivel de precisión y confiabilidad que por AGEB.



El capítulo se compone de tres secciones, además de esta introducción. Primero, se presentan algunas consideraciones sobre la producción capitalista de vivienda, en general, y en México. En el segundo capítulo se definen los distintos tipos de poblamiento que han generado los espacios urbanos desiguales en la Ciudad de México. La tercera sección analiza la importancia relativa de cada tipo de poblamiento en términos de población y vivienda, así como las tendencias desde 1990 hasta 2020. También se comparan los tipos de poblamiento en términos de la calidad de vivienda, densidad, nivel de ocupación de las viviendas y carencias específicas. El marco geográfico es la Zona Metropolitana del Valle de México, tal como se ha definido por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (SEDATU, CONAPO, INEGI 2018). El capítulo concluye con una cuarta sección que reflexiona sobre la relación con la planeación y las políticas públicas del Gobierno Federal y local de cada tipo de poblamiento y la problemática que enfrentan hoy en día.

### **Punto de partida: la producción habitacional, su precio y el Estado**

Las diferencias abismales en la calidad de vida que ofrecen los distintos entornos habitacionales en la Ciudad de México no existen ni por diseño ni por azar. Reflejan la extremadamente desigual distribución de la riqueza del país entre las élites empresariales, políticos y profesionales, por un lado; y la población trabajadora, por el otro, con una relativamente débil pero creciente presencia de lo que suele llamarse “la clase media”. En algunos países capitalistas, la implementación de políticas propias de la socialdemocracia ha podido paliar históricamente estas diferencias entre los propietarios y los trabajadores: exigiendo el pago de salarios más altos a cambio de mayor productividad, regulando la propiedad inmueble e implementando sistemas impositivos que permiten subsidiar el acceso de la población de menores ingresos a los beneficios de la urbanización, por ejemplo, a la vivienda y a los servicios públicos. Así, se han formado las clases trabajadoras y medias que, si bien no necesariamente perciben altos ingresos, sí han tenido cierta seguridad social y pueden disfrutar de las bondades de la ciudad moderna.

Todos los gobiernos posrevolucionarios de México han adoptado en la retórica objetivos similares a los de la socialdemocracia. Sin embargo, han faltado el nivel de desarrollo económico y la voluntad política necesarios para lograr una distribución de recursos que garantice el acceso de toda la población a los beneficios del desarrollo urbano. Desde luego se ha logrado mucho en materia

de derechos laborales y sociales, la regulación de la propiedad urbana, así como inversiones públicas en vivienda, infraestructura y servicios urbanos. Empero, en materia del acceso a la ciudad a través de la vivienda, estos avances no han sido suficientes; el espacio donde vivimos generalmente equivale a lo que podemos comprar. La vivienda tiene un precio y, si no hay subsidios públicos u otros mecanismos de redistribución, este precio hay que pagar con los ingresos disponibles de cada quien.

El precio de la vivienda tiene tres componentes principales:

- a. El suelo, cuyo costo refleja la calidad de terreno, principalmente en términos de su ubicación relativa: un inmueble ubicado en el centro de la ciudad o cerca de otros atractivos tendrá un mayor precio que uno que está lejos del centro y/o presenta desventajas ambientales o riesgos para sus ocupantes.
- b. El costo de la adecuación del terreno para el uso habitacional, incluyendo la inversión pública y privada en infraestructura servicios urbanos.
- c. El costo de la construcción de la vivienda, propiamente.

De acuerdo con la forma como se produce la vivienda y los motivos que tengan los individuos y organizaciones para hacerlo, puede haber otros componentes de su precio: las ganancias de los productores, vendedores y financiadores, o los costos de los permisos y trámites involucrados en todo el proceso, por ejemplo. No toda la vivienda se produce con afán de lucro, ni tampoco incurre en gastos de autorizaciones y licencias.

Ahora bien, el acceso a una vivienda no solo depende de su precio, sino también de la forma como se paga. Solo una minoría de la población cuenta con los recursos suficientes para comprar al contado una vivienda a su gusto. Dado que el valor de una vivienda es muy alto comparado con los ingresos, es necesario diferir el pago sobre un periodo largo, lo que se puede hacer mediante tres procesos generales: a) el alquiler; b) el crédito hipotecario para comprar una vivienda existente o nueva; c) la construcción paulatina de la morada, según los recursos disponibles para ello.

A partir de la experiencia de la Revolución urbano-industrial en Europa y en sus excolonias “occidentales” –Estados Unidos, Canadá, Australasia, principalmente–, se generó la idea de que lo “normal” en cuanto al orden de producción habitacional es que: primero se urbaniza el suelo, luego se construye la vivienda de acuerdo con ciertas normas de habitabilidad, para finalmente ocuparla, ya sea mediante el alquiler o la adquisición al contado o con crédito. Esta idea de

“normalidad” ha dado lugar a los reglamentos urbanísticos y de construcción para garantizar que la vivienda producida y ocupada tenga condiciones mínimas de calidad estructural y ambiental, disponibilidad de servicios, densidad máxima y accesibilidad. El cumplimiento de esta normatividad, garantizado por los permisos y autorizaciones correspondientes, se ha reconocido como “formalidad”, “regularidad”, inclusive como “ciudad planeada”. Las normas específicas han evolucionado a lo largo de dos siglos, de acuerdo con las expectativas y posibilidades económicas de esas sociedades y se difundieron por todo el mundo, como ideal de lo que debe ser una vivienda. En México, los sucesivos reglamentos urbanos y constructivos se inspiraron en gran medida en la normatividad europea y norteamericana, sin considerar la factibilidad económica y política para garantizar su cumplimiento y, en algunos aspectos, sin responder a las aspiraciones y demandas de la población. Por otra parte, la colonización de América Latina por España dejó una larga tradición de planeación urbana desigual. Los centros urbanos ocupados por la población peninsular y criolla fueron sujetos a estrictas normas urbanísticas, formalizadas en *Las Ordenanzas de Descubrimiento y Pacificación de las Indias*, promulgadas en 1573: *la Ciudad Letrada* de Ángel Rama (1998). En cambio, el desarrollo urbano periférico y en los pueblos se dejaba a los usos, costumbres y posibilidades de sus habitantes (Ver Mapa 1). Por ello, los reglamentos de construcción y planeación siempre se han aplicado selectivamente, dejando al margen las zonas habitacionales producidas fuera de ciertas zonas privilegiadas de las grandes y medianas ciudades. “Marginal” y “espontáneo” son otros adjetivos que se han agregado a “informal”, “irregular” y “no planeado” para calificar tales zonas, siempre con adjetivos negativos que se definen como la ausencia del “orden” o del “deber ser”.

Ahora bien, en ningún país se gana lo suficiente como para adquirir una vivienda completa de acuerdo con la normatividad y las condiciones financieras vigentes. Para asegurar el acceso a viviendas completas de familias de menores ingresos, a lo largo del siglo XX se desarrollaron mecanismos de subsidio, ya sea para reducir el costo de los alquileres (subsidios directos al inquilino de viviendas en propiedad privada o construcción de vivienda pública en alquiler), o bien, con hipotecas a bajas tasas de interés apoyadas por fondos públicos y/o estímulos fiscales a los adquirentes.

También en México, el Estado asumió la función de garantizar el acceso a la vivienda completa en cumplimiento con las normas. Sin embargo, con los recursos disponibles y frente a la magnitud de las necesidades habitacionales creadas por el acelerado crecimiento demográfico y ritmo de urbanización durante la mayor parte del siglo XX, sus esfuerzos han surtido resultados limitados.

Entre 1940 y 1960, el gobierno mexicano, a través de las instituciones de seguro social, construyó un número limitado de viviendas de alquiler en conjuntos icónicos de buena calidad, sobre todo en la Ciudad de México. Ello implicó altos subsidios, no solo a la construcción, sino también al mantenimiento, a favor de un número limitado de beneficiarios. Por esta razón, la política de la construcción de vivienda en alquiler fue discontinuada en la década de los sesenta y, dos décadas después, los conjuntos se convirtieron en condominios que se vendieron a los habitantes. A partir de esa fecha, la política de subsidios habitacionales en México giró hacia el apoyo de la adquisición de vivienda en propiedad, mecanismo que ya se había aplicado en algunos conjuntos financiados por el Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRAS). Para ello, se creó en 1964 el Programa Financiero de Vivienda, manejado por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), que facilitó la aplicación de los depósitos de la banca privada en el Banco de México a créditos hipotecarios para los sectores medios. Posteriormente, en 1972, se crearon los fondos de vivienda para los trabajadores: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISS-FAM) constituidos por un impuesto del 5% de los salarios de las y los trabajadores. Estos fondos otorgan préstamos hipotecarios sin el pago de un enganche hasta por veinte años de plazo. Para atender el financiamiento de población no derecho-habitante de estos fondos, se creó en 1981 el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). También se canalizaron fondos hacia la construcción habitacional a través del Instituto Nacional de Vivienda (INV), convertido en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) en 1971 y otros organismos que dependen de los gobiernos estatales.

A pesar de este esfuerzo por hacer accesible la vivienda terminada a toda la población, para el periodo 1977-1982, se puede estimar que el gobierno estaba subsidiando a apenas la cuarta parte de toda la nueva vivienda producida a nivel nacional; es decir, menos de un 10% de la población vivía en una de estas aproximadamente 1.3 millones de viviendas. En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, para 1990 este porcentaje sube a alrededor del 15%, un poco más en el Distrito Federal. En otras palabras, los subsidios no estaban rindiendo los frutos esperados, ni beneficiaban a la población más necesitada. Por esta razón, por la influencia creciente de la ideología política neoliberal y por la creciente disponibilidad de capital financiero a nivel internacional y

nacional, la política habitacional en México se reformuló en la década de 1990. El objetivo de las reformas era aprovechar los recursos disponibles de modo más eficiente, abriendo el negocio de la producción de vivienda social a la iniciativa privada para que pudieran construir más viviendas asequibles a un mayor número de adquirientes.

Las reformas han surtido efectos significativos. Primero, se liberaron recursos bancarios para el financiamiento hipotecario de vivienda en los niveles medios y superiores del mercado. Segundo, las instituciones públicas de vivienda redujeron sus funciones al financiamiento, dejando en manos de la iniciativa privada la promoción y comercialización de la vivienda, además de la construcción, que siempre habían realizado las empresas constructoras. Tercero, se redujo el nivel de subsidio individual al indexar los montos prestados al salario mínimo y luego a la Unidad de Medida y Actualización (UMA). Cuarto, al relajar las normas de control, las empresas privadas redujeron la calidad y superficie construida de la vivienda producida; esto, junto con las economías de escala que se lograron por la construcción masiva, permitió la multiplicación del número de viviendas construidas. Como resultado, el Censo de Población y Vivienda 2020 registra que al nivel nacional, poco más del 30% de las viviendas propias fueron adquiridas por alguno de sus habitantes con un crédito hipotecario, porcentaje que aumenta a 34% en la Ciudad de México.

Aun con estos logros, la política financiera de vivienda del Estado mexicano está lejos de garantizar el acceso a una vivienda completa para toda la población. Una proporción significativa no es sujeto de crédito por falta de ingresos suficientes y/o empleo estable. Otras familias prefieren no endeudarse en la compra de una vivienda de mala calidad y ubicada en zonas poco accesibles y lejos de sus familias o lugares de trabajo. Esto deja todavía a un amplio segmento de población que no tiene otra opción que alquilar una vivienda ya construida, según sus ingresos lo permitan, o ir construyendo su vivienda por etapas, al igual que la infraestructura y servicios urbanos. A diferencia de la experiencia europea, este orden de producción –ocupar el terreno primero y luego construir– es lo “normal”, en el sentido de que es la solución mayoritaria en las ciudades y sobre todo en el ámbito rural. Este orden de construcción ha implicado la violación de, por lo menos, una parte de la normatividad urbana, pues implica que, en un principio, no cumple con los estándares de edificación y usos del suelo autorizados. No es una solución limitada a los más pobres, aunque para ellos es la única opción, sino que ha sido adoptada por los sectores medios y hasta los de altos ingresos.

## **De la producción de vivienda a los tipos de poblamiento: del orden temporal al orden urbano**

Según estimaciones del Centro Geo (Montejano y otros 2022), la vivienda ocupa total o parcialmente aproximadamente el 85% del suelo urbano de la Ciudad de México, proporción que sube a 88%, en promedio, para todos los asentamientos urbanos del país. Esto quiere decir que las formas de producción y orden de acceso a la vivienda –el tipo de poblamiento– determinan en gran medida la estructura de la ciudad. Muchas investigaciones han señalado, además, que la forma de producción habitacional condiciona las relaciones sociales entre los habitantes, es decir, la manera de vivir la ciudad. Esta noción ha sido llamada por algunos autores “orden urbano”, siguiendo el trabajo de Emilio Duhau y Ángela Giglia (2007). Por ejemplo, la manera como las familias y vecinos se relacionan entre sí, con su entorno y con el gobierno no es lo mismo en una torre de departamentos adquiridos con un financiamiento del FOVISSSTE que en una colonia que se ha construido a lo largo de varias décadas con el esfuerzo individual y colectivo, sobre todo de las mujeres. Cuando hablamos de “tipos de poblamiento” pues, no nos limitamos a los procesos de producción material de la vivienda y del barrio, implica también diferentes modos de vida y de habitar la ciudad.

A partir de la sección anterior, se pueden agrupar los diversos tipos de poblamiento en los siguientes tres “órdenes” genéricos, tanto por lo que se refiere a su orden temporal de producción –y por lo tanto, a su relación con el marco normativo del ordenamiento territorial– como a su orden social, o tipo de relación y/o conflictividad que desarrollan:

1. la ciudad antigua,
2. la ciudad “formal” y
3. la ciudad “informal”.

A continuación, se describen los “tipos de poblamiento” generados por cada “orden”.

### **1. La ciudad antigua**

En primer lugar, es necesario reconocer que una parte de la ciudad –minoritaria en cuanto a superficie y población, pero con gran importancia política, económica y simbólica– fue urbanizada y poblada hace muchos años. Su forma de producción original no necesariamente tiene que ver con lo que ocurre ahora en estos espacios. Su fisonomía se ha transformado a lo largo del tiempo, a la par

de los cambios en los usos del suelo y, en algunos casos, a la clase social de la población residente. Se pueden identificar tres tipos de ciudad antigua con características distintivas, aunque comparten la característica de transformación y convivencia de la vivienda con actividades económicas, culturales y administrativas. Estos tipos de poblamiento son:

**1.1 La ciudad colonial o centro histórico:** la ciudad trazada por los españoles en el siglo XVI, equivalente más o menos a lo que se conoce como el perímetro “A” del centro histórico de la Ciudad de México (Ver Mapa 1). Esta zona quizá corresponde al espacio más “planificado” de la ciudad, pues desde el siglo XVI ha sido objeto de las sucesivas normas urbanas. Aquí, la estructura de los usos de suelo se mide no solo de manera horizontal, como en un plano, sino también de forma vertical; cada piso contiene diferentes usuarios y funciones que compiten entre sí para optimizar su cercanía al corazón político y cultural del país, empujando las rentas hacia arriba, a tal grado que se ha prácticamente eliminado el uso habitacional del centro histórico. Desde hace un siglo, la población de mayores ingresos ya no quiere convivir con tanto bullicio; las casas y terrenos que dejaron se convirtieron en vecindades para inquilinos pobres. Empero, ya para mediados del siglo pasado, el alza de la rentabilidad por metro cuadrado del suelo por la demanda por usos comerciales y, más recientemente, turísticos, ha provocado el éxodo mayor de los habitantes del centro. A estas presiones inmobiliarias por usos más rentables, se agrega una relativamente nueva tendencia de la “gentrificación”, es decir, el reemplazo de vivienda económica por departamentos nuevos o remodelados para personas de mayores ingresos, coadyuvado por las políticas de revitalización de los espacios públicos (Ver Ilustración 1).

Este proceso de expulsión, repoblamiento y expulsión de población en la ciudad colonial o “primer cuadro”, reforzaría un patrón de segregación socioespacial que se reproduce en la distribución de la población metropolitana hasta la fecha. Esencialmente, la población con mayores recursos se asentaría al poniente y sur de la ciudad, donde abundaba el agua y, a la vez, se encontraba con un menor riesgo de inundación, dejando al resto de la población las áreas más bajas al norte y oriente, con menos agua, con mayor riesgo de anegarse y, después de la desecación del Lago de Texcoco en 1901, sujeto a tolvaneras contaminantes durante los meses de estiaje.

**1.2: La ciudad central:** el segundo tipo de “ciudad antigua” corresponde a las zonas urbanas creadas alrededor de la ciudad colonial desde la Independencia hasta 1929. La elección de la fecha de 1929 para distinguir entre la ciudad

antigua y los tipos de población que se dieron posteriormente se debe a dos motivos. Primero, una razón práctica; existen varios planos elaborados por la Dirección de Catastro del Distrito Federal en 1929 que indican lo que se consideraba como área urbanizada en esa fecha (Ver Mapa 2). La segunda razón tiene que ver con el cambio de régimen administrativo en la Ciudad de México. En la misma fecha, se sustituyó el gobernador electo del Distrito Federal por un “regente” o jefe, designado por el Presidente de la República. Al mismo tiempo, se abolieron los municipios para dar lugar al “departamento central”, o Ciudad de México, propiamente dicho, y 12 delegaciones, cuyos jefes, a la vez, se nombraban por el regente.

La “ciudad central” comparte algunos rasgos con la “ciudad colonial”, pero se trata de un área mayor, con espacios habitacionales más claramente diferenciados de acuerdo con el patrón de segregación determinado históricamente; es decir, la población de mayores ingresos se concentra hacia el poniente y surponiente. Durante el siglo XIX y principios del XX, nuevas colonias se erigieron sobre los terrenos en torno al Paseo de la Reforma y hacia el sur. Las colonias Tabacalera, San Rafael, Juárez, Cuauhtémoc, Roma y Condesa, por ejemplo, acogieron a las viejas y nuevas clases acomodadas. Estas colonias fueron planificadas y autorizadas de acuerdo con un primer reglamento, promulgado en 1875. Después, el Código Sanitario de 1902 y el nuevo Reglamento para la Urbanización de 1903 impusieron exigencias más estrictas que debían cumplir los fraccionadores (Aréchiga 2020, 7). En cambio, los antiguos barrios de indios al norte, oriente y poniente rumbo a Tacuba se convirtieron en nuevas colonias, también planificadas, pero que no fueron autorizadas y no cumplían con los reglamentos. Estas colonias ofrecían habitaciones de alquiler construidas en vivienda colectiva, o vecindades, para la incipiente clase obrera y otros sectores populares, formando lo que a mediados del siglo XX se llamaría la “Herradura de Tugurios” (Aréchiga 2020). Ejemplos de este tipo de colonia son: la colonia Guerrero, la Morelos, la de los Doctores, la Tlaxpana, la Anáhuac y algunas colonias obreras en Azcapotzalco. A partir de 1910, la ciudad seguía creciendo según el mismo patrón de segregación. Para 1930, el Distrito Federal tenía aproximadamente un millón de habitantes, poco más de dos veces la población estimada para 1910 y cuatro veces la de 1885.

**1.3: Las cabeceras conurbadas:** el tercer componente de la “ciudad antigua” son los centros de las villas y pueblos importantes que rodeaban la ciudad colonial, desde tiempos prehispánicos en la mayoría de los casos. Muchos de ellos comparten rasgos físicos con la ciudad colonial: su traza regular y parque central rodeado por edificios emblemáticos de los poderes administrativo



y eclesiástico. Casi todos se convirtieron en municipios durante el siglo XIX. Dentro de la Ciudad de México, las actuales alcaldías, excepto la Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, tienen como centro una cabecera conurbada (Ver Ilustración 2). En los municipios metropolitanos del Estado de México e Hidalgo, el espacio urbano también se estructura en torno a antiguos centros urbanos, en algunos casos, como Texcoco, más antiguos que Tenochtitlán; la mayoría de ellos funge como cabeceras municipales actuales. Lo que comparten todas las cabeceras con los otros componentes de la ciudad antigua es la transformación a lo largo del tiempo de las formas de producción de vivienda, los cambios en los usos del suelo y la concentración de actividades comerciales, administrativas y culturales.

Duhau y Giglia (2008) llaman “espacios disputados” a estos tres tipos de poblamiento correspondientes a la ciudad antigua. Sus habitantes reconocen las ventajas de vivir en ellos, por su centralidad, relativa seguridad, calidad de espacios públicos y, en general, su accesibilidad a múltiples servicios, comercios y fuentes de trabajos. Precisamente por estas ventajas, estas áreas tienden a ser sujetas a presiones del mercado para sustituir los usos actuales por otros más rentables, ya sea del tipo comercial, recreativo, administrativo o vivienda para adquirentes o inquilinos con mayor capacidad económica que los residentes actuales. También hay conflictos por el tráfico, estacionamiento, generación de ruido, invasión de espacios públicos por el comercio callejero, falta de agua por nuevas construcciones, entre muchas otras molestias. A causa de ello, los moradores actuales de estos espacios suelen organizarse en protesta por las nuevas construcciones y la aparición de nuevos usos y vecinos. En este proceso de confrontación, los habitantes organizados se amparan en el carácter “planificado” de estas zonas de la ciudad, argumentando –muchas veces con razón– que los proyectos inmobiliarios violan las normas urbanísticas y constructivas existentes. Otro motivo por considerar es que los tipos de poblamiento comprendidos dentro de la “ciudad antigua” son los más “planificados” de la metrópoli.

## **2. La Ciudad “formal”**

Usamos el término “formal” para designar los tipos de poblamiento que, a partir de 1930, se han desarrollado alrededor de centro de la Ciudad de México ostensiblemente en conformidad con la normatividad urbana y constructiva vigente en cada momento. Es decir, se trata de formas de producción habitacional que se apegan al orden “normal” supuesto en dicha normatividad: que el acondicionamiento del espacio para usos habitacionales y la construcción de las viviendas antecedan la ocupación de las viviendas. Este orden de producción no

garantiza la legalidad de todos estos desarrollos habitacionales, en el sentido de que todos se autorizaron antes de su construcción, ni que toda la normatividad se cumpla el pie de la letra. Sin embargo, las condiciones de producción y características físicas permiten que, en poco tiempo, los fraccionamientos y desarrollos inmobiliarios adquieran su legalidad, algunas veces literalmente “comprada”. Es decir, su “forma” de la vivienda y entorno urbano, en términos de su morfología, características constructivas y disponibilidad de servicios, corresponde con lo prescrito por la normatividad correspondiente. Se puede clasificar la “ciudad formal” en tres tipos de poblamiento, de acuerdo con el nivel socioeconómico de los habitantes y, por lo tanto, con la manera como se supera la brecha entre el costo de la vivienda completa y el ingreso.

**2.1 Los conjuntos habitacionales:** corresponden a la vivienda subsidiada mediante las políticas y programas financieros descritos en la primera sección. A menudo, se refiere a los conjuntos como “vivienda social” en virtud de que responde a las políticas para hacer accesible una vivienda completa a la población de medianos y bajos ingresos. En su abrumadora mayoría, esta vivienda se ha construido como proyectos de departamentos o casas que comparten espacios colectivos; de ahí su caracterización como “espacios colectivizados” por Duhau y Giglia (2008). Originalmente inspirados en las utopías modernistas internacionales, estos proyectos plantearon una nueva forma de convivencia urbana que eliminaría los problemas de insalubridad y hacinamiento asociados con “los tugurios” de la ciudad central (Ver Ilustración 3). Si bien garantizan espacios mínimos, condiciones estructurales y cumplimiento con las normas de saneamiento, la vida cotidiana en estos conjuntos generalmente dista mucho de las visiones de los arquitectos y urbanistas modernistas. Muchos estudios han señalado los problemas de inseguridad, vandalismo, conflictos sobre el uso de los espacios comunes y, sobre todo, dificultades para la administración y mantenimiento del conjunto (Ver Ilustración 4). Además, con la excepción de la primera generación de los conjuntos, la ubicación de esta vivienda tiende a alejarse de la ciudad central hacia el oriente, por la necesidad de economizar el costo del suelo.

A partir de las reformas en los sistemas financieros de la década de 1990 se empezaban a producir conjuntos habitacionales a mayor escala en la periferia de las grandes ciudades mexicanas, incluidos los municipios metropolitanos de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Frente a esta tendencia, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1993 introdujo la figura de “conjunto urbano”, como una nueva modalidad de fraccionamiento que ofrecía viviendas ya construidas. En 2001 esta figura se reafirmó en el Có-

digo Administrativo del Estado de México, como modalidad de urbanización dominante en la entidad (Godínez, 2009). Los desarrolladores de los conjuntos urbanos lograron hacer más asequible la vivienda completa mediante la reducción de las normas mínimas de calidad y espacio, por la ocupación de grandes extensiones de terrenos y localidades periféricas más comunicadas y por las economías logradas por la gran escala de construcción. Generalmente se producen más de 2,000 viviendas por proyecto, pero a veces un número mucho mayor. Por ejemplo, entre 1993 y 2008, al Grupo Sadasi se le autorizó la construcción de más de 62,000 viviendas en las diferentes etapas del conjunto urbano Los Héroe, en Tecámac (Godínez, 2009, 82-3). San Buenaventura, en Ixtapaluca (Ver Ilustración 5) tiene aproximadamente 6,000 viviendas. Por las diferencias notables con los anteriores conjuntos habitacionales, localizados mayoritariamente en el entonces Distrito Federal, para 2020 se hace la distinción entre conjunto habitacional y conjunto urbano.

El orden urbano o la manera de habitar los conjuntos urbanos construidos a partir de 1993 ha sido tema de numerosos estudios que, en su mayoría, concuerdan sobre la problemática que implican para los habitantes: la lejanía de la ciudad, los largos tiempos y altos costos de viaje consiguientes y, a menudo, la necesidades de dejar de trabajar, sobre todo por parte de las mujeres; el aislamiento de redes familiares y sociales; la mala calidad de la construcción y servicios, el abandono de las viviendas y la inseguridad pública. Sin embargo, algunos autores, como Jaquin (2012) han registrado actitudes más positivas de los habitantes: la independencia de sus padres con quienes compartían antes, la mejoría en la calidad de la vivienda y de los servicios, ser propietario o tener mayor control sobre su vivienda. También se reconoce que hay diferencias importantes en la manera de habitar estos espacios entre hombres y mujeres y entre los grupos de edad. Jaquin sugiere que aumenta la división de los roles de género, ya que las opciones para hombres y mujeres se limitan por las dificultades para la movilidad cotidiana. En pocas palabras, los hombres salen y las mujeres se quedan en casa.

En todos los conjuntos hay bastante homogeneidad entre los habitantes en términos de edad y clase social, sobre todo durante la primera década de su existencia, rasgo compartido con los otros tipos de poblamiento “formales”. Habrá que mencionar que algunos de los nuevos conjuntos que aparecieron en la ZMVM a partir del año 2000 alojan más bien a estratos sociales medios, ya que como vemos a continuación, las reformas al financiamiento habitacional favorecieron un auge en la promoción inmobiliaria de condominios horizontales o verticales destinados a este sector de la población.

## **2.2 y 2.3 Los fraccionamientos y desarrollos de vivienda residencial medio y alto**

Los tipos de poblamiento que hemos denominado “residencial medio” y “residencial alto” corresponden a la producción habitacional orientada hacia las clases medio-altas y altas. Se trata de vivienda que cumple con toda la normatividad antes de ser ocupada y, por lo general, posee una calidad superior a la norma en términos de construcción, servicios, acabados y espacio. Con algunas excepciones, se localiza hacia el poniente y sur de la ciudad. Se distingue entre vivienda “media” y “alta” en función de su precio, lo que refleja su ubicación, la superficie construida, la cantidad de terreno que ocupa, la calidad constructiva y los servicios disponibles. Antes de 1990, el modo dominante de producción de este tipo de vivienda era la adquisición del suelo por parte de los usuarios, quienes encargaban la construcción de la casa a un arquitecto o ingeniero. También se construían edificios de departamentos y condominios a escala reducida para la venta o alquiler a este sector de la población. Así se producían las colonias emblemáticas para las clases acomodadas, tales como la Colonia del Valle, Águilas, Ciudad Satélite y, para los más adinerados, Jardines del Pedregal y todas las colonias anexas a Lomas de Chapultepec, cuyos orígenes se remontan hasta antes de 1929. Hasta la década de los 1990, las posibilidades de obtener préstamos hipotecarios eran limitados, por lo que las casas fueron financiadas principalmente a partir de los ahorros de los ocupantes. Este sistema generó un acervo de viviendas que se venden ya usadas o son demolidas para construir departamentos, pero también se siguen fraccionando y vendiendo terrenos urbanizados a este sector de la población.

La liberalización de los sistemas financieros de vivienda que ocurrieron después de la reprivatización de la banca en 1990 afectó no solo la construcción de vivienda “de interés social”, sino también la que se producía para los sectores medios y altos. Se empezaba a disponer de financiamiento bancario y otro tipo de inversiones, no solo para hipotecas, sino también, al igual que en el sector de la vivienda social, como créditos a corto plazo para financiar la adquisición de terrenos y la construcción. Entre otros efectos, se produjo un auge en la construcción de condominios cerrados de acceso controlado. Se habían empezado a construir condominios horizontales desde los años setenta (Ver Ilustración 6), pero a partir de la década de 1990, proliferó el modelo, notablemente en el pueblo de Tepepan y en torno a cabeceras y pueblos, en el suroeste de la Ciudad de México. Después de la experiencia desastrosa provocada por “el error de diciembre” (de 1994) que volvió impagables los créditos hipotecarios por las altas tasas de interés, el capital financiero ha penetrado cada vez más la producción

habitacional para los sectores de medianos y altos ingresos, además de la construcción de oficinas y comercios. Duhau y Giglia (2008, 394-433) identifican estas nuevas formas de ocupar la ciudad –“el espacio insular”– con el deseo de la población más rica de aislarse del resto de la metrópoli en búsqueda de la ilusión de “vivir en un mundo aparte”. Esta ilusión llega a su máxima expresión en la construcción de unidades habitacionales virtualmente autosuficientes, donde los habitantes de los lujosos departamentos y casas acceden a comercios, instalaciones deportivas y recreativas, escuelas y otros servicios, sin necesidad de salir del predio (Ver Ilustración 7).

Desafortunadamente, hasta el momento, no disponemos de información que nos permita distinguir las formas de financiamiento y promoción de este sector de la vivienda. Gran parte de estas promociones, además, ocupan terrenos que no son representativos de toda un AGEB o colonia, lo que dificulta su inclusión como criterio de su clasificación por tipo de poblamiento a estas escalas. Por esta razón, es posible que nuestras estimaciones de los tipos de poblamiento “residencial medio” y “residencial alto” estén subestimadas. De todas formas, dada la distribución desigual del ingreso entre la población de la ciudad, son minoritarios comparados con todos los demás tipos de poblamiento, salvo la “ciudad colonial”.

### **3. La ciudad informal**

El orden temporal de producción de la vivienda mayoritaria en México se caracteriza por: primero, la ocupación o posesión del suelo; luego, la adecuación paulatina del suelo para usos urbanos –introducción de infraestructura y servicios–; y de modo simultáneo, la construcción incremental de la vivienda. Este proceso requiere el esfuerzo individual de las familias, la organización de los habitantes para realizar trabajos colectivos y para gestionar ante las autoridades los apoyos necesarios para volver habitable la localidad: instalación de redes de infraestructura, regularización de la tenencia, obras de mejoramiento, entre otros. Al mismo tiempo, el proceso incremental de producción de suelo urbano y vivienda también implica la violación de la normatividad urbana y constructiva. Esta situación –aunada a irregularidades en la propiedad original y en las transacciones de compraventa– impide la escrituración de los lotes adquiridos, de ahí el término asentamientos “irregulares” o “no controlados” para nombrar este tipo de urbanización. Este significado de “irregular” no debe confundirse con el término “asentamientos irregulares” utilizado en las leyes, programas y planes de desarrollo urbano de la Ciudad de México, que se refiere

exclusivamente a la vivienda que se ha producido en suelo de conservación, tal como se definió en el Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1987. El resto de la urbanización informal, ubicado en áreas designadas como “suelo urbano”, no se considera “irregular” en el lenguaje oficial del ordenamiento territorial de la Ciudad de México.

La mayoría de las viviendas producidas de manera incremental son habitadas por sus propietarios, pero con el paso del tiempo, también incluyen cuartos, casas o departamentos prestados o alquilados a familiares o a terceros. Hay muchas variantes del proceso. Por su importancia en cuanto a su origen, se pueden distinguir entre urbanizaciones que realizaron con la intención de formar una colonia entera –lo que suelen llamarse “colonias populares” en México– y la ocupación de lotes individuales esparcidos en torno a pueblos. Para efectos de análisis de la situación actual, se pueden distinguir entre “pueblos conurbados”, ubicados dentro o adyacentes al núcleo urbano de la ciudad y “pueblos no conurbados”, que se encuentran separados de la ciudad por terrenos no urbanizados. En algunos casos, la distinción entre “colonia popular” y “pueblo conurbado” es bastante difusa, pero se pueden identificar casos emblemáticos de ambos tipos.

**3.1 Colonias populares.** La creación de las colonias populares en torno a la Ciudad de México se ha dado principalmente por tres procesos:

1. Las invasiones paulatinas o masivas de tierras. Algunos ejemplos son: la Colonia Barrio Norte (Álvaro Obregón), una invasión paulatina de una mina de arena a partir de 1954, que termina formando parte de una concentración de colonias populares de alta densidad en el poniente de la ciudad (Ver Ilustración 8); la Colonia Reforma Social (Miguel Hidalgo), una invasión organizada también en 1954 de otro terreno minado, de propiedad federal; la Colonia Santo Domingo (Coyoacán) que se formó a partir de una invasión masiva de terrenos comunales del pueblo del mismo nombre. El motivo de los invasores es la necesidad de contar con un pedazo de tierra para fincar una vivienda, pero también los organizadores de las invasiones suelen tener motivos políticos y/o económicos. En la Ciudad de México, después de la década de los setenta, prácticamente no se han realizado invasiones masivas organizadas.
2. La subdivisión y venta de lotes por fraccionadores. Son urbanizaciones planeadas y ejecutadas por fraccionadores, en violación parcial o total de la normatividad urbana vigente; es decir, carecían de permisos e incumplieron la

normatividad urbana. Muchas veces había irregularidades en la propiedad del terreno fraccionado, por ejemplo, la venta ilegal de propiedades federales y/o la venta múltiple de un solo lote. Ejemplos emblemáticos de este tipo de colonia popular son las urbanizaciones masivas realizadas en el Ex Vaso del Lago de Texcoco, hoy el municipio de Nezahualcóyotl (Ver Ilustración 9) y parte del municipio de Ecatepec, en el Estado de México. A una escala menor, en la Ciudad de México se fraccionaron terrenos para vender lotes baratos a la clase trabajadora desde la década de 1920, sobre todo en las actuales Alcaldías Azcapotzalco y Gustavo A. Madero. En algunos casos las ventas estaban organizadas por sindicatos o partidos políticos, o directamente promovidas desde la Presidencia de la República. Colectivamente, estas colonias se nombraban “colonias proletarias” hasta los años sesenta y su consideración como colonia popular “informal” se debe a que, en sus inicios, no fueron autorizados, ni cumplían con la normatividad vigente que exigía la urbanización completa antes de la venta de lotes, ni las viviendas contaban con licencia de construcción.

3. La ocupación de terrenos ejidales y comunales. Se puede dividir en dos categorías, dependiendo de la fecha de urbanización. Antes de la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) en 1973, la mayor parte de la venta de lotes en terrenos ejidales del entonces Distrito Federal se legitimaba con la creación de una Zona Urbana Ejidal (Bejarano 1983; Varley 1985). La Zona Urbana Ejidal es una figura contemplada en la legislación agraria para permitir la venta de solares a personas ajenas a las actividades agrícolas del ejido, otorgándoles un certificado y, posteriormente, el título de propiedad. Bajo la legislación urbana, sin embargo, estos títulos carecen de legitimidad, dado que no fueron autorizados por las autoridades locales ni cumplen con la normatividad urbanística, ni de la construcción. En 1973, entre otras organizaciones que funcionaban al nivel local, se creó la CORETT con el fin de regularizar la tenencia de las viviendas construidas en suelo ejidal, sobre todo en los alrededores de las grandes ciudades. Esto dio impulso a la consolidación de las colonias así creadas, dando lugar a la generación de densidades sumamente altas en algunas zonas (Ver Ilustración 10). Al mismo tiempo, generó importantes reservas territoriales consistentes en las propiedades ejidales expropiadas para fines de la regularización que aún no se urbanizaban. (Ciertamente, estas reservas facilitaron de manera importante en la construcción de vivienda asequible por los organismos de vivienda estatales financiados por FONHAPO en la década de 1980). Aunque la constitución o ampliación de Zonas

Urbanas Ejidales seguía funcionando como instrumento de legitimación y la pseudoregularización de vivienda urbana asentada en ejidos, la promesa de una regularización definitiva por parte de CORETT se convirtió en la garantía principal para los compradores de lotes en ejidos. En 2016, CORETT se transformó en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) y dejó de formar parte del Sector Agrario para incorporarse a la SEDATU. Además de la creación y ampliación de Zonas Urbanas Ejidales y los programas de regularización de la tenencia, los terrenos ejidales y comunales pueden urbanizarse mediante los procesos de invasión y fraccionamiento descritos arriba. Sin embargo, hasta 1993, su regularización ha sido predominantemente a través de CORETT. La reforma en 1993 al Artículo 23 constitucional permitió la venta legal de terrenos ejidales y puso fin a la creación de nuevos ejidos, lo que agrega otra fuente de legitimización del fraccionamiento y venta de lotes habitacionales en parcelas ejidales, aunque de ninguna manera garantiza su legalidad (Olivera 2005). La posibilidad de la enajenación legal de estos terrenos ha nutrido el desarrollo inmobiliario formal, sobre todo para la construcción de conjuntos urbanos, con o sin la participación de los ejidatarios en el negocio. Sin embargo, la venta ilegal de sus tierras para la urbanización popular o informal sigue representando la opción más rentable a corto plazo para los ejidatarios o comuneros (Olivera, 2005).

**3.2 y 3.3 Los pueblos conurbados y no conurbados.** Una parte creciente de la urbanización informal en las sucesivas periferias de la Ciudad de México se ha dado en torno a pueblos, situación que está vinculada con la urbanización de tierras ejidales y comunales. Lo que distingue los tipos de poblamiento denominados “pueblos conurbados” y “pueblos no conurbados” es su cercanía a los núcleos urbanos, con sus respectivos barrios, y la ocupación del suelo más bien esporádica y discontinua. Los procesos de venta están controlados por los originarios de los pueblos y/o por la autoridad ejidal local. En algunos casos se trata de la producción de alojamiento para los descendientes de los originarios. Sin embargo, la mayor parte de las ventas o traslado de posesión es a personas ajenas a la comunidad, lo que da lugar a conflictos entre los originarios, identificados por relaciones de parentesco y permanencia en el pueblo, y los “avecindados”, personas ajenas al pueblo que adquieren lotes o rentan viviendas en la localidad (Muñoz, 2022).

Existen muchos estudios sobre los usos y costumbres, identidades y forma de gobierno de los pueblos tradicionales en México. Con base en algunos de ellos, Duhau y Giglia (2008, 361-393), han calificado como “espacios ancestrales” a este tipo de poblamiento, resaltando los siguientes aspectos que caracterizan esta forma de orden urbano.



Primero, las representaciones, sobre todo las cinematográficas, de los pueblos forman parte importante de la identidad nacional. Podemos agregar que, si bien las tradiciones como la indumentaria, los ritos, la gastronomía y celebración de fiestas vienen de tiempos remotos, la urbanización de los pueblos las refuerza. Por ejemplo, son cada vez más numerosas y extravagantes las fiestas de los pueblos y nuevos ritos se agregan o se reinventan para reforzar la identidad como “pueblo originario”, tendencia que se ha impulsado por la política pública al respecto. En segundo lugar, independientemente de su actividad económica principal, los originarios de los pueblos mantienen un vínculo “mítico-religioso” con la tierra, que tiene sus raíces en el pasado agrícola, muchas veces conservando una pequeña milpa para seguir cultivando (Portal, 1997). Tercero, debido, justamente, a su relación con la tierra, los pueblos tienden a buscar cierta autonomía con respecto al gobierno, actitud que tiene repercusiones importantes para el intento de regular los usos y destinos del suelo a través de la normatividad urbana y constructiva.

Para la clasificación de los tipos de poblamiento con fines del análisis cuantitativo, se definen los “pueblos no conurbados” como aquellos que están separados por más de 100 metros del núcleo urbano metropolitano. En realidad, se trata de un *continuum* de situaciones: en un polo están los “no conurbados”, cuya población es mayoritariamente originaria, donde todavía tiene importancia económica la actividad agrícola y las costumbres e identidades tradicionales tienen una esfera de influencia muy amplia. En el otro polo están los pueblos conurbados hace cinco décadas, donde el orden tradicional se restringe a una minoría de la población y a ciertos aspectos como la organización de las fiestas o la gestión del panteón. En todo caso, es importante enfatizar que se trata de un tipo de poblamiento sumamente heterogéneo y que la diversificación de los pueblos se intensifica en el tiempo (Cruz y Carbone, 2012).

## **Los tipos de poblamiento en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: importancia relativa y tendencias**

### **Nota metodológica**

A partir de las consideraciones desplegadas en la sección anterior, el Cuadro 1 presenta los criterios para la clasificación de las AGEB por tipo de poblamiento. La clasificación se ha realizado por etapas y se ha revisado con cada evento censal hasta 2020. La primera clasificación, que ha servido de referencia para las posteriores, se realizó en 1996-1997 por el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C. (CENVI A.C.), en el marco de una investigación del mismo nombre

encargada por el Centro Nacional de Población, bajo la coordinación de Alejandro Suárez Pareyón y René Coulomb (CONAPO, 1998). En ese momento, no existía cartografía georreferenciada de las AGEBs, por lo que la cuantificación espacial fue aproximada. Los criterios utilizados fueron el análisis cartográfico y de fotografías aéreas, conocimiento directo de la ciudad y recorridos de verificación. La segunda clasificación se llevó a cabo por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (UAM Azcapotzalco), bajo la coordinación de Priscilla Connolly, con el apoyo de CONACyT (Connolly, 2005). En ese momento se contaba no solo con el Marco Geoestadístico Nacional publicado por el INEGI, que permitió localizar con exactitud las AGEBs y municipios, sino también con el Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE) de 1995 que redistribuyó los datos censales de 1990 en las AGEBs georreferenciadas utilizadas para el conteo de 1995. Ello permitió construir bases unificadas por AGEB de los indicadores censales de 1990, 1995 y 2000, junto con otras variables, como tenencia original de la tierra, fecha de urbanización y tipo de poblamiento (Connolly y Velázquez, 2005). La revisión de los tipos de poblamiento se basó en el análisis cartográfico y aerofotogramétrico, visitas de campo y verificación estadística con los datos censales.

A partir de 2005, se pueden consultar en Internet las imágenes satelitales de Google Earth y, desde 2007, ha sido posible visualizar Google Street View. Las revisiones posteriores de los tipos de poblamiento por AGEB se han basado principalmente en estas imágenes sobrepuestas con una capa de las AGEBs, prestando atención especial a las AGEBs nuevas y modificadas. La clasificación se ha verificado con información adicional disponible sobre precios inmobiliarios y otros indicadores sobre la oferta habitacional actual. Además, se ha recopilado un acervo importante de fuentes documentales con información sobre el origen, desarrollo histórico y otras características de las colonias, lo que permite tener mayor certidumbre sobre su proceso original de poblamiento. Este acervo ha tenido relevancia especial para la revisión más reciente con datos censales de 2020 por colonia. La disponibilidad de la delimitación georreferenciada de las colonias a nivel nacional permitió la verificación de los tipos de poblamiento ya no solo por AGEB, sino también por colonia, lo que aumenta considerable la precisión de los resultados.

**Cuadro 1.** Definición técnica de los tipos de poblamiento

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| 1.1 Ciudad colonial                   | AGEBs (o colonias) con 50% o más de su superficie comprendido dentro del perímetro "A" del Centro Histórico delimitado en el Decreto Presidencial el 11 de abril de 1980.   |
| 1.2 Ciudad central                    | AGEBs (o colonias) urbanizadas aproximadamente entre 1820 y 1929 al rededor de la ciudad colonial, de acuerdo con el Plano Catastral del Distrito Federal de 1929.  |
| 1.3 Cabecera conurbada                | AGEBs (o colonias) que en más del 50% de su superficie contienen las cabeceras, villas y pueblos mayores que se encontraban separadas de la Ciudad de México y que fueron absorbidas posteriormente.  |
| 2.1 Conjunto habitacional             | AGEBs (o colonias) con 50% o más de su superficie ocupado por vivienda unifamiliar o multifamiliar, financiados total o parcialmente por organismos públicos de vivienda a través de promoción directa, créditos puente y/o hipotecas; incluye en algunos casos conjuntos de vivienda multifamiliar tipo medio. |
| 2.2 Conjunto urbano                   | AGEBs (o colonias) con 50% o más de su superficie ocupado por Conjuntos Habitacionales con más de 100 viviendas, desarrollados después de 1993 en el Estado de México e Hidalgo.  |
| 2.3 Residencial medio                 | AGEBs (o colonias) con 50% o más de su superficie ocupado por fraccionamientos autorizados y totalmente urbanizados, con viviendas terminadas.  |
| 2.4 Residencial alto                  | AGEBs (o colonias) con 50% o más de su superficie ocupado vivienda cuyas características y precio solo es asequible a la población de mayores recursos; por ejemplo, cuyo precio promedio de venta excede un millón de dólares.   |
| 3.1 Colonia popular                   | AGEBs (o colonias) con 50% o más de su superficie ocupado por asentamientos que no fueron autorizados y/o incumplieron con la normatividad en el momento de su creación.  |
| 3.2 Pueblo conurbados                 | AGEBs (o colonias) con 50% o más de su superficie ocupado por los centros y barrios de los pueblos absorbidos o contiguos con el área urbanizada de la Ciudad de México.  |
| 3.3 Pueblo no conurbados              | AGEBs (o colonias) con 50% o más de su superficie ubicadas dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, separado por más de 100 metros del área urbanizada central de la ciudad.   |
| 4.1 Predominantemente no Habitacional | AGEBs (o colonias) pobladas con más de 50% de su superficie ocupada por usos no habitacionales  |
| 4.2 No habitacional                   | AGEBs (o colonias) sin población.   |

### **Resultados: la distribución de la población y vivienda de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por AGEB**

Los Cuadros 2 y 3 demuestran la evolución de la distribución de población y vivienda por tipos de poblamiento en la ZMVM de 1990 y 2020, y el Mapa 3 representa su distribución espacial. Quizá lo más notable es la relativa estabilidad en la importancia relativa de cada tipo, lo que refleja la inercia de una gran ciudad que ya dejó su fase de crecimiento acelerado. La gran mayoría de la población habita zonas que se urbanizaron hace décadas. Sin embargo, hay algunos cambios relevantes, provocados por las tendencias en la producción habitacional ya mencionadas.

**Cuadro 2. ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO 1990, 2000, 2010 y 2020: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN AGEBS POR TIPO DE POBLAMIENTO**

|                                       | Población total (POBTOT) |               |                   |               |                   |               |                   |               |
|---------------------------------------|--------------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
|                                       | 1990                     |               | 2000              |               | 2010              |               | 2020              |               |
|                                       | No.                      | %             | No.               | %             | No.               | %             | No.               | %             |
| 1.1 Ciudad Colonial                   | 51,945                   | 0.3%          | 48,626            | 0.3%          | 42,300            | 0.2%          | 36,811            | 0.2%          |
| 1.2 Ciudad Central                    | 1,158,112                | 6.8%          | 1,140,885         | 6.3%          | 1,179,705         | 6.0%          | 1,284,610         | 6.1%          |
| 1.3 Cabecera Comurbada                | 426,641                  | 2.5%          | 453,100           | 2.5%          | 380,130           | 1.9%          | 387,006           | 1.8%          |
| <b>Total Ciudad Vieja</b>             | <b>1,636,698</b>         | <b>9.6%</b>   | <b>1,642,611</b>  | <b>9.1%</b>   | <b>1,602,135</b>  | <b>8.2%</b>   | <b>1,708,427</b>  | <b>8.1%</b>   |
| 2.1 Conjunto Habitacional             | 2,570,829                | 15.1%         | 2,818,931         | 15.7%         | 3,550,162         | 18.1%         | 2,431,440         | 11.5%         |
| 2.1.1 Conjunto Urbano                 | nd                       | nd            | nd                | nd            | nd                | nd            | 1,615,412         | 7.7%          |
| 2.2 Residencial Medio                 | 1,339,263                | 7.9%          | 1,105,057         | 6.1%          | 1,316,928         | 6.7%          | 1,386,676         | 6.6%          |
| 2.3 Residencial Alto                  | 259,902                  | 1.5%          | 286,523           | 1.6%          | 293,703           | 1.5%          | 337,140           | 1.6%          |
| <b>Total Ciudad Formal</b>            | <b>4,169,994</b>         | <b>24.4%</b>  | <b>4,210,511</b>  | <b>23.4%</b>  | <b>5,160,793</b>  | <b>26.4%</b>  | <b>5,770,668</b>  | <b>27.4%</b>  |
| 3.1 Colonia Popular                   | 8,504,831                | 49.9%         | 9,266,454         | 51.5%         | 9,433,533         | 48.2%         | 9,723,802         | 46.1%         |
| 3.2 Pueblo Comurbado                  | 1,452,064                | 8.5%          | 1,548,767         | 8.6%          | 1,858,356         | 9.5%          | 2,258,381         | 10.7%         |
| 3.3 Pueblo no Comurbado               | 960,793                  | 5.6%          | 1,051,952         | 5.8%          | 1,364,635         | 7.0%          | 1,400,789         | 6.6%          |
| <b>Total Ciudad Informal</b>          | <b>10,917,688</b>        | <b>64.0%</b>  | <b>11,867,173</b> | <b>63.9%</b>  | <b>12,656,524</b> | <b>64.7%</b>  | <b>13,382,972</b> | <b>63.5%</b>  |
| 4.1 Predominantemente no Habitacional | 324,461                  | 1.9%          | 291,114           | 1.6%          | 128,752           | 0.7%          | 210,641           | 1.0%          |
| 4.2 Uso no Habitacional               | 9,658                    | 0.1%          | 9,219             | 0.1%          | 27,395            | 0.1%          | 18,890            | 0.1%          |
| <b>Total</b>                          | <b>17,058,499</b>        | <b>100.0%</b> | <b>17,997,308</b> | <b>100.0%</b> | <b>19,575,599</b> | <b>100.0%</b> | <b>21,091,598</b> | <b>100.0%</b> |

Fuente: Observatorio de la Ciudad de México OCIM, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Investigación propia y datos del XI y XII Censos de Población y Vivienda, resultados por AGEBS en el SCINCE (Disco Compacto 1995) y del XIII Censo de Población y Vivienda, Principales Resultados por AGEBS y Manzana.

Nota: se refiere solamente a la población en AGEBS en localidades urbanas (con más de 2,500 habitantes)

**Cuadro 3. ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO 1990, 2000, 2010 y 2020 : DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS EN AGEBS POR TIPO DE POBLAMIENTO**

|                                       | Viviendas particulares habitadas (TVIVPARHAB) |               |                  |               |                  |               |                  |               |
|---------------------------------------|---|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
|                                       | 1990  |               | 2000             |               | 2010             |               | 2020             |               |
|                                       | No.   | %             | No.              | %             | No.              | %             | No.              | %             |
| 1.1 Ciudad Colonial                   | 15,555  | 0.5%          | 12,236           | 0.3%          | 11,889           | 0.2%          | 11,416           | 0.2%          |
| 1.2 Ciudad Central                    | 338,807                                       | 10.6%         | 323,083          | 7.8%          | 389,800          | 7.5%          | 464,233          | 7.7%          |
| 1.3 Cabecera Comurbada                | 73,118  | 2.3%          | 99,577           | 2.4%          | 96,246           | 1.9%          | 105,578          | 1.7%          |
| <b>Total Ciudad Vieja</b>             | <b>427,480</b>                                | <b>13.4%</b>  | <b>434,896</b>   | <b>10.5%</b>  | <b>497,935</b>   | <b>9.6%</b>   | <b>581,227</b>   | <b>9.6%</b>   |
| 2.1 Conjunto Habitacional             | 466,584                                       | 14.6%         | 660,674          | 16.0%         | 973,039          | 18.8%         | 736,744          | 12.2%         |
| 2.1.1 Conjunto Urbano                 |   |               |                  |               |                  |               | 487,134          | 8.0%          |
| 2.2 Residencial Medio                 | 318,472                                       | 10.0%         | 286,523          | 6.9%          | 393,292          | 7.6%          | 458,479          | 7.6%          |
| 2.3 Residencial Alto                  | 51,918  | 1.6%          | 63,027           | 1.5%          | 84,265           | 1.6%          | 109,229          | 1.8%          |
| <b>Total Ciudad Formal</b>            | <b>836,974</b>                                | <b>26.2%</b>  | <b>1,010,224</b> | <b>24.4%</b>  | <b>1,450,596</b> | <b>28.0%</b>  | <b>1,791,586</b> | <b>29.6%</b>  |
| 3.1 Colonia Popular                   | 1,515,026                                     | 47.4%         | 2,069,318        | 50.1%         | 2,409,480        | 46.5%         | 2,657,526        | 43.9%         |
| 3.2 Pueblo Comurbado                  | 245,031                                       | 7.7%          | 344,277          | 8.3%          | 465,889          | 9.0%          | 601,834          | 9.9%          |
| 3.3 Pueblo no Comurbado               | 121,415                                       | 3.8%          | 212,574          | 5.1%          | 324,239          | 6.3%          | 360,928          | 6.0%          |
| <b>Total Ciudad Informal</b>          | <b>1,881,472</b>                              | <b>58.9%</b>  | <b>2,626,169</b> | <b>63.5%</b>  | <b>3,199,608</b> | <b>61.7%</b>  | <b>3,620,288</b> | <b>59.8%</b>  |
| 4.1 Predominantemente no Habitacional | 47,876  | 1.5%          | 61,761           | 1.5%          | 31,474           | 0.6%          | 58,599           | 1.0%          |
| 4.2 Uso no Habitacional               | 439   | 0.0%          | -                | 0.0%          | 4,194            | 0.1%          | 3,979            | 0.1%          |
| <b>Total</b>                          | <b>3,194,241</b>                              | <b>100.0%</b> | <b>4,133,050</b> | <b>100.0%</b> | <b>5,183,807</b> | <b>100.0%</b> | <b>6,055,679</b> | <b>100.0%</b> |

Fuente: Observatorio de la Ciudad de México OCIM, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Investigación propia y datos del XI y XII Censos de Población y Vivienda, resultados por AGEBS en el SCINCE (Disco Compacto 1995) y del XIII Censo de Población y Vivienda, Principales Resultados por AGEBS y Manzana.

Nota: se refiere solamente a la vivienda en AGEBS en localidades urbanas (con más de 2,500 habitantes)

Primero, como es de esperarse, la ciudad colonial o centro histórico ha perdido población y vivienda de manera constante desde 1990, pero sobre todo a partir de 2000. Lo mismo sucede con las cabeceras conurbadas. La ciudad central pierde población y vivienda hasta 2000, pero recupera su relevancia en términos absolutos a partir de 2000, con un aumento significativo en la cantidad de viviendas. Aquí, el promedio de personas por vivienda ha bajado drásticamente de 3.4 en 1990 a 2.8 en 2020, lo que refleja la intensa actividad inmobiliaria que tiende a desplazar la población original para producir departamentos para jóvenes profesionales y turistas. Así, para 2020, escasamente el 8.1% de la población y el 9.6% de las viviendas de la ZMVM se ubican en la ciudad antigua.

Segundo, la vivienda formal –entiéndase la vivienda completa producida para adquirirse con crédito hipotecario– está gradualmente ganando terreno con respecto a la ciudad informal. Del 24% de la población y 26% de las viviendas en 1990, para 2020 estos porcentajes suben al 27% y 30%, respectivamente. Esto quiere decir que su contribución al aumento total de viviendas pasa de menos de la quinta parte entre 1990 y 2000, al 42% y al 39% en las décadas siguientes. La explosión del crédito hipotecario afecta sobremanera la vivienda social (conjuntos habitacionales y urbanos), cuya participación en el aumento total de viviendas en la zona metropolitana pasa de menos del 21% de 1990 a 2000, a casi la tercera parte en las décadas siguientes.

Tercero, y a la inversa, la producción informal de vivienda está cediendo gradualmente a la producción de vivienda terminada financiada, sobre todo a partir de 2000; de contribuir en un 79% al aumento de viviendas en la última década del siglo pasado, produjo el 55% entre 2000 y 2010 y 48% entre 2010 y 2020. Esto no quiere decir que su peso en el total de viviendas existentes disminuya de manera significativa: de representar el 60% de todas las viviendas en 1990, subió al 63.5% en 2000, para bajar a 62% en 2010 y 60% en 2020 (Ver Cuadro 3). Lo que sí es notable es la mayor importancia de la vivienda generada alrededor de los pueblos, conturbados y no conurbados, que juntos alojan al 16% de la población metropolitana en 2020, comparado con 11.5% en 1990. Esto refleja la saturación de las colonias populares existentes y escasez de terrenos para el establecimiento a gran escala de colonias nuevas. Con todo, está claro que la mayor parte del crecimiento de población y vivienda en colonias populares se debe a la densificación de la urbanización informal existente.

La densidad promedio en las colonias populares de la Ciudad de México es de 147 personas por hectárea: 171 en la Ciudad de México y 137 en el Estado de México, pero algunas colonias llegan a tener más de 500. Esto se debe comparar con las densidades promedio para toda la zona metropolitana de los otros ti-

pos de poblamiento: 162 en los conjuntos habitacionales, 121 en los conjuntos urbanos, 158 personas por hectárea en la ciudad central, 122 en toda la ciudad antigua, 79 y 33 en las zonas residenciales medias y altas, respectivamente, así como 65 y 29, respectivamente, en los pueblos conurbados y no conurbados. La densidad promedio en las AGEBs de la Ciudad de México es de 115 personas por hectárea y de 77 en el Estado de México. Sin duda, la urbanización informal, sobre la de las colonias populares, ocupa de manera más eficiente el suelo, hecho que también se constata por la proporción de viviendas desocupadas: 7% en la ciudad informal, comparado con 13% en la ciudad formal, principalmente por las viviendas desocupadas en los conjuntos urbanos, donde representan un 24% del total.

### **Algunas reflexiones sobre la relación entre los tipos de poblamiento y la planeación**

A partir de lo expuesto anteriormente, se puede comprender que la planeación territorial de la Ciudad de México tiene significados muy distintos para cada tipo de poblamiento y, por lo tanto, los retos que enfrenta en cada contexto también son diferentes.

En la ciudad informal, donde la normatividad propia del ordenamiento territorial nunca ha tenido mayor relevancia, la planeación se concibe como la realización de proyectos y obras para mejorar la vivienda y el entorno urbano. El reto aquí y en la producción de nuevos asentamientos es ajustar la normatividad a las realidades de la producción progresiva de la ciudad, para poder acomodar de manera legal la producción y el mejoramiento de vivienda asequible. Caso aparte son los asentamientos irregulares que se han formado en suelo de conservación de la Ciudad de México desde 1987. Para ellos, el ordenamiento territorial es un problema que les impide regularizar su situación y acceder a los beneficios de la inversión pública. Ciertamente, al no regularizar estos asentamientos se ha frenado la urbanización de tierras con valor ambiental importante, sobre todo al sur de la ciudad. Sin embargo, la misma política ha cerrado gran parte de las opciones de la población de menores ingresos para vivir en la ciudad. Una proporción creciente de los asentamientos llamados “irregulares” se producen en torno a los pueblos tradicionales, donde difícilmente se acepta la idea de que el ordenamiento territorial represente el “interés público”. Y es en estas zonas donde se generan las mayores carencias de vivienda, infraestructura y servicios urbanos.

Por el contrario, en la ciudad formal y en la ciudad central, la planeación se concibe como un mecanismo para frenar o, por lo menos, controlar la inversión en proyectos de construcción, sobre todo del sector privado. Aquí la planeación debe ju-

gar el papel de mediador entre los residentes actuales, los agentes inmobiliarios y las necesidades de inversión para el funcionamiento adecuado de la ciudad. El reto es buscar mecanismos que permitan conservar la vivienda, sobre todo la vivienda asequible a la población de bajos y medianos ingresos, sin perjudicar la economía urbana. En este sentido, deben recibir atención especial los conjuntos habitacionales existentes, cuyo deterioro por falta de mantenimiento amenaza la calidad de vida que una vez ofrecían a sus habitantes.

Por último, en la ciudad colonial y las cabeceras que están perdiendo a sus habitantes, la planeación concierne más bien a otros usos y usuarios. Sus funciones económicas, administrativas, culturales y turísticas son vitales, pero a la vez expulsan a la población residente. El reto mayor es evitar que el centro y subcentros se conviertan en museos o distritos de oficinas, desprovistos de vida durante la noche. La planeación de estas áreas es asunto de todos, pero no deben ser excluidos los actuales o potenciales residentes.

## Referencias bibliográficas

- Aréchiga Córdoba, E. (2020). Entre el hogar y el tugurio. La lucha de los trabajadores por la vivienda en la ciudad de México. *Revista Estudios del SHiR* Año 10, Número 26, <https://ojs.rosario-conicet.gov.ar/index.php/revistaISHIR/article/view/1029/1127>
- Bejarano González, F. (1983). La irregularidad de la tenencia de la tierra en las colonias populares (1976-1982). *Revista Mexicana de Sociología* 45(3), 797-827.
- Cisneros Sosa, A. (1979). *La Especulación del Suelo en la Colonia El Sol. Un Estudio de Caso*. Tesis de Licenciatura en Sociología UNAM. <http://132.248.9.195/pmig2019/0008886/Index.html>
- CONAPO (1998). *Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Síntesis*. CONAPO. [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Escenarios\\_demograficos\\_y\\_urbanos\\_de\\_la\\_Zona\\_Metropolitana\\_de\\_la\\_Ciudad\\_de\\_Mexico\\_1990-2010\\_Sintesis](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Escenarios_demograficos_y_urbanos_de_la_Zona_Metropolitana_de_la_Ciudad_de_Mexico_1990-2010_Sintesis)
- Connolly, P. (2005). *Tipos de poblamiento. en la Ciudad de México, Observatorio Urbano de la Ciudad de México*. UAM-A. <https://docplayer.es/26954866-Tipos-de-poblamiento-en-la-ciudad-de-mexico-serie-metodologia-priscilla-connolly-observatorio-urbano-de-la-ciudad-de-mexico.html>
- Connolly, P. (2008). ¿El mapa es la ciudad? Nuevas miradas a la Forma y Levantado de la Ciudad de México 1628 de Juan Gómez de Trasmonte. *Investigaciones Geográficas, Boletín* 66, 116-34. <https://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n66/n66a8.pdf>
- Connolly, P. y Velázquez, J. (2005). *Unificación de las cartografías y bases de AGEB's de 1990, 1995 y 2000*. Observatorio Urbano de la Ciudad de México. [https://www.researchgate.net/publication/361824951\\_Unificacion\\_de\\_las\\_cartografias\\_y\\_bases\\_de\\_AGEBs\\_de\\_1990\\_1995\\_y\\_2000\\_OCIM-SIG](https://www.researchgate.net/publication/361824951_Unificacion_de_las_cartografias_y_bases_de_AGEBs_de_1990_1995_y_2000_OCIM-SIG)
- Connolly, P. y Castro, J. (2016). Evolución de los tipos de poblamiento en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990 a 2010. En Adrián Guillermo Aguilar (coord.) *La Ciudad de México en el Siglo XXI. Realidades y Retos*, Gobierno de la Ciudad de México, 447-58.
- Cruz, M.S. y Carbone, S. (2012). Los pueblos urbanos y la ciudad: miradas distintas desde la planeación. En Cruz, M.S. (coord.). *Periferias Metropolitanas, Políticas públicas y Medio Ambiente*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las Reglas del Desorden. Habitar la Metrópoli*. Siglo XXI/UAM-A.



- De Garay, G. (1999). *Mi Multi es mi Multi. Historia oral del Multifamiliar Miguel Alemán (1949-1999)*. <https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1018/510>
- Esquivel Hernández, M.A. (2003). El conjunto urbano San Buenaventura. Un caso de poblamiento en la periferia metropolitana. *Anuario de Espacios Urbanos 10*, 144-161. <http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/7303>
- Godínez Guzmán, O.I. (2009). *Los impactos y costos sociales por la producción habitacional de conjuntos urbanos. Estudio de caso: Tecámac, una ciudad bicentenaria*. Maestría en Planeación Metropolitana, UAM-Azcapotzalco. <https://sociologiaurbana.azc.uam.mx/wp-content/uploads/2022/04/Los-impactos-y-costos-sociales-por-la-produccion-habitacional-de-conjuntos-urbanos-GODINEZ-GUZMAN-OSCAR.pdf>
- Jaquin, C. (2012). Producir y habitar la periferia. Los nuevos conjuntos de vivienda de bajo costo en México. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines 41(3)*, 389-415. <http://journals.openedition.org/bifea/186>
- Montejano, J. et al (2022). Estimación de usos del suelo con base en datos abiertos para la planeación urbana en México. *Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística y Geografía 14(1)*, 54-75. <https://rde.inegi.org.mx/index.php/2023/01/03/estimacion-de-usos-del-suelo-con-base-en-datos-abiertos-para-la-planeacion-urbana-en-mexico/>
- Monterrubio, M. y Flores Miranda, P. (2015). La cotidianeidad transformada: Experiencias de las mujeres habitantes del centro histórico de la Ciudad de México. *Vivienda y Ciudad 3*, 25-38. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/download/16263/16114/44418>
- Muñoz Balcázar, K. (2020). Imaginarios sociales de originarios y avecindados en Santa Cruz Acapulca, Xochimilco. Confrontaciones y discriminación en un territorio pluricultural. En Morales Rubio, J. y K.G. Muñoz Balcázar (editores). *Imaginarios sociales: cuatro aproximaciones desde las identidades y los Espacios*, 37-59. <https://libros.usc.edu.co/index.php/us>
- Olivera Lozano, G. (2005). La reforma al Artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México, *Scripta Nova Vol. IX, 194 (33)*. <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-33.htm#:~:text=Con%20la%20reforma%20de%201992,ordenada%20al%20desarrollo%20urbano%20legal>
- Portal Airosa, M.A. (1997). *Ciudadanos desde el Pueblo*. CONACULTA; UAM-I.

Rama, Á. (1998). *Ciudad Letrada*. Arca.

SEDATU, CONAPO, INEGI (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1\\_Preliminares\\_hasta\\_V\\_correcciones\\_11\\_de\\_julio.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf)

Varley, A. (1985). La zona urbana ejidal y la urbanización de la ciudad de México. *Revista A*, VI, no (15), 71-95.

# CAPÍTULO 8

## **Una ciudad mercantilizada**

Emilio Pradilla Cobos<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Gráficos y cuadros elaborados por Lisett Márquez López y Erika Marina Hernández Ruíz.

**L**a mercantilización de una sociedad y su territorio, de una ciudad, en este caso la capital de México, no es resultado de un solo proceso; es, por el contrario, efecto de múltiples movimientos económicos, sociales, culturales, políticos y territoriales combinados, en un tiempo largo, cuyo conocimiento es necesario abordar simultáneamente para no caer en los diagnósticos y soluciones unilaterales, simplistas y fallidas que han caracterizado a la Ciudad de México, en particular desde que el neoliberalismo se hizo dominante en la acumulación de capital y las políticas estatales en nuestro país. Como en toda estructura, una acción en un solo punto genera malformaciones en toda ella; por esto, para transformarla positivamente, objeto esencial de todo análisis, es necesario aplicar acciones simultáneas, combinadas y compensadas en todos los puntos conflictivos de la estructura urbana.

Para comprender la mercantilización de la Ciudad de México que la han hecho una *ciudad mercancía*, sus impactos negativos sobre la mayoría de su población y las opciones para su solución, tenemos que recorrer un largo camino que nos conducirá a abordar múltiples procesos en curso y sus diversas implicaciones que han llevado a convertirla en una realidad dominada por el mundo de las mercancías de todo tipo que, a pesar de su continuo avance, aún tiene mucho camino que recorrer con un elevado costo real para sus habitantes; si actuamos correctamente sobre el todo, partiendo de un diagnóstico objetivo, lograremos hacerla avanzar en una transición hacia la construcción de *una ciudad para todos*.

La belleza de la Ciudad de México ha sido elogiada por muchos políticos, académicos y escritores, otros señalan con pesimismo que “aquí nos tocó vivir”; reconocemos la belleza de muchos lugares de la ciudad, nos beneficiamos, gozamos de ellos, pero nuestra labor orientada a la búsqueda de soluciones de política urbana, nos obliga a describir lo problemático de y en la ciudad, sus contradicciones profundas, sus conflictos, pues solo conociéndolos objetivamente podremos elegir las acciones transformadoras necesarias para su solución, que

requiere de la participación activa, representativa y decisoria de la mayoría de sus habitantes.

## Una ciudad desigualmente poblada

Desde 1950, la tasa de crecimiento anual promedio de la población de la Ciudad de México (CDMX) ha venido disminuyendo, al tiempo que la de los municipios conurbados de los Estados de México e Hidalgo en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), la *ciudad real*<sup>2</sup>, aumentaba hasta 1970 e iniciaba su descenso, superando siempre la de la CDMX como parte de un intenso proceso de metropolización (Ver Cuadros 1 y 2).

**Cuadro 1**  
Población de la Ciudad de México y la Zona Metropolitana del Valle de México

| Año              | 1689 <sup>a</sup> | 1746 <sup>a</sup> | 1790 <sup>a</sup> | 1811 <sup>**</sup> | 1820 <sup>**</sup> | 1838 <sup>**</sup> | 1895 <sup>**</sup> | 1900 <sup>***</sup> | 1910 <sup>***</sup> | 1921 <sup>***</sup> | 1930 <sup>***</sup> |
|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Ciudad de México | 50,000            | 100,000           | 129,000           | 168,846            | 179,830            | 205,430            | 474,860            | 541,516             | 720,753             | 906,063             | 1,229,576           |

| Año                   | 1940 <sup>^</sup> | 1950 <sup>^</sup> | 1980 <sup>^</sup> | 1970 <sup>^</sup> | 1980 <sup>^</sup> | 1990 <sup>^^</sup> | 2000 <sup>^^</sup> | 2010 <sup>^^^</sup> | 2020 <sup>^^^</sup> |
|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|
| Distrito Federal      | 1,757,530         | 3,050,442         | 4,870,876         | 6,874,165         | 8,831,079         | 8,235,744          | 8,605,239          | 8,851,080           | 9,209,944           |
| Municipios conurbados | 199,969           | 289,943           | 590,769           | 2,220,307         | 4,064,528         | 7,328,051          | 9,791,438          | 11,265,762          | 12,809,000          |
| ZMVM                  | 1,957,499         | 3,340,385         | 5,461,675         | 9,094,472         | 12,895,607        | 15,563,795         | 18,396,677         | 20,116,842          | 21,818,944          |

Fuente: <sup>a</sup>Sonia Lombardo, "Atlas de la Ciudad de México", COLMEX, 1987.

<sup>\*\*</sup> Lourdes Márquez Morfín, La desigualdad ante la muerte en la Ciudad de México, Siglo XXI, 1994.

<sup>\*\*\*</sup> INEGI "Cien años de censos de población 1895-1995", INEGI, 1940-1990.

<sup>^</sup> INEGI, "Censo General de Población y Vivienda" DF y Edomex, INEGI, 1940-1990.

<sup>^^</sup> CONAPO, "Delimitación de las zonas metropolitanas de México", CONAPO, 2005.

<sup>^^^</sup> INEGI, "Censo General de Población y Vivienda, 2010".

<sup>^^^</sup> INEGI, "Censo General de Población y Vivienda, 2020".

**Cuadro 2**  
Tasa de crecimiento anual promedio de la población de la Ciudad de México y la ZMVM

|                  | 1689-1746 | 1746-1790 | 1790-1811 | 1811-1820 | 1820-1838 | 1838-1895 | 1895-1900 | 1900-1910 | 1910-1921 | 1921-1930 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ciudad de México | 1.22      | 0.58      | 1.93      | 0.70      | 0.74      | 1.48      | 2.66      | 2.90      | 2.10      | 3.45      |

|                       | 1930-1940 | 1940-1950 | 1950-1960 | 1960-1970 | 1970-1980 | 1980-1990 | 1990-2000 | 2000-2010 | 2010-2020 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Distrito Federal      |           | 5.67      | 4.79      | 3.50      | 2.54      | -0.70     | 0.44      | 0.28      | 0.40      |
| Municipios conurbados |           | 3.79      | 7.38      | 14.16     | 6.23      | 5.60      | 2.94      | 1.41      | 1.20      |
| ZMVM                  | 4.75      | 5.49      | 5.04      | 5.23      | 3.55      | 1.69      | 1.69      | 0.90      | 0.82      |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del cuadro "Población de la Ciudad de México y la ZMVM"

Esta dinámica demográfica es, sin embargo, muy desigual según las áreas territoriales de la Ciudad de México (CDMX), que por razones de disponibilidad de información se ordenan por delegaciones y desde el censo del año 2020 por alcaldías: mientras Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza disminuyeron su población residente en el período intercensal

2 Según nuestro análisis, la Ciudad de México -hasta 2016, el Distrito Federal- es una unidad político-administrativa (UPA) particular, con ciertas identidades particulares, pero la ciudad objetivamente, en su economía y la vida cotidiana de sus habitantes es la Zona Metropolitana del Valle de México.

2010-2020, las demás alcaldías siguen aumentándola, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, tres de las cuatro llamadas “alcaldías centrales”<sup>3</sup> recuperaron en el período la tendencia demográfica positiva (Ver Cuadro 3) gracias al Bando 2 del año 2000, a otras políticas urbanas aplicadas por los gobiernos sucesivos y a las acciones de re-construcción<sup>4</sup> de las áreas centrales emprendidas por el capital inmobiliario-financiero en el patrón neoliberal de acumulación de capital. De los municipios conurbados del Estado de México en la ZMVM, solo Naucalpan, Nezahualcóyotl, Teoloyucan y Tlalnepantla comparten la tendencia decreciente de su población, mientras el resto de los municipios metropolitanos la aumentan. Las densidades por km<sup>2</sup> son también muy diferentes entre las alcaldías (ver Cuadro 3) y los municipios conurbados; toda la metrópoli es de baja densidad si la comparamos con otras grandes ciudades del continente, sobre todo las brasileñas y colombianas (Pradilla, 2011).

**Cuadro 3**  
**Población y densidad en la Ciudad de México**

|                         | 2000             | 2010             | 2020             | Superficie en Km <sup>2</sup> | Densidad media hab/km <sup>2</sup> 2020 |
|-------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------------------|---|
| <b>Ciudad de México</b> | <b>8,605,239</b> | <b>8,851,080</b> | <b>9,209,944</b> | <b>1,494.5</b>                | <b>6,162.56</b>                         |
| Álvaro Obregón          | 687,020          | 727,034          | 759,137          | 95.9                          | 7,915.92                                |
| Azcapotzalco            | 441,008          | 414,711          | 432,205          | 33.5                          | 12,901.64                               |
| Benito Juárez           | 360,478          | 385,439          | 434,153          | 26.7                          | 16,260.41                               |
| Coyoacán                | 640,423          | 620,416          | 614,447          | 53.9                          | 11,399.76                               |
| Cuajimalpa de Morelos   | 151,222          | 186,391          | 217,686          | 71.5                          | 3,044.56                                |
| Cuauhtémoc              | 516,255          | 531,831          | 545,884          | 32.5                          | 16,796.43                               |
| Gustavo A. Madero       | 1,235,542        | 1,185,772        | 1,173,351        | 87.9                          | 13,348.70                               |
| Iztacalco               | 411,321          | 384,326          | 404,695          | 23.1                          | 17,519.26                               |
| Iztapalapa              | 1,773,343        | 1,815,786        | 1,835,486        | 113.2                         | 16,214.54                               |
| La Magdalena Contreras  | 222,050          | 239,086          | 247,622          | 63.4                          | 3,905.71                                |
| Miguel Hidalgo          | 352,640          | 372,889          | 414,470          | 46.4                          | 8,932.54                                |
| Milpa Alta              | 96,773           | 130,582          | 152,685          | 298.2                         | 512.02                                  |
| Tláhuac                 | 302,790          | 360,265          | 392,313          | 85.8                          | 4,572.41                                |
| Tlalpan                 | 581,781          | 650,567          | 699,928          | 314.5                         | 2,225.53                                |
| Venustiano Carranza     | 462,806          | 430,978          | 443,704          | 33.9                          | 13,088.61                               |
| Xochimilco              | 369,787          | 415,007          | 442,178          | 114.1                         | 3,875.35                                |

**Fuente:** Elaboración propia con base en INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 2000, 2010, 2020.

3 Solo son *alcaldías centrales* si tomamos en cuenta el conjunto de la ZMVM.

4 Usamos re-construcción o re-producción para indicar el proceso de demolición y nueva construcción que se lleva a cabo en un lugar ya construido, práctica muy usual en la llanada “renovación urbana”, en particular en la actualidad.

El incremento absoluto de la población, continuo pero menos intenso en los últimos años sobre todo en la CDMX, muy desigual según las áreas urbanas, tiene serias implicaciones económicas: mientras el crecimiento demográfico en las edades más bajas disminuye, aumenta en las edades más altas, generando un proceso de envejecimiento, sobre todo en las alcaldías llamadas “centrales”, que elevará el costo de adecuación o incremento de los servicios sociales para su cuidado y las sumas monetarias entregadas como apoyos a los adultos mayores siguiendo la política social aplicada por el Gobierno Federal actual; al mismo tiempo, y mientras dura el “bono demográfico”, crece la masa de población económicamente activa (PEA) a la que hay que dotar de educación y, sobre todo, empleo, acentuando la situación que padece desde hace décadas la CDMX de mayor desempleo que la media nacional y, correlativamente, la cantidad absoluta de trabajos de subsistencia –“informales” – registrada en la metrópoli. Estas tendencias, en su relación con los cambios en la distribución territorial de la población, son muy contradictorias y se expresarán en la necesidad de una constante reconstrucción de los servicios sociales existentes en cada alcaldía, en términos de políticas públicas e inversión para mantenerlos adecuados a la cambiante demanda de la población.

### Una ciudad desindustrializada

La *desindustrialización absoluta*<sup>5</sup> creciente que padece la CDMX desde 1980, aunque ocurre en menor medida en los municipios conurbados, agrava notablemente la situación de desempleo y *sobrepoblación relativa*<sup>6</sup> tanto en la capital como en la ZMVM (Pradilla (Coord.), 2016, p. 33). En términos de *desindustrialización relativa*<sup>7</sup>, mientras en 1980 la industria manufacturera aportaba el 26.97% del PIB total de la ciudad (Pradilla y Márquez, 2005, p. 138), en 2021 –iniciada la recuperación de la crisis económica y social generada por la pandemia de COVID-19– solo participaba con el 10.5% el sector secundario y 5.9% la industria manufacturera (INEGI, 2022, p. 2). (Ver Gráfico 1).

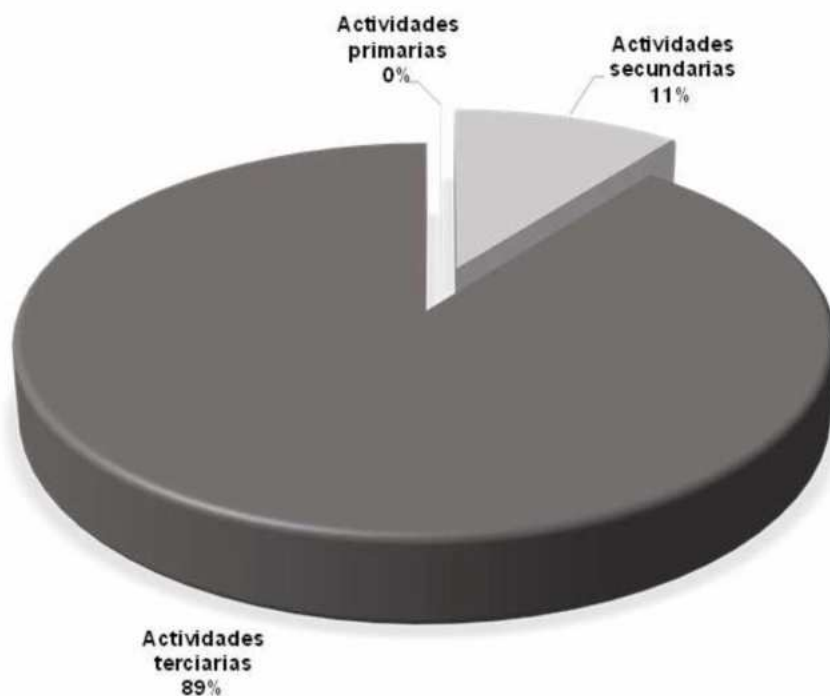
---

5 Disminución en valores absolutos de las distintas variables (unidades, empleo, capital invertido, producción) de la industria en un territorio dado durante un periodo establecido.

6 Sobrante de población en relación con el tamaño y capacidad de una economía determinada.

7 Aunque la industria crezca en un territorio, puede hacerlo menos que los otros sectores de la economía y perder peso en relación con ellos.

Gráfico 1  
Distribución del Producto Interno Bruto por sectores de actividad  
Ciudad de México  
2021



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 7-XII-2022:2.

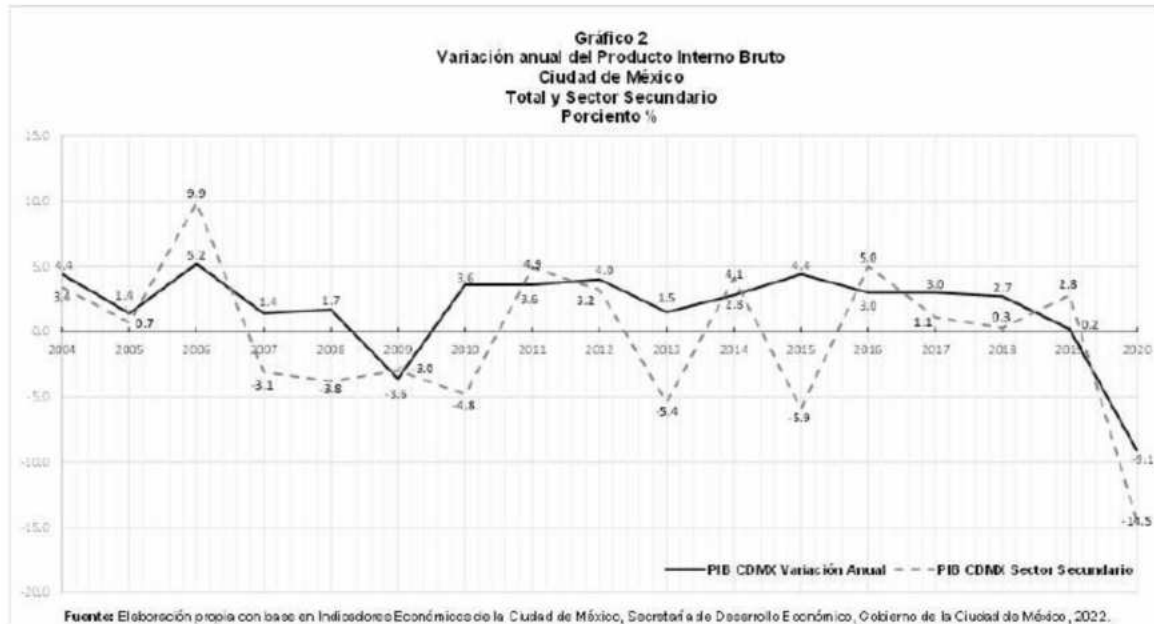
La ciudad<sup>8</sup> ha ido perdiendo el sector económico más dinámico, que genera mayor cantidad de empleo, más estable, mejor remunerado y que actúa dándole equilibrio a su comercio con el exterior: en 2022 alcanzó a tener un desempleo abierto<sup>9</sup> del 4.37%, una tasa de “informalidad” de 46.3% (2023, segundo trimestre), y un déficit comercial externo de 50,354 millones de dólares (Gobierno de México, 2023, p. 1). Los reducidos indicadores de crecimiento del PIB manufacturero –de producción de mercancías– (Ver Gráfico 2) nos explican precisamente esta situación económica dominada por la *terciarización* que ocurre con una gran participación de actividades de subsistencia –“informales”– de muy baja o nula productividad, en especial de las calificadas como

8 Recordemos que la CDMX aporta la mayor parte del empleo existente en la ZMVM, que ocupa a la población de los municipios del Estado de México conurbados en la metrópoli.

9 Estadística poco significativa en términos numéricos debido a la definición reduccionista utilizada por el INEGI para su medición. Consideramos más válida para medir el desempleo real la llamada “tasa de informalidad laboral” pues nos indica la masa de la población económicamente activa (PEA) que sobrevive en condiciones múltiples de irregularidad, el subempleo real.



“asociales” –narcotráfico, robo, extorsión, vigilancia privada, prostitución, etc.– que no aportan nada positivo a la economía.



El resultado de este proceso ha sido que la ciudad ha perdido la fuente de creación de valor del sector manufacturero, haciendo que la construcción de inmuebles comerciales y de servicios, oficinas y vivienda o las obras públicas sean las fuentes de valor que sustentan a la economía y al empleo productivo, aunque por su propio carácter inmóvil en el territorio y no ser exportables no impidan la presencia creciente de un déficit de la balanza comercial del territorio urbano de la Ciudad de México.

### Una ciudad privatizada

Desde la crisis económica de 1982 y la implantación del *patrón neoliberal de acumulación de capital* a partir de 1983, se inició la privatización de las empresas públicas que se habían formado o estatizado desde la Revolución mexicana, una de las políticas fundamentales del patrón económico con intervención estatal (Guillén, 1997, pp. 112-121), en muy diversos ámbitos de la economía incluyendo las infraestructuras y los servicios públicos (Pradilla, 1994; Márquez y Pradilla, 2017). Aunque desde 1997, el Distrito Federal fue administrado por “Gobiernos progresistas”, estos no podían o no querían revertir las acciones del gobierno Federal que en el período de diciembre de 1982 a 1994 privatizó 945 de las 1,155 empresas paraestatales existentes en el país, muchas de ellas ubicadas en el entonces denominado Distrito Federal (D.F.) (Rogozinski, 1997, pp. 110-111).

Por el contrario, desde 2006 en adelante, los gobiernos del D.F. y la CDMX propusieron o llevaron a cabo diversos proyectos de Alianza público-privada (APP) como el segundo piso de cuota en el Anillo Periférico, o el fallido proyecto de Corredor Cultural en Avenida Chapultepec derrotado por las organizaciones ciudadanas, los cuales ponían bienes comunes (como las vialidades urbanas) al servicio de la empresa privada y su acumulación. Las empresas paraestatales y las APP se privatizaban junto con el suelo urbano ocupado, con todos sus efectos. Uno de los proyectos más publicitados por los “gobiernos progresistas” de la capital fue el rescate del espacio público en bajopuentes o “jardines de bolsillo” que convirtieron muchas de estas áreas residuales en locales comerciales privados.

El movimiento de privatización jurídica o de apropiación privada sin propiedad, condición de la mercantilización de todos los bienes y servicios urbanos, se ha extendido notoriamente mediante la elevación de los precios de inmuebles en venta o renta por el goce de “ventajas” como la buena vista de montañas, jardines, plazas o monumentos, la menor contaminación ambiental, la mejor movilidad, el más fácil abasto de mercancías, etc., todas condiciones producidas por la naturaleza, bienes comunes o resultados obtenidos mediante la acción colectiva o la inversión presupuestal, pero apropiadas privadamente por los productores inmobiliarios-financieros privados que elevan el costo de vivir en la metrópoli que pagamos todos sus habitantes. *Lo urbano producido socialmente es apropiado privadamente como fuente de ganancias monetarias con el apoyo del gobierno local.*

### **Una ciudad financiarizada**

En las economías del mundo en el patrón neoliberal de acumulación de capital, el sector financiero ha dado un paso gigantesco en su conversión en la fracción dominante en el capitalismo de hoy, en su papel determinante en el funcionamiento de todos los ámbitos de inversión, incluyendo en particular el inmobiliario que produce hoy lo fundamental del territorio urbano; ha llegado, a través de las tarjetas de crédito, a convertirse en el que controla el gasto cotidiano de los ciudadanos, en lo que actúa también la inseguridad que hace peligroso el manejo de dinero físico (Pradilla, 2018). Como lo reconocen los economistas, el capitalismo se ha *financiarizado*, y México y la CDMX, su capital, no son la excepción.

La avalancha de capital trasnacional excedente, *sobreacumulado* en los países dominantes y en los petroleros árabes, sobre todo el manejado por los fondos trasnacionales de inversión, se ha fundido con el sector inmobiliario local desde las reformas neoliberales que abrieron el territorio nacional al flujo de capital dinerario internacional, y los cambios a la legislación agraria y a los fondos estatales de vivienda para los trabajadores aprobadas en la década de 1990,

actuando desde entonces en la producción de millones de viviendas de interés social (VIS), o llevando a cabo megaproyectos de re-construcción urbana en áreas de antigua urbanización: Santa Fe, Polanco y Nuevo Polanco (colonias Anzures y Granada), Paseo de la Reforma, Insurgentes Sur, Periférico Sur, etc., incluyendo muchos terrenos liberados por la desindustrialización en curso.

El sector inmobiliario-financiero se ha transformado siguiendo la doctrina neoliberal mediante la *titularización* de la inversión inmobiliaria y el surgimiento de nuevas formas del capital como las FIBRAS (Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces), creados legalmente desde 2011, que han copado sobre todo los proyectos de re-construcción urbana, desligando la inversión y la rentabilidad de la magnitud física de la inversión. Al igual que la crisis del 2008 en los países hegemónicos (Rozo, 2010; Parnreiter, 2018) que luego se extendió a todo el mundo, en México ocurrió la crisis y quiebra desde 2013 de algunas de las mayores “vivienderas” del país (Geo, Homex y Urbi) debido al fracaso de sus proyectos de vivienda de interés social construidos en la periferia lejana, abandonadas, invendidas, desmanteladas u ocupadas irregularmente debido a la ausencia de infraestructuras públicas y servicios sociales de educación, salud y cultura, de comercio básico, de transporte público y su alto costo, a la mala calidad de la construcción y al hacinamiento que obligaba su pequeña dimensión (Expansión, 2019). Se hicieron así evidentes las graves contradicciones de la política neoliberal de vivienda, aún para el capital mismo.

### **Una ciudad para el automóvil**

Desde el siglo XX, la CDMX –y toda la ZMVM– ha sido construida para el automóvil privado, la joya mercantil más preciada del capitalismo; prueba de ello son los múltiples distribuidores viales, puentes y túneles vehiculares, vías soterradas, confinadas, deprimidos y, desde el período de gobierno 2000-2006, el segundo piso del Periférico, primero libre y en el siguiente período de cuota en los dos ámbitos (CDMX y ZMVM), administrado en su mayoría por los empresarios capitalistas que lo construyeron mediante APP que ponen a su servicio las vialidades usadas para desplegarlo.

Hoy circulan en la ciudad (ZMVM) más de 6 millones 240 mil vehículos (La Jornada, 17-IX-2023), y su crecimiento es constante debido a la expansión física de la metrópoli, a la insuficiencia del transporte público –a pesar de las medidas tomadas por los gobiernos locales–, a las acciones del sector automotriz y al impacto de la pandemia de COVID-19, saturando el tránsito, alargando la distancia-tiempo de los recorridos y contaminando el aire.

El impacto de esta concepción y su materialización, dominante durante mucho tiempo, sobre el transporte público, ciclistero o peatonal es innegable y perjudicial. El transporte colectivo, positivamente en boga en la política pública de hoy –Metrobús en carril preferencial, Cablebús, Trolebús elevado, y otras propuestas ejemplares tomadas de diversas ciudades (Bogotá, Curitiba, Medellín, etc.) y/o propuestas por las empresas trasnacionales productoras–, enfrenta la pesada saturación del tráfico en las vías, las bocacalles, los accesos peatonales, etc. El transporte en bicicleta, también apoyado recientemente con el sistema Ecobici, los carriles medianamente controlados para las bicicletas enfrentan las trágicas violaciones constantes de los dueños de automóviles y medios públicos de transporte colectivo no educados en su respeto, por lo que sus usuarios mueren cotidianamente.

Los peatones, en especial, las personas de la tercera edad, los discapacitados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos chicos, etc., son los más afectados por la incultura del automovilista, los puentes peatonales escasos, en malas condiciones de mantenimiento, de varios pisos de altura, para usuarios bien dotados, que difícilmente pueden ser usados por ellos, o las banquetas deterioradas, inexistentes en muchos lugares, o invadidas por autos estacionados y rotas por los continuos accesos vehiculares.

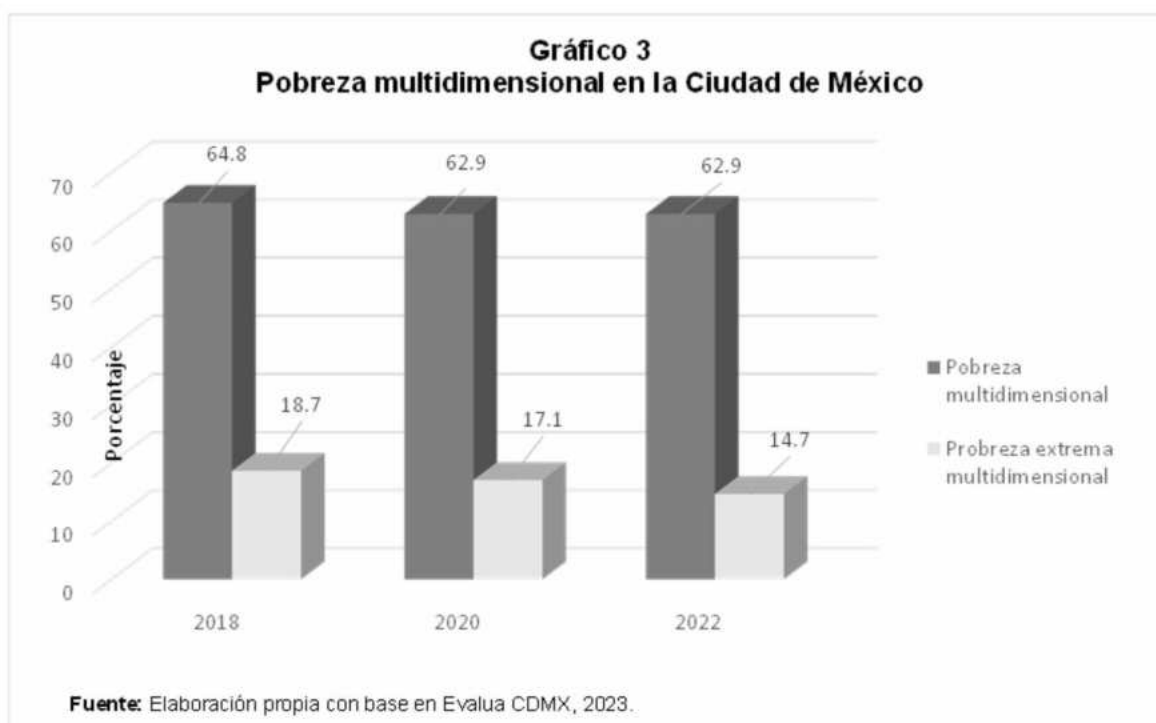
En la re-producción de la ciudad llevada a cabo por el capital inmobiliario-financiero, domina el uso del automóvil privado; y las “medidas de mitigación” propuestas por los constructores de megaproyectos y aceptadas por el gobierno local, son en gran parte relacionadas con los accesos en automóvil a estos (por ejemplo: los centros comerciales Artz y Oasis). Así, la ciudad de los autos privados está en contradicción permanente con sus habitantes de a pie.

### **Una ciudad de desempleados y pobres**

Desde mediados del siglo XX, en plena industrialización, sus características de tardía, trunca, tecnológicamente dependiente, económicamente contradictoria, territorialmente desigual y trasnacionalizada llevaron a que estuviera acompañada por un *desempleo* cercano a la mitad de la población económicamente activa (PEA) tanto en el país como en su capital, motor y núcleo mayoritario del proceso a escala nacional y principal lugar de concentración manufacturera (Pradilla y Márquez, 2022a). La desindustrialización rápida posterior a la crisis de 1982 y a la implantación del patrón neoliberal de acumulación de capital, privó a la CDMX del sector más dinámico, mayor creador de empleo mejor pagado y estable, y más productivo (Márquez y Pradilla, 2008; Pradilla (Coord.) 2016), y llevó al mantenimiento de una *sobrepoblación relativa* superior al 50 % de la PEA

a nivel nacional y a su subsistencia mediante actividades llamadas “informales” (comercio en la vía pública, servicios personales, vigilancia privada, servicio sexual, crimen organizado, etc.) carentes de condiciones laborales adecuadas, locales y servicios básicos, prestaciones sociales, jubilación y otras similares, que hoy observamos en todas partes de la metrópoli: 55.8% de la PEA a escala nacional y 48.0% en la CDMX el cuarto trimestre del 2021 (STPS, 2022, p. 4). Este es el desempleo real. La pandemia por COVID-19 en 2020-2021 dio lugar a la prolongación de la crisis económica iniciada en 2016 y solo superada ligeramente en 2018, agudizó el desempleo, dificultó o impidió la realización de actividades de subsistencia y elevó la *pobreza* ya presente en la capital desde siempre.

La Ciudad de México que, en su conjunto, es uno de los territorios con mejores indicadores de generación de PIB e ingreso per cápita del país, presenta sin embargo tasas muy elevadas de desempleo, pobreza y pobreza extrema que hacen de ella *una ciudad de desempleados y pobres*. Según Evalúa CDMX, en 2022 en México la pobreza afectaba al 75,8% de la población, de la cual el 26.2% se encontraba en pobreza extrema (Evalúa CDMX, 2022; Evalúa CDMX, 2023); mientras que, en la CDMX, estas cifras eran del 62,9% y 14,7% respectivamente (Boltvinik, 2023a). En 2023, según la misma fuente, la pobreza total era igual, pero la extrema que ascendía a 18.7% en 2018, había disminuido a la cifra antes señalada en 2022, como efecto de los subsidios monetarios otorgados por el Gobierno Federal a los sectores sociales más vulnerables (Ver Gráfico 3).



Como concluye Boltvinik:

[...] en los países menos desarrollados [...] al identificar a la mayoría de la Población, las explicaciones de la Pobreza tendrían que ser diferentes a las de fallas del mercado, del gobierno o de la familia. Las tendencias del capitalismo a generar pobreza tendrían que ser tomadas como un hecho y habría que implementar reformas profundas para contrarrestarlas (Boltvinik, 2023b).

### **Una ciudad compacta y dispersa**

Como otras metrópolis latinoamericanas, la del Valle de México se mantuvo como una estructura física *compacta* hasta mediados del siglo XX, cuando en medio de la urbanización acelerada, los fraccionamientos de capas sociales medias y altas, de una parte, y las colonias populares legalmente irregulares y autoconstruidas de otra, iniciaron el ciclo de dispersión-consolidación-dispersión del que nos hablaban Duhau y Giglia (2008, p. 116). Con la aprobación de la contrarreforma agraria y la conversión de los organismos públicos de vivienda en instituciones hipotecarias de “segundo piso” que financian a sus derechohabientes en la compra de viviendas producidas por el sector privado –aprobadas en 1991-1992 como parte de la reforma neoliberal pero aún vigentes (Puebla, 2002)–, la ZMVM se expandió notoriamente hacia el norte y el oriente con la construcción de cientos de grandes unidades de vivienda de interés social; mientras que la CDMX, restringida formalmente por el “suelo de conservación” establecido por sus programas de desarrollo urbano y de protección ecológica, seguía un ritmo más lento de expansión tanto por la acción de los organismos de vivienda locales como por la de los autoconstructores (Pradilla, 2011; Pradilla (Coord.), 2016, cap.2).

El Bando 2 aprobado por el gobierno local en el año 2000, que promovía la construcción de vivienda y locales comerciales en las cuatro delegaciones “centrales” y la prohibía en las doce “periféricas” (Tamayo (Coord.), 2007) y la acción emprendida por el capital inmobiliario-financiero transnacionalizado en la re-construcción de áreas de antigua urbanización con megaproyectos –torres– de vivienda para sectores de altos ingresos, oficinas de lujo y plazas o centros comerciales en corredores urbanos terciarios (Pradilla (Coord.), 2016, cap. 6) como Paseo de la Reforma, Insurgentes Sur, Periférico Sur o áreas como Polanco y Santa Fe, impulsaron la verticalización y densificación de las áreas de vieja urbanización de la capital.

Así, mientras la CDMX conserva relativamente sus características de *compacta*, muy publicitada como política por los organismos multinacionales, la metrópoli –la ciudad real– se *dispersa* sobre los territorios de los municipios mexiquenses e hidalguenses conurbados. Como señala Pedro Abramo, la CDMX es una ciudad *com-fusa*, *com-pacta* y *dif-usa* (Abramo, 2021). La gran expansión de la metrópoli –aún de baja densidad en comparación con otras del mundo y Latinoamérica de igual o menor población que la nuestra– es un factor decisivo en la permanencia del automóvil particular como medio de transporte dominante en la ciudad.

### Una ciudad desregulada

Desde el abandono del patrón de acumulación de capital con intervención estatal luego de la crisis económica de 1982 y la imposición del neoliberal –como continuidad histórica del liberal clásico de finales del siglo XVIII y el neoclásico de finales del siglo XIX–, se impuso la *desregulación* como uno de sus ejes fundamentales que, además de la eliminación de las regulaciones económicas que limitaban los movimientos en el mercado financiero capitalista y la libertad absoluta y relativa de la inversión extranjera en las empresas locales abriéndole las puertas a su fusión con el capital inmobiliario, debilitaba notoriamente la planeación en general y la territorial y urbana en particular (Guillén, 1997, pp. 121-123; Pradilla, 2009, pp. 117-119). De hecho, la Ciudad de México careció de Programa General de Desarrollo Urbano entre 2001 y 2003, y de 2006 hasta la fecha, pues no se ha logrado aprobarlo debido a la oposición de los ciudadanos y los movimientos urbanos populares.

En las sucesivas versiones de la Ley de Planeación del Desarrollo Urbano, se han ido introduciendo instrumentos legales que permiten evitar, evadir o modificar las normas establecidas por la planeación urbana como la modificación de los usos del suelo por la instancia legislativa, la *trasferencia de potencialidades* –altura de las construcciones– desde el centro histórico y otras áreas a terrenos con bajos índices de construibilidad, la *fusión de predios* que permite la aplicación de los mejores indicadores de construcción a la totalidad del suelo, o los *polígonos de actuación* y las *áreas de gestión estratégica de desarrollo urbano* que podrán tener la normatividad establecida por el gobierno de la ciudad. Esta maraña legal lleva a que, en muchos casos, sean las autoridades o los juzgados y jueces<sup>10</sup>, y no los programas de desarrollo urbano, los que decidan que se construye en la

10 Debido a que las inmobiliarias y constructoras inician amparos o juicios legales contra las normas y regulaciones que, por lo general, ganan logrando así una “planeación de barandilla”, como se dice coloquialmente en el sector.

ciudad. El encadenamiento de los planes de las alcaldías y las áreas particulares al de la ciudad, llevan a que estos territorios también carezcan de planes urbanos y se rijan por normas envejecidas o por las decisiones de los gobernantes, al margen de la planeación del desarrollo urbano.

### **Una ciudad con costos crecientes**

Las políticas de desarrollo urbano de los sucesivos gobiernos, y sobre todo, las acciones de construcción de megaproyectos y de densificación y verticalización de la ciudad realizadas por el gran capital inmobiliario-financiero (plazas y centros comerciales, corredores urbanos terciarios, torres de vivienda de lujo, de oficinas corporativas y usos mixtos, etc.) han elevado sin cesar las rentas del suelo capitalizadas en el precio de los terrenos, que no se limitan a los afectados directamente, sino que se difunden en olas sucesivas por toda la estructura urbana hasta los bordes rurales, dando lugar a la elevación de los precios del suelo y el alquiler de inmuebles y viviendas en toda la ciudad, y a la formación de una especie de orografía montañosa irregular con curvas de nivel de precios.

La mercantilización de todo lo urbano eleva los costos de vivir en la ciudad para todos sus habitantes. Los déficits de servicios sociales, su privatización, la reducción del gasto público y los subsidios en ellos, su mercantilización y la consecuente intervención supletoria del capital privado elevan sus costos por la insuficiencia de la oferta; y ocurre un aumento de los costos de las subsistencias debido a la multiplicación de las distancias y la saturación del tráfico en su transporte, el impacto de la pandemia por el costo de su transporte en Uber Eats o Amazon, el aumento de las capas de mercado mediante la diferenciación de los almacenes por ingresos llevado a cabo por las grandes cadenas de supermercados, las guerras entre Ucrania y Rusia, Hamas e Israel en las que están involucradas todas las potencias, y otros muchos factores, han incrementado sin cesar los costos de vida en la metrópoli.

Aunque el transporte público en la cada vez más extensa metrópoli ha mantenido, solo en parte, su subsidio, sobre todo en el Metro y el Trolebús de la CDMX, lo ha aumentado en las rutas del Metrobús y el Trolebús en expansión, y en el sistema de transporte público de los municipios conurbados en la ZMVM.

Así, la Ciudad de México –y correlativamente la ZMVM– se ha convertido en una de las 10 ciudades más caras del mundo según un *ranking* de moda (Investor Times, 19-IX-2023).



## **Una ciudad mercantilizada**

La ciudad (CDMX) y la metrópoli (ZMVM), unidad inseparable, operan hoy como un gigantesco mercado donde todo se compra y se vende, se maneja como mercancía, y todos los ciudadanos somos vendedores de mercancías (la minoría de comerciantes) o de fuerza laboral (la mayoría de trabajadores) y compradores de mercancías (la totalidad de pobladores) en los límites de nuestros ingresos. Este mercadeo de objetos y servicios provenientes de todo el mundo gracias a la libertad neoliberal de comercio, se encuentra diferenciado en estratos o capas según las cadenas de oferentes (Carolina Herrera, Louis Vuitton, City Market, el pequeño almacén, la tiendita de la esquina o el vendedor callejero), las mercancías ofertadas y sus precios, los ingresos de los compradores reales, las estructuras físicas de los comercios y su localización o su acceso en transporte público, taxi de aplicación o automóvil privado de lujo, según los estratos de ingreso de los usuarios, que es fácil ubicar en el territorio. Por décadas hemos conocido las estadísticas de la desigual distribución del ingreso en la capital; nadie se ocupa de ocultarlo, ni siquiera los gobernantes llamados “progresistas”, cuyas políticas de redistribución del ingreso no han tenido éxito, pues el sistema económico-social vigente mantiene y/o regenera continuamente la desigualdad y la pobreza.

La privatización de empresas estatales, la asociación del sector público con el privado en las APP, o la “actualización” de los precios de servicios públicos para “mejorar su sostenibilidad”, propias del neoliberalismo, mercantilizan y/o elevan los precios de los productos como el agua, la energía eléctrica, la telefonía, los espectáculos recreativos, etc. Muchos bienes que no eran mercancías por no ser producto del trabajo humano individual han adquirido este carácter en nuestro capitalismo y en todos: compramos el agua “limpia” embotellada en plástico contaminante a pesar del pago del servicio público de agua “potable” que nos recomiendan no tomar por estar muy contaminada; los inmobiliarios o casatenientes nos cobran en la venta o renta de inmuebles la vista de la naturaleza y el acceso al “espacio” público y/o verde, que son bienes comunes, y la ausencia de contaminación ambiental, que es un producto social. El “espacio público”, bien común producido con nuestros impuestos y valorizado con nuestro uso cotidiano (bajopuentes, banquetas en las calles, plazas y jardines), recuperado a veces por el gobierno local, se ha privatizado y mercantilizado o fue ocupado por el sector privado durante la pandemia y no ha sido devuelto aún.

La “seguridad”, una meta aún no alcanzada por los gobiernos locales, es usada como mercancía tanto por las empresas formales de producción de objetos y de servicio como por el crimen organizado, mismo que la vende junto con el “derecho de piso” que cobra a los comerciantes, aún los informales: los lugares de

estacionamiento en la vía pública, supuestamente públicos, son una mercancía que venden los “franeleros” o “viene-viene” y que pagamos todos los ciudadanos ilegalmente y sin control.

*La mercantilización de todas las cosas* (Wallerstein, 1988 [1983]), la compra-venta generalizada que la privatización permite y exige –propia del capitalismo histórico y, sobre todo, de su patrón neoliberal de acumulación de capital–, está presente en nuestra ciudad. A pesar de que en la periferia existen aún formas económicas, sociales y culturales del pasado, en la capital han prosperado maneras de comercializar vivienda como FIBRAS o Airbnb, apoyadas por el gobierno local; y la pandemia por COVID-19 amplió y profundizó el proceso con el impulso a sistemas de trabajo en casa mediante computadora y/o teléfono celular, Wi-Fi e Internet, de compras en línea con tarjeta de crédito y sistemas de entrega a domicilio como Uber Eats, Amazon, etc.

La continua ola de mensajes publicitarios en los medios tradicionales de comunicación –diarios, radios, televisoras, etc.– o las “redes sociales” contemporáneas se combina con el uso publicitario de medios de transporte público, mobiliario urbano, bardas, fachadas de edificios, la instalación de anuncios espectaculares y otras estructuras como avisos publicitarios, y han convertido a nuestra ciudad en un gigantesco bazar, un campo de competencia de productos mercantiles. La capital de México es un ejemplo claro de una *ciudad mercantilizada*.

### **Una ciudad económica, social y territorialmente desigual**

Como señalamos en otros trabajos (Pradilla, 2021; Pradilla y Márquez, 2022b), el desarrollo territorial en y de la Ciudad de México ha sido desigual y cambiante en su posición en relación con otros ámbitos nacionales, empezando por el vecino Estado de México, del cual 59 municipios se conurban con la ZMVM: tanto en 1980 como en el 2018, la Ciudad de México –antes del 2017, Distrito Federal– ocupaba el primer lugar en la clasificación de acuerdo al aporte al PIB, aunque por su proceso de desindustrialización había descendido del primer al sexto lugar en su posición según la producción industrial.

En la ciudad coexisten empresarios y sus familias catalogadas entre los más ricos del mundo y América Latina, aunque su fortuna se origine en diversas partes del país o del planeta, con trabajadores y sus familias que se ubican en el desempleo e “informalidad”, en situación de *extrema pobreza* o, aun, *de calle*. Los procesos de segregación y fragmentación socioterritorial antes señalados en términos de estratos y clases sociales, a lo largo de la historia desde el período precolombino hasta nuestros días, han generado una diferenciación territorial marcada que va de las viviendas, el comercio y los servicios plenamente

dotados con infraestructuras y servicios sociales de los sectores de altos ingresos en Santa Fe, Polanco o Bosques de Chapultepec que se cotizan en millones de dólares, hasta las carentes de todo en las colonias que en el pasado o el presente siglo fueron resultantes de procesos de ocupación irregular y autoconstrucción y que han ido obteniéndolos de mala calidad gracias a la movilización social de los habitantes y la concentración del presupuesto de gasto público en la ciudad, como en las Alcaldías Iztapalapa, Gustavo A. Madero o Tláhuac.

### **Una ciudad contaminada**

La ZMVM es una metrópoli sustentada por una naturaleza contaminada. Su atmósfera está viciada por dióxidos de azufre y nitrógeno, monóxido de carbono, ozono, PM10 y PM2.5 producidos por los automotores, las industrias, la producción y distribución de energéticos, muchos servicios y la vida doméstica de sus habitantes. Anualmente estamos sometidos a decenas de contingencias atmosféricas que afectan nuestra vida cotidiana (Natalichio, 15-XI-2019). La metrópoli arroja más de 30 mil toneladas diarias de desechos sólidos al suelo, producto en gran medida del uso de empaques y envases plásticos inútiles por las mercancías, que solo en menos del 10% de los casos son objeto de reciclaje.

Las aguas negras, no tratadas, que produce la metrópoli envenenan las corrientes entubadas<sup>11</sup> o descubiertas que aún circulan por el territorio, las superficies de agua, los sistemas de desagüe, los ríos que salen del Valle de México hasta llegar al mar y mucha de su contaminación biológica o química regresa a sus habitantes en la comida animal o vegetal que consume y que ha sido regada o abrevada con el agua contaminada que genera. Cada año asistimos a la tragedia de muchas colonias populares, aun de las unidades de vivienda construidas por las instituciones públicas o las grandes “vivienderas” sin control, inundadas en la época de lluvias por las características de su suelo soporte y/o la ruptura de canales de aguas negras (Pradilla, 2014). Aunque muchas empresas han convertido la acción contra la contaminación en su área de ganancia mercantil, y los políticos y académicos se benefician con el discurso de la sustentabilidad o resiliencia, los habitantes de la CDMX sufrimos los impactos nocivos de la contaminación en nuestra salud, dada la insuficiencia e ineficiencia notorias de las prácticas contra ella.

### **Una ciudad violenta**

En todo el país, desde la década del 2010, la violencia ejercida por los carteles del

---

<sup>11</sup> Adoptamos la dudosa práctica urbanística de entubar las corrientes de agua y convertirlas en parte del drenaje, en lugar de usarlas como lugares de esparcimiento y descanso de sus habitantes.

narcotráfico y las bandas del crimen organizado se adueñó de nuestras ciudades. La de México no es una de las ciudades del país catalogadas entre “las más violentas del mundo” por los *rankings* de moda, pero sí forman parte de la metrópoli algunos de los municipios que figuran en las estadísticas como sitios de alta inseguridad. Los asaltos a mano armada, los secuestros y desapariciones forzadas, los asesinatos de ciudadanos y el feminicidio son flagelos que enrojecen las crónicas de nuestros medios de comunicación cotidianos demasiado frecuentemente. Los analistas coinciden en señalar como determinantes la situación de pobreza y desempleo de la población y la facilidad de obtener ingresos en su ejercicio, protegidos por la impunidad causada por la debilidad de los sistemas de justicia.

La realidad, la percepción social y la psicosis del miedo han transformado la vida cotidiana en la capital durante las últimas décadas, inhibiendo la vida nocturna, vetando al tráfico zonas urbanas condenadas como “violentas”, dando lugar al amurallamiento de las colonias y edificios, a la vigilancia privada en todos los lugares, al uso excesivo del automóvil privado relativamente “más seguro”, a las colonias cerradas y bardadas, a la vivienda en condominio, etc., todas ellas prácticas urbanísticas que han afectado a nuestra capital, transformándola en su forma y estructura (Valenzuela, 2010).

### **Una ciudad de muros**

Parafraseando a Teresa Pires do Rio Caldeira en su trabajo sobre Sao Paulo (2007 [2000]), la Ciudad de México es una *ciudad de muros*.

Como se observa a lo largo del tiempo en diversos estudios, la porción de la CDMX en la ZMVM presenta una situación de *segregación* social localizada territorialmente (FEECM, 2000; Rubalcaba y Schteingart, 2012) que se ha venido convirtiendo en *fragmentación* debida a la combinación de diversas infraestructuras viales que operan como barreras al tránsito de pobladores, y aún vehículos, a la presencia de grupos y bandas del crimen organizado que funcionan como controles a la libre circulación, y a la construcción de barreras físicas para la protección de los habitantes de fraccionamientos de capas medias y altas, de centros y/o plazas comerciales, clubes y otros lugares de esparcimiento y para la actividad mercantil y recreacional, cerrados y vigilados por empresas privadas. Las “amenidades” mercantilizadas incluidas en las torres contemporáneas de vivienda de capas medias y altas, para habitar sin necesidad de salir a la calle, para vivir siempre entre iguales, como se publicitan, forman parte de este proceso de fragmentación y exclusión urbana que hoy y siempre han afectado a la población de ingresos medios y bajos de la capital mexicana.

## ¿Una ciudad para pocos o una ciudad para todos?

La combinación de realidades como las actividades precarias de subsistencia –la llamada “informalidad”–, el desempleo abierto, la pobreza moderada o extrema, la mercantilización creciente de todas las cosas urbanas y el incremento constante tanto absoluto como relativo de los costos de vivir en la Ciudad de México han hecho de ella *una ciudad para pocos*, que son quienes se pueden apropiar de las mercancías que ofrece a manos llenas, incluyendo los inmuebles, artefactos de la modernidad, diseñados por los grandes arquitectos mundiales de la posmodernidad en diversas áreas de ella: Reforma, Polanco, Insurgentes Sur, Santa Fe, Periférico Sur, etc. El contraste con las áreas pobres de Tláhuac, Iztapalapa o Milpa Alta es cada vez más notorio e hiriente y da lugar a conflictos sociales que solo la ideología política puede acallar, pero no necesariamente por mucho tiempo.

Creemos necesario que los funcionarios públicos de muy diferentes niveles y las instancias de planeación territorial orienten las políticas públicas y, sobre todo, las acciones reales hacia la construcción de *una ciudad para todos* que dadas las desigualdades existentes en la Ciudad de México, solo podría lograrse mediante la aplicación de una política desigual pero de sentido contrario, de mucho mayor presupuesto y acciones de fondo y en toda su estructura, para las zonas más deprimidas y empobrecidas de la ciudad. Sabemos bien que, en una sociedad y/o un territorio desigual, las políticas iguales generan mayor desigualdad, por lo que solo la *desigualdad inversa* impulsa a las zonas más degradadas a su superación socioterritorial. Esta política tiene que ser metropolitana por varias razones: porque la ciudad real es la ZMVM; porque hay muchos problemas y déficits comunes y su autonomización los agrava; porque los habitantes de una parte trabajan en la otra dando lugar a procesos relacionados, pero contradictorios si no se actúa unitariamente sobre ellos; porque los ingresos y los presupuestos de las dos partes son muy desiguales, pero no responden a la necesidad de ninguna de ellas, menos aún a la de los municipios conurbados; etc.

Una condición necesaria, aunque no suficiente, es que toda la ciudadanía –mediante sus representaciones directas, legítimas y verdaderamente representativas– participe decisoriamente en todos los momentos de su elaboración, aprobación, aplicación y evaluación de las políticas territoriales.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, P. ((2012, mayo). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE Vol. 38 (114)*, 35-69.
- Boltvinik, J. (13-10-2023a). Economía moral. *La Jornada*. México. Recuperado el 22 de octubre del 2023, de <https://www.jornada.com.mx/2023/10/13/opinion/028o1eco>.
- Boltvinik, J. (20-10-2023b). Economía moral. *La Jornada*. México. Recuperado el 22 de octubre del 2023, de <https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/10/20/columnas/economia-moral-8866>.
- Caldeira, T. (2007) [2000]. *Ciudad de muros*. Gedisa.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX). (2022). *Ciudad de México 2022. Un diagnóstico de la desigualdad socio-territorial*. México. Evalúa. Recuperado el 2 de agosto del 2023, de <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/estudios-e-investigaciones/ciudad-de-mexico-2020-un-diagnostico-de-la-desigualdad-socio-territorial>.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX). (2023). *Pobreza Multidimensional en la Ciudad de México*. México: Evalúa. Recuperado el 18 de septiembre del 2023, de <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/medicion-de-la-pobreza-desigualdad-e-indice-de-desarrollo-social/medicion-de-la-pobreza-2018-2022>.
- CONEVAL - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2023). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*. CONEVAL.
- Duhau, E. y Giglia, Á. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI; UAM Azcapotzalco.
- Expansión. (2019). Del boom de la vivienda a la quiebra: así fue la vida de Geo. Recuperado el 19 de septiembre del 2023, de <https://expansion.mx/empresas/2019/03/15/del-boom-de-la-vivienda-a-la-quiebra-asi-fue-la-vida-de-geo>.
- Fideicomiso de Estudios estratégicos sobre la Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México. (2000). *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*. Corporación Mexicana de Ediciones.
- Guillén Romo, H. (1997). *La contrarrevolución neoliberal*. Era.
- Gobierno de México. (2023). *Economía, empleo, calidad de vida... Ciudad de México*. Recuperado el 28 de septiembre del 2023, de <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/ciudad-de-mexico-cx>.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2022, 27 de diciembre). *Comunicado de Prensa Núm. 763722*. INEGI.
- Investor Times. (20-IX-2023). Estas son las ciudades más y menos caras del mundo en 2023. Recuperado el 17 de noviembre del 2023, de <https://investortimes.com/es/estas-son-las-ciudades-mas-y-menos-caras-del-mundo-en-2023/>.
- La Jornada, Ortiz Flórez, A. (2023, 9 de septiembre). En dos años, creció en 238 mil la flota de vehículos que circula en la ZMVM. Recuperado el 4 de noviembre del 2023, de <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/08/12/capital/en-dos-anos-crecio-en-238-mil-la-flota-de-vehiculos-que-circula-en-la-zmvm/>.
- Márquez López, L. y Pradilla Cobos, E. (sep-dic, 2008). Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario. En *Cuadernos del CENDES Núm. 69*, 21-45.
- Márquez López, L. y Pradilla Cobos, E. (2017). La privatización y mercantilización de lo urbano. En Hiernaux-Nicolas, D. y González-Gómez, C. I. (coords.). *La ciudad latinoamericana a debate: perspectivas teóricas*. Universidad Autónoma de Querétaro, 17-56.
- Márquez López, L. y Pradilla Cobos, E. (2018, 12-14 diciembre). La desigualdad del desarrollo territorial en América Latina. *Ponencia presentada en el IV Seminario Internacional de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador.
- Márquez López, L. y Pradilla Cobos, E. (2022a). La desigualdad del desarrollo territorial en América Latina. En Pradilla Cobos, E. (comp.). *La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo*. Universidad Autónoma Metropolitana, 121-153.
- Natalichio, D. R. (15-XI-2019). La contaminación del aire en la Ciudad de México y sus múltiples causas. *Ecoportal*. Recuperado el 4 de noviembre del 2023, de <https://www.ecoportal.net/paises/contaminacion-del-aire-en-mexico/>.
- Parnreiter, Ch. (2018). *Geografía económica: una introducción contemporánea*. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pradilla Cobos, E. (1994). Privatización de la infraestructura y los servicios públicos. *Argumentos*. Núm. 21, 57-79.
- Pradilla Cobos, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco; Miguel Ángel Porrúa.
- Pradilla Cobos, E. (2011). Zona Metropolitana del Valle de México: una ciudad baja, dispersa, porosa y de poca densidad. En Pradilla Cobos, E. (Comp.) *Ciu-*

- dades compactas, dispersas, fragmentadas*. Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco; Miguel Ángel Porrúa, 257-292.
- Pradilla Cobos, E. (2014, junio). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. En *Cadernos Métrópole*. Vol.16 (31), 37-60.
- Pradilla Cobos, E. (2018). Formas productivas, fracciones del capital y reconstrucción urbana en América Latina. En Coraggio, J. L. y Muñoz, R. (comps.). *Economía de las ciudades de América Latina hoy. Enfoques multidisciplinares vol. I*, 155-179.
- Pradilla Cobos, E. (2021). Territorio y poder estatal en México en la crisis actual. En Enríquez Bermeo, F. (Coord.). *Organización del Estado en el territorio a partir del Covid 19*. ConGope; Abya Yala; Incidencia Política, 205-242.
- Pradilla Cobos, E. y Márquez López, L. (2005). “Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización *informal* en la ciudad de México, 1980-2003, y potencial de cambio” en Torres Ribeiro, A. C., Magallanes Tavares, H., Natal, J. y Piquet, R. (comp.). *Globalización e territorio. Ajustes periféricos*. Arquímedes Edicoes / IPPUR, UFRJ, 130-154.
- Pradilla Cobos, E. y Márquez López, L. (2022a). From Rural Villages to Large Metropolises in Latin America (1880-2020). In Baisotti, P. A. (ed.) *Social, Political and Religious Movements in the Modern Americas*. Routledge, 27-49.
- Pradilla Cobos, E. y Márquez López, L. (2022b). El desarrollo territorial desigual en América Latina. En Pradilla Cobos, E. (comp.). *La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo*. Universidad Autónoma Metropolitana, 121-153.
- Pradilla Cobos, E. (Coord.) (2016). *Zona Metropolitana del Valle de México. Cambios demográficos, económicos y territoriales*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Puebla Cadena, (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. El Colegio de México.
- Rogozinski, J. (1997). *La privatización en México. Razones e impactos*. Trillas.
- Rozo, C. A. (2010). *Caos en el capitalismo financiero global*. Océano; Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- Rubalcava, R. M. y Schteingart, M. (2012). *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*. El Colegio de México.



- Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno de la Ciudad de México. 2022. *Indicadores económicos de la Ciudad de México*. SEDECO.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Gobierno de México. (2022). *Información Laboral Ciudad de México*. STPS.
- Wikipedia (2023). *Zona Metropolitana del Valle de México*. Recuperado el 2 de septiembre del 2023, de [https://es.wikipedia.org/wiki/Zona\\_metropolitana\\_del\\_valle\\_de\\_M%C3%A9xico](https://es.wikipedia.org/wiki/Zona_metropolitana_del_valle_de_M%C3%A9xico).
- Tamayo, S. (Coord..). (2007). *Los desafíos del Bando 2*. México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Instituto de Vivienda, Gobierno del Distrito Federal; Universidad de la Ciudad de México.
- Valenzuela Aguilera, A. (2016). *La construcción espacial del miedo*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Juan Pablos Editor.
- Wallerstein, I. (1988 [1983]). *El capitalismo histórico*. Siglo XXI de España Editores, S. A.



## CAPÍTULO 9

# **Patrimonio cultural de la Ciudad de México**

Cecilia Barraza Gómez

**E**ste capítulo tiene como objetivo aproximarnos al estudio del patrimonio cultural material e inmaterial de la Ciudad de México, por lo que, en un primer momento, se revisarán sucintamente episodios de la historia a partir de hitos que han dejado su impronta en el devenir urbano de la ciudad, momentos claves que se expresan en la rica herencia material presente en edificios, plazas, espacios públicos, paseos, jardines, infraestructuras y paisajes. No todos los elementos han sobrevivido hasta nuestros días, las causas de la desaparición son variadas, por ejemplo están los sucesos armados, la propia conquista y la reforma del siglo XIX que provocaron destrucciones, partición de inmuebles, degradaciones, invisibilización y olvidos (Ver Figura 1); en otros casos, el poder y sus cambios de estafeta pretendieron eliminar rastros de ideologías antagónicas, desaparecieron monumentos que representaran herencias y significación para los bandos enfrentados; en épocas más recientes, el afán de modernidad, el deseo de desplazamiento y enriquecimiento a costa de la gran ciudad ha prevalecido como práctica que justifica el arrasamiento de inmuebles, espacios urbanos y áreas naturales.

En un segundo momento, el capítulo aborda la dimensión jurídica e institucional asociada con las prácticas de preservación patrimonial, acción que surge en nuestro país a fines del siglo XIX e inicios del XX. El surgimiento y desarrollo de las distintas legislaciones dan cuenta de la paulatina y selectiva construcción de valores asociados no tanto a la materialidad de los bienes culturales como a lo que estos representan. Otro elemento asociado con las normativas se refiere a la complejidad de atribuciones respecto a las instituciones encargadas del resguardo de los monumentos, patrimonios y territorios según tipologías, escalas y geografías, complejizando así la coordinación operativa de la protección.

A este recorrido histórico y jurídico se añade la dimensión inmaterial asociada a la cultura material. El patrimonio cultural en la ciudad actual nos conduce a reflexionar sobre el giro social de las políticas y acciones de salvaguarda, la

selección de los espacios de valor histórico, memorial e identitario que dotan de usos y significación cultural a nuestra diversidad patrimonial.

Al concluir este capítulo se abre un espacio de reflexión y cuestionamiento acerca de los retos conceptuales, políticos y administrativos que enfrenta la explosión patrimonial presente en la actual Ley de Patrimonio Cultural, Natural y Biocultural de la Ciudad de México.

Cada una de las perspectivas expuestas permite construir una visión integral de nuestro patrimonio urbano y visualizar la complejidad de su gestión con el afán de dotar de elementos para la reflexión y conducción de políticas urbanas integradoras de la ciudad histórica, memorial y contemporánea; de los emplazamientos centrales, pero también los que existen en áreas periurbanas y/o naturales. Aunado a ello, es fundamental reconocer a los sujetos habitantes que usan, significan y producen de manera dinámica e innovadora a la ciudad desde sus prácticas.

### **Historia de la Ciudad de México, fundación, prehispánica, colonial y moderna**

La fundación de México Tenochtitlán data de 1325. La leyenda narra que luego de una larga peregrinación desde el mítico Aztlán hacia el centro de lo que ahora es México, un grupo de emigrantes chichimecas decide asentarse en un pequeño islote en medio del Lago de Texcoco. Al paso de los años el islote se fue poblando con grandes templos, casas, jardines, plazas y mercados; desde el centro, donde se estableció el recinto ceremonial, se construyeron amplias calzadas que conectaron la isla con tierra firme. La ciudad se extendió sobre el lago al tiempo que ampliaban sus campos de cultivos llamados chinampas. Fue México Tenochtitlán la ciudad más importante de Mesoamérica, vecina y aliada del reino de Tlatelolco, con quien pronto quedó conurbada. Mientras que el Lago de Texcoco era de agua salada, en la parte sur, donde se encontraban los lagos de Xochimilco y Chalco, el agua era dulce. Por esta razón el rey Nezahualcóyotl mandó construir un acueducto entre Chapultepec y Tenochtitlán, que fue la primera gran obra de ingeniería hidráulica prehispánica. Otra magna construcción es el albarradón que tuvo el propósito de separar las aguas saladas de Texcoco con las dulces de Tenochtitlán y evitar las inundaciones en la capital.

Las crónicas de la gran Tenochtitlán se las debemos en gran medida a la Segunda carta de Relación que en 1519 Hernán Cortes envió a Carlos V, en ella encontramos descripciones como estas:

Esta gran ciudad de Temixtitan está fundada en esta laguna salada, y desde la tierra firme hasta el cuerpo de dicha ciudad, por cualquiera parte que quisieren entrar a ella, hay dos leguas. Tiene cuatro entradas, todas de calzada hecha a mano, tan ancha como dos lanzas jinetas. Es tan grande la ciudad como Sevilla y Córdoba. (Cortés, 1519, p. 74).

O bien: “Tiene esta ciudad muchas plazas, donde hay continuo mercado y trato de comprar y vender. Tiene otra plaza tan grande como dos veces la ciudad de Salamanca, toda cercada de portales, donde hay cotidianamente arriba de sesenta mil ánimas [...]”. (Cortés, 1519, p. 75).

El propio mapa que Cortés envía en 1519 junto a la Segunda carta de Relación ilustra la gran Tenochtitlán:

... en él se recogen los elementos más representativos de la ciudad azteca: tales como el centro ceremonial [...] el gran templo de Hutzilopochtli y el palacio de Moctezuma; las calzadas que unían la isla con tierra firme, la plaza de Tlatelolco, las chinampas ubicadas en las orillas de la isla; el albarradón que evitaba las crecidas de las aguas lacustres en épocas de lluvias, los poblados ribereños y el acueducto que abastecía a la ciudad desde Chapultepec. (Mier y Terán, 2005, p. 74).

En el siglo XVI, época de la conquista, la población alcanzaba los 200 mil habitantes y su extensión era de 12 km<sup>2</sup>. A lo largo del tiempo, algunos autores como O’Gorman (1938) y Dávalos (1992) se han referido al primer contacto entre españoles y mexicas, y su expresión en el espacio urbano. Explican que, efectivamente, los españoles incorporaron algunos de los elementos de la ciudad prehispánica a la nueva organización urbana, esto se hace patente en los grandes espacios abiertos de las plazas y los centros ceremoniales indígenas (Mier, 2005, p. 83), sin embargo, Lucía Mier y Terán en su obra *La primera traza de la ciudad de México 1524-1535* aclara:

La ciudad de México no es la gran Tenochtitlán evolucionada y el urbanismo que se va a plantear en ella, no es la simple copia de modelos peninsulares conocidos, ni tampoco corresponde a la aceptación del urbanismo indígena existente. Es una propuesta concreta que el grupo español hace en un lapso corto, condicionado por el exceso numérico de población indígena, por la política de colonización de la Corona y por lo apremiante que era contar con una ciudad grande desde la cual se pudiera definir las futuras colonizaciones [...] lo que es real es que en este período se tomaran las decisiones más importantes que definirán el perfil de la ciudad colonial que conlleva los dos elementos: el indígena y el castellano. (Mier y Terán, 2005, p. 63).

Un elemento clave es la distribución espacial, encargo que Hernán Cortés hace al alarife Alonso García Bravo en 1521 y que este concluye en 1524.

La traza es un asunto que la capital arrastra desde el siglo XVI. Fue la fundación española quien bautizó con el nombre de ciudad a la parte central, y a la periferia circundante como pueblos de indios, parcialidades o barrios indígenas. (Dávalos, 1992, p. 57).

Estos barrios indígenas durante la colonia llevaron los nombres compuestos de San Pablo Zoquipan, Santa María Cuepopan, San Juan Moyotlan y San Sebastián Atzacualco.

La expansión poblacional indígena se extendió hacia el norte y la zona oriente, la diferencia espacial impuso su sello diferencial al crecimiento posterior de la ciudad; es la médula de la organización urbana colonial que, creando un recinto central cerrado con características urbanas y arquitectónicas propias, se conservó en lo esencial a través de todo el dominio español en México, subsistiendo hasta bien entrado el siglo XIX (O’Gorman, 1938, p. 39).

Durante los siglos que continuaron, la ciudad creció aceleradamente: las construcciones virreinales ocuparon los mismos espacios donde los mexicas tenían sus templos y recintos; los canales fueron cegados; los palacios indígenas se convirtieron en oficinas; el Templo Mayor quedó oculto bajo la construcción de la catedral. Se construyeron monasterios, hospitales, conventos, se repartieron solares para construir palacetes y casas, se abrieron espacios urbanos de paseo y recreación. Las órdenes religiosas marcaron en un inicio la pauta de la expansión y organización espacial en la ciudad. Franciscanos, dominicos y agustinos se asentaron en la parte occidental de la ciudad mientras que los mercedarios, dieguinos y jesuitas se ubicaron en la parte oriental. Los conventos se constituyeron como poderosos centros de interacción social económica y cultural (Rubial, 2016). Por cédula real, Carlos V aprobó en el siglo XVI la fundación de la Máxima Casa de Estudios de la Nueva España que fue colocada frente a la Plaza del Volador (Rubial, 2016).

La Plaza Mayor continuó siendo el corazón de la capital, convertido en un gran mercado público al que enmarcaba el Real Palacio, el Portal de las Flores y de la Diputación, Portal de Mercaderes, y la Catedral (Toris, 2016). En el siglo XVIII las reformas borbónicas intentaron ponerles fin debido a prácticas *no bien vistas* por la sociedad novohispana. Según Toris (2016), las reformas eran tendientes a una dinámica correctiva del espacio.

En la segunda mitad de aquel siglo hubo una serie de intentos por parte de las autoridades del ayuntamiento por transformar las condiciones materiales y jurídicas de la plaza [...] bajo la administración del segundo conde de Revillagigedo, hubo una serie de reformas que no solo buscaban regular la obtención de recursos por concepto de la renta de los puestos, sino más bien, reformar por completo el espacio de la plaza desapareciendo el mercado e integrando a las construcciones adyacentes, como la catedral. (Toris, 2016, p.115).

La ciudad no detuvo su crecimiento en los siglos subsecuentes. El sistemático proceso de desecación hacía que la urbanización fuera más sencilla. La Alameda –construida un siglo antes– transitó por una serie de modificaciones y ampliaciones, lo que atrajo la expansión urbana hacia el lado poniente de la ciudad. Hacia el sur, el Paseo de la Viga (Ver Figura 2) mantuvo su dinamismo como lugar de paseo y trasiego de mercancías desde la Acequia Real hacia la Garita de La Viga.

El primer ensanche de la traza hacia el occidente a fines del XIX e inicios del XX pobló de nuevas colonias a la capital con casonas, paseos y áreas de esparcimiento: la colonia francesa, la de los Arquitectos, Santa María la Ribera, San Rafael, fueron algunas de ellas; mientras que el oriente continuó marginal y empobrecido.

La Plaza Mayor en 1813 se convierte en Plaza de la Constitución, haciendo referencia a la Constitución de Cádiz. Salvador Novo habla sobre los paseos de la Ciudad de México durante este período:

Como a todo señor todo honor; como el primero en tiempo es primero en derecho, a la muy larga historia de la Alameda nos referiremos con brevedad antes que a la de los demás “paseos” –algunos definitivamente extintos sino en el recuerdo– de la ciudad. Los otros serán: el Paseo de la Viga; el nuevo o de Bucareli; el de Reforma, y el disperso, creciente sitio de recreación de los vecinos que es –constante o periódicamente ampliado– el bosque de Chapultepec (Novo, 1974, p 10-11) (Ver Figura 3).

A lo largo de siete siglos, la Ciudad de México mantuvo su posición central frente al resto del país, y en la primera década del siglo XX, durante las celebraciones del centenario de la Independencia, confirmó su belleza y grandiosidad. Visitantes nacionales y extranjeros admiraron sus calles pavimentadas, la iluminación, los monumentos y grandes avenidas. Los edificios públicos y los barrios residenciales modernos y con estilos arquitectónicos europeos y americanos.

En este breve recorrido histórico de la ciudad reconocemos sitios que aún permanecen y otros tantos que ya no están. La dinámica natural de la transformación,



superposición y construcción continuó su ruta hasta el momento en que ciertos bienes fueron integrados paulatinamente a un régimen de conservación bajo valores de tipo arqueológico, histórico, arquitectónico y artístico, principalmente. Aquello que hoy tenemos por patrimonio, no siempre ha sido considerado de esta manera. Seguir la trayectoria histórica de su producción nos invita a revisar la conformación de esta categoría en el tiempo.

### **Los valores patrimoniales y el régimen de protección**

El andamiaje patrimonial ha ido expandiendo un universo de valores y afianzando un orden del discurso<sup>1</sup> durante el último siglo. La urbanista François Choay (2007) explica que a una fase de conceptualización patrimonial le precede otra de institucionalización en la que se configuran los criterios de clasificación, protección y restauración de los bienes culturales. Países como Inglaterra, Francia e Italia fueron pioneros en desarrollar dichos planteamientos, mismos que se retomaron en México a partir de la década de los sesenta del siglo XX, aunque es cierto que nuestro país fue vanguardista en legislación de monumentos arqueológicos desde el siglo XIX.

Se comenzará con una revisión sucinta de la legislación federal, por su antigüedad y peso, para posteriormente articularla con la legislación de la Ciudad de México.

Las primeras acciones ocurrieron en 1885 durante el régimen de Porfirio Díaz, los bienes arqueológicos fueron los que primero ingresaron a la esfera de la clasificación y protección, y para ello se creó el cargo de Inspector y Conservador de Monumentos Arqueológicos (Guzmán y Rodríguez, 2018, p. 7). En 1897 se decreta la Ley de Monumentos Arqueológicos donde se expresa que los bienes “existentes en territorio mexicano son propiedad de la Nación y nadie podrá explotarlos, removerlos ni restaurarlos sin autorización expresa del Ejecutivo de la Unión” (Cottom, 2008, p. 426). En los primeros años del siglo XX (1914) se promulgó la Ley de Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales<sup>2</sup>, y sobre ella, el historiador y jurista Bolfy Cottom explica que es la primera vez que se menciona el valor del monumento histórico y lo hace en referencia a su condición de testigo del pasado mexicano, se le otorga así

---

1 El orden del discurso es un conjunto ordenado de prácticas discursivas asociadas a un dominio temático, sector o institución social particular (e.g. la conferencia, el seminario, la orientación, y la conversación informal, la institución académica) y las relaciones entre ellas (Foucault, 1981).

2 Según Guzmán y Rodríguez (2018), Díaz había solicitado a Justo Sierra desde 1909 su opinión respecto a poner bajo su cuidado los bosques, las grutas y espacios naturales que, por su belleza, merecieran conservarse (2008).

reconocimiento y valor a las obras que fueron producidas en la época *virreinal*. En esta ley no se reitera la protección a los bienes arqueológicos, posiblemente para distanciarse de las políticas de conservación expresadas durante la presidencia de Porfirio Díaz (Guzmán y Rodríguez, 2018). Con la propuesta de ley se crea la Inspección General de Monumentos Artísticos y Bellezas Naturales, la cual permaneció vigente hasta 1930. Este órgano tenía entre sus diversas tareas la de vigilancia y clasificación o desclasificación de los inmuebles históricos y artísticos del país, responsabilidad que se mantiene hasta nuestros días. Se crea a su vez un consejo directivo en el que se encontraba el arquitecto Federico Mariscal, quien elabora un primer “Catálogo razonado de los monumentos del Distrito Federal” (Guzmán y Rodríguez, 2018). En su documento, Mariscal recomienda poner atención en aquellos inmuebles que se encontraban en condiciones de franco deterioro, según su visión, como el conjunto conventual del Desierto de los Leones y su entorno natural (Guzmán y Rodríguez, 2018), y propone también declarar como Monumento Nacional al propio Convento, a la Fábrica de Belén y a las Fuentes de Tlalpan. En 1930, el presidente Emilio Portes Gil expide la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales, en la cual quedan claramente protegidos todos los monumentos, es decir, los correspondientes a la época prehispánica, la etapa colonial y los creados en el siglo XX clasificados como artísticos. Derivado de esta ley se anuncia el primer decreto de protección y conservación para resguardar el *aspecto típico* de la Plaza de la Constitución. En ese mismo año, se decretan también las Plazas de Santo Domingo y de Loreto por su marcado ambiente colonial, por la unidad de su estilo y por su valor artístico (Monnet, 1995, p. 268). En 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez emite una nueva Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural<sup>3</sup> con el propósito de reiterar que la protección arqueológica inmueble pertenece al Estado y al ámbito de la federación. En esta ley se establece por primera vez la diferencia cronológica y descriptiva entre el monumento arqueológico, el histórico y el artístico<sup>4</sup>. Un elemento nuevo que aparece en esta legislación es el valor de las poblaciones típicas y lugares de

---

3 Ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural (19 de enero de 1934) (Gertz Manero, 1976, p. 107).

4 Sobre los monumentos arqueológicos se menciona que son aquellos vestigios de las civilizaciones aborígenes anteriores a la consumación de la conquista; los históricos serán aquellos muebles o inmuebles posteriores a la consumación de la conquista y cuya conservación sea de interés público; y el valor artístico corresponde a los creados en el siglo XX y será determinado por su excepcional valor artístico o arquitectónico (Gertz Manero, 1976).

belleza natural<sup>5</sup>. En relación con las poblaciones típicas, la legislación se refiere al carácter arquitectónico y colonial (perteneciente al período virreinal) y lo declara como típico, el cual queda ampliado en la descripción de la misma ley a lo histórico y lo tradicional; mientras que no menciona nada en particular sobre las bellezas naturales, solo las señala dentro de la esfera de espacios sujetos a interés y protección. Bajo la figura de Zonas Típicas, se decreta San Ángel en Villa Álvaro Obregón, Coyoacán y Xochimilco (Ver Figura 4).

Estas zonas son decretadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y permanecieron bajo la supervisión del Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos. En 1972 la Ley Federal de Zonas y Monumentos Históricos, Artísticos y Arqueológicos crea la figura de Zona de Monumentos que refiere a la protección de las áreas donde se encuentren dos o más monumentos de estas categorías. En esta ley se reafirma el papel del Estado como propietario de los bienes arqueológicos muebles e inmuebles, atribución que se sustenta en la reforma realizada a la fracción XXV del Artículo 73 realizada en 1966, y en el Artículo 27 constitucional, que reconoce la propiedad del Estado sobre las tierras, las aguas y el subsuelo (Azuela, 1989, p. 28). Esta ley prevé además la creación de la Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos que tendrá por objeto dar su opinión a la autoridad competente sobre la expedición de declaratorias correspondientes<sup>6</sup> (AEPPT, 2015, p. 16). Las zonas típicas decretadas por la Ley de Monumentos de 1934 fueron trazadas otra vez y aprobadas desde ese momento como Zonas de Monumentos (Archivo de Zonas Típicas, 1974). En 1973 el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) oficializa las labores para decretar zonas y crea la Unidad de Estudios de Zonas y Monumentos Históricos a fin de estudiar las áreas susceptibles a ser declaradas en todo el país. Uno de los resultados de estos estudios fue el decreto de Centro Histórico para el centro de la Ciudad de México en 1980. Este decreto cubrió un área de 9.1 km<sup>2</sup> y quedó dividido en dos partes: un perímetro “A” de 3.7 km<sup>2</sup> con 1,157 monumentos históricos, este primer cuadro correspondió a la ciudad conformada a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX; y el perímetro “B” de 5.4 km<sup>2</sup> con 120 inmuebles clasificados como históricos pertenecientes a la ciudad del siglo XIX y con población muy mezclada. Se incluyen los barrios populares ubicados en el cinturón<sup>7</sup> del Centro Histórico. En 1987 el Centro Histórico, junto con la zona lacustre de Xochimilco, obtienen la declaratoria de

---

5 Sobre los lugares de belleza natural no nos detendremos ahora, pues en la siguiente ley quedó totalmente fuera de la materia a legislar y preservar por parte de la ley federal de monumentos.

6 A la fecha no se ha decretado ninguna zona de monumentos artísticos en la Ciudad de México.

7 Que en un momento fue llamada la Herradura de Tugurios.

Patrimonio Mundial por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia (UNESCO).

### Patrimonio catalogado en la Ciudad de México

| Institución   | Inmuebles Catalogados | Clasificación   |
|---|-----------------------|---|
| Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Local)      | 3,430                 | Patrimonio urbano Artístico, histórico y arqueológico |
| Instituto Nacional de Bellas Artes (Federal)            | 5,738                 | Monumentos Artísticos                                 |
| Instituto Nacional de Antropología e Historia (Federal) | 1,226                 | Monumentos Históricos y Arqueológicos                 |
| Varios  | 5,587                 |   |
|   |                       | <b>Total 15,981</b>                                   |

Fuente: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

Antes de continuar con la legislación de la Ciudad de México en materia de patrimonio, debemos mencionar que en 1976 también se expide la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) donde se incluyen disposiciones que protegen conjuntos urbanos con valor patrimonial (Art. 31). En esta ley se incorpora el concepto de *conservación* y apela a dos grandes universos: el de la naturaleza –típicamente representada por las zonas de conservación ecológica de los centros de población– y el de los valores urbanísticos y arquitectónicos que forman parte de dichos centros (Ibidem: 20); y la institución responsable de hacer cumplir la ley es la Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas (SAHOP)<sup>8</sup>. En el ámbito federal la legislación se refiere a *monumentos*, mientras que en la escala urbana se utiliza la acepción de *patrimonio*. Sobre el particular, la socióloga Natalie Heinich (2014) menciona que este término cundió en diversas legislaciones nacionales a raíz de la Convención de Patrimonio Mundial y Natural de la UNESCO de 1972. En México la categoría de *patrimonio* también ha logrado transitar hacia una extensión tipológica sin precedentes que ha servido para complementar la propia legislación federal (AEPPT, 2015). Una revisión a los textos legales de la Ciudad de México muestra que desde 1976 ya se encuentra incorporada a la legislación de desarrollo urbano la figura de protección al

<sup>8</sup> Que se irá modificándose a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y actualmente Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano (SEDATU).

definir por primera vez aquellos espacios que corresponden al *patrimonio cultural urbano* y cita a “edificios, monumentos, plazas públicas, parques, bosques y en general, todo aquello que corresponde a su acervo histórico y a lo que resulta propio de sus constantes culturales y de sus tradiciones públicas” (Art. 87). También menciona a aquellos bienes destinados a la conservación ambiental: los bosques, las praderas, los mantos acuíferos y aquellos elementos que sean condicionantes del equilibrio ecológico; los dedicados a las actividades agropecuarias; áreas abiertas, colinas, elevaciones que constituyan elementos naturales del territorio en la ciudad (Art. 51). La ley añade que el propio “ordenamiento urbano tenderá a la conservación y acrecentamiento del patrimonio de la ciudad” (Art. 87). En una ley posterior, en 1996, se añaden como parte del patrimonio de la ciudad a “barrios, calles históricas o típicas, sitios arqueológicos o históricos y sus entornos tutelares, los monumentos nacionales y todos aquellos elementos que sin estar formalmente catalogados merezcan tutela en su conservación y consolidación” (Art. 3, fracc. V). En la legislación del año 2010 se incorporan al repertorio patrimonial las esculturas, monumentos, bienes muebles por destino, mobiliario urbano, obras de infraestructura, así como los paisajes culturales, espacios públicos, tales como calles, parques urbanos, plazas y jardines, entre otros; la traza, lotificación, nomenclatura, imagen urbana; y las áreas de conservación patrimonial (Capítulo Séptimo, Art. 65).

Mención aparte merecen las llamadas Áreas de Conservación Patrimonial (ACP), figuras de protección que surgen en los años ochenta del siglo XX y se encuentran albergadas dentro de los planes delegacionales y los planes parciales de desarrollo. Las ACP se definen con base en perímetros que presenten suficiente densidad de inmuebles de interés histórico y valor patrimonial en ámbitos urbanos o rurales, especialmente aquellas áreas no incluidas en la figura de Zonas de Monumentos Históricos o Zonas de Monumentos Arqueológicos por la federación (González Pozo, 2012, p. 4). Según el estudio sobre las ACP, prácticamente todas estas zonas coinciden con núcleos subsistentes de los antiguos asentamientos que se incorporaron a la gran metrópolis expansiva, o bien con las colonias erigidas por compañías inmobiliarias desde mediados del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX (González Pozo, 2012, p. 17). La Ciudad de México cuenta con 176 áreas de conservación distribuidas en todas y cada una de las alcaldías. Por nombrar algunas tenemos: el Eje Patrimonial de Acueducto de Guadalupe primera y segunda sección, Eje Patrimonial y Zona Histórica Tacuba-Azcapotzalco, San Miguel Chapultepec, Tlatelolco, San Rafael, Atlampa, Roma-Condesa, Peñón de los Baños, la Magdalena Mixhuca, Cerro de la Estrella, Santa Cruz Meyeuualco, Santa María Aztahuacán, Centro Histórico de

Coyoacán, el pueblo de La Candelaria, pueblo de Los Reyes, Xoco, Nápoles, San Ángel-Altavista y Chimalistac, San Bartolo, Santa Lucía, Cuajimalpa, Centro de Tlalpan, San Pedro Mártir, San Andrés Totoltepec y muchos más (Ver Figura 5).

En cuanto a las autoridades encargadas de custodiar el patrimonio en la Ciudad de México, tenemos al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL), ambos poseen atribuciones derivadas de la Ley Federal de Monumentos y Zonas de Monumentos de 1972; el primero vela por los *monumentos arqueológicos e históricos* mientras que el INBAL se encarga de los inmuebles del siglo XX. A nivel de la Ciudad de México, y de acuerdo con la normativa urbana (Ley de Desarrollo Urbano 2010 con última reforma en 2018), se encuentra la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) como responsable de instrumentar la política de preservación *patrimonial urbana*, incluidas las acciones de catalogación de inmuebles, delimitación de los polígonos correspondientes a las Áreas de Conservación Patrimonial, actualización y armonización de los listados del patrimonio en la ciudad<sup>9</sup> y la coordinación con las dependencias federales, locales y municipales competentes en la materia.

La armonización de los distintos cuerpos legales junto con las atribuciones institucionales, federales y/o concurrentes, representa un reto complejo de coordinación, aunado a las distintas materias sujetas a conservación, las dinámicas burocráticas y la presión que ejercen los particulares para lograr sus intereses de desarrollo. Para ilustrar este asunto, tomamos el estudio de gestión de las Áreas de Conservación Patrimonial que plantea el escenario de la conservación, tomando en cuenta los tres distintos perfiles patrimoniales: los primeros dos, el arquitectónico y el ambiental, los valores determinan las modalidades de protección y las dependencias a cargo de hacerlo; mientras que el tercer perfil es el referido al desarrollo urbano, en este caso la acción pública no recae en el inmueble sino en el espacio urbano, y entonces las medidas de preservación deberán encaminarse a regular el crecimiento en las áreas sujetas a conservación, aplicar modalidades y restricciones de zonificación e integrar los elementos en los tejidos urbanos históricos y contemporáneos (González Pozo, 2012). Un ejemplo lo tenemos en la colonia Roma Norte, que posee declarados y resguardados solo 18 monumentos artísticos (de acuerdo con la Ley Federal de Monumentos) y a nivel urbano el instrumento aplicable es el de Área de Conservación

---

<sup>9</sup> En ocasiones, estos se encuentran en programas delegacionales o parciales no actualizados.

Patrimonial correspondiente al Corredor Roma-Condessa<sup>10</sup>. Dicha colonia es una poligonal de protección difusa que se añade a los listados que alberga el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente para la Alcaldía Cuauhtémoc (2008), el cual integra los tres catálogos: monumentos artísticos, históricos e inmuebles afectos al patrimonio por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Muchos de ellos expuestos a la presión inmobiliaria y a la corrupción de las instancias responsables de otorgar o no permisos de construcción.<sup>11</sup>

La conservación patrimonial, según explica López Soria (2016), debe adquirir un sentido integral, ya que los inmuebles (monumentos) son el inicio de una serie de servicios urbanos y territoriales para lo cual es esencial dinamizar procesos de rehabilitación física articulados a los instrumentos de planeación urbana delegacional (de alcaldías) o parcial, según sea el caso (López Soria, 2016). Es necesario producir información no solo del objeto singular que aparece en un listado de inmuebles, sino también generar conocimiento que hable de la morfología urbana, las trazas, las transformaciones e infraestructuras; movi- lidades y paisajes urbanos, economía territorial y otros elementos que ofrezcan una motivación contextual a la preservación y permitan conformar una visión de paisaje urbano patrimonial (López Soria, 2016) (Ver Figura 7).

### **El giro social del patrimonio cultural**

Las disposiciones sobre el patrimonio cultural urbano en los últimos años se han modificado a raíz de circunstancias que provienen tanto del ámbito cultural como del político y el económico. Las tres dimensiones han impactado en el espacio sociourbano, configurando un escenario complejo en materia de conservación y salvaguarda. Con relación a la cultura, se tiene que desde los años ochenta este concepto ha transitado hacia un enfoque de corte antropológico, en el que el repertorio cultural queda integrado por:

“todo un conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social.

---

10 En teoría las ACP deberían aplicar normas y restricciones específicas con el objeto de salvaguardar la fisonomía, para conservar, mantener y mejorar el patrimonio arquitectónico y ambiental, la imagen urbana y las características de la traza y del funcionamiento de barrios, calles históricas o típicas, sitios arqueológicos o históricos y sus entornos tutelares, los monumentos nacionales y todos aquellos elementos que sin estar formalmente catalogados merecen tutela en su conservación y consolidación (Programa General de Desarrollo Urbano, 2003).

11 En las ACP surgen continuamente problemas asociados al número de niveles autorizados, cambio en las fachadas, rebasamiento de usos permitidos, carencia de medidas de amortiguamiento de proyectos de escala mega y su impacto en zonas patrimoniales, transferencia de potencialidades mal aplicada, conflicto vecinal, etc.

Engloba, a las artes y las letras, pero también los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (Arizpe, 2022, p. 172).

El enfoque social ha abierto una ruta de reflexión y evolución de las propias políticas culturales y también de la política patrimonial. Arizpe (2022) señala que durante la Conferencia MONDIACULT de 1982, se pronunció por primera vez el término *inmaterial*, mismo que evolucionó hasta quedar cristalizado en la Convención del Patrimonio Inmaterial (UNESCO, 2003). Sobre el aspecto económico, el desplazamiento del proyecto desarrollista en crisis (años sesenta y setenta) al orden neoliberal (años ochenta y noventa) pugñó por una reorganización en el espacio urbano donde los sectores económicos emergentes vieron la oportunidad de impulsar la refuncionalización de la ciudad para incrementar los valores del suelo. Se inyectó capital en el sector servicios, en infraestructuras de accesibilidad-movilidad y en el mercado inmobiliario. A su vez, el régimen neoliberal llegó acompañado de una necesaria transición hacia procesos políticos más democráticos. Las prácticas participativas bajo esta ideología funcionan como válvulas de escape para la confrontación social, sobre todo por la implementación de medidas económicas privatizadoras y excluyentes. Con todo y la instrumentalización de la participación desde ámbitos de poder, la fuerza social de movimientos urbanos organizados irrumpió en la ciudad desde los años setenta, propugnando por una democratización de la vida pública que se vio reflejada en 1997, año en que se elige al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como primer jefe electo del Gobierno de la Ciudad de México.

Las tres variables iluminan el actual escenario urbano patrimonial de nuestra ciudad. Se parte de una visión expansiva de la cultura para observar el modo en que el enfoque antropológico junto a las crisis urbanas de representatividad política fueron incidiendo en la ampliación de tipologías patrimoniales sujetas a preservación y salvaguardia, es como se transita del valor histórico, arqueológico y artístico en los años setenta a lo arquitectónico urbano<sup>12</sup> y natural en las legislaciones de los noventa e inicios de siglo, finalmente al giro hacia la perspectiva social, inmaterial y biocultural en la actual Ley de Patrimonio Cultural, Natural y Biocultural. En cuanto a la dimensión participativa, en consonancia con el marco jurídico-político de tipo neoliberal, el Estado debió establecer el reconocimiento de los derechos civiles, la diversidad étnica y las formas

---

12 Se alude a la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico (2010) que quedó abrogada al expedir la Ley de Patrimonio Cultural, Natural y Biocultural de la Ciudad de México (2020).



tradicionales de impartición de justicia (Machuca, 2016); este contexto fortaleció y expandió el espectro de lo social comunitario en los años noventa. No obstante, en la dimensión económica, los procesos neoliberales siguen operando e instrumentalizando bienes y espacios patrimoniales, sobre todo aquellos que se ubican en las zonas centrales de la ciudad con potencial de inversión y reclamo urbano, o bien, en las áreas alejadas y *exclusivas* donde prevalece el suelo de conservación. Un fenómeno que ya se tenía registrado en el Programa General de Desarrollo de 2003: “el predominio del modelo económico de máxima rentabilidad del suelo urbano, que dificulta la protección del patrimonio inmobiliario al provocar constantes cambios en los usos del suelo” (Programa General de Desarrollo Urbano, 2003, p. 49).

La relación que actualmente guarda la sociedad civil con las instancias encargadas de las políticas urbanas y patrimoniales se hallan en un punto de inflexión que es necesario atender y aprovechar para establecer puentes de diálogo y coordinación. La participación en patrimonio no se debe suponer como prerrogativa que el Estado hace a la ciudadanía, pues la legislación en materia patrimonial ha resaltado desde los años treinta el interés social, nacional y público de los bienes culturales, y lo mismo sucede a nivel internacional, donde se apela a la participación universal y colectiva para la protección del patrimonio mundial cultural y natural (Convención de Patrimonio Mundial, 1972). En la Ciudad de México, la Ley de Desarrollo Urbano establece el derecho al patrimonio cultural urbano (Art. 2, fracc. I) y la Ley de Patrimonio Cultural, Natural y Biocultural (2020) garantiza los derechos humanos relativos a la identificación, registro, preservación, protección, conservación, revalorización, restauración, investigación, difusión y enriquecimiento de este patrimonio (Art. 1, fracc. I).

No obstante, con todo y estos reconocimientos, el patrimonio cultural y la ampliación categorial permanecen bajo tensión entre los bienes que legitima el Estado en contraposición con aquellos que los grupos sociales y comunidades definen y defienden como propios –más allá de listados y/o inventarios–. Sobre el particular, Bolfy Cottom (2001) explica:

Este concepto [de patrimonio] debe entenderse en dos sentidos, uno en sentido antropológico general como los bienes o productos culturales pasados o presentes, sean estos tangibles o intangibles que una colectividad social determinada le otorga un valor excepcional; el otro sentido se refiere al contenido del marco jurídico protector de la materia, en el que por razones de ortodoxia jurídica y de orden constitucional,

se mantiene una terminología que se refiere a determinados bienes o productos culturales, los cuales en estricto sentido solo conforman una parte del patrimonio cultural (p. 84).

En paralelo a este asunto es necesario señalar un excesivo protagonismo de la cultura material heredada expresada en monumentos y patrimonio urbano arquitectónico frente a la cultura inmaterial o cultura viva. Mónica Lacarrieu (2009) explica que entre las manifestaciones culturales y las ciudades siempre ha existido una relación tensa, casi distante, entre espacios y prácticas. Es común que la visión sobre la cultura inmaterial quede asociada a la cultura popular, con ello se ha simplificado

“el papel de la expresividad cultural reduciendo su origen y constitución al carácter exótico de los espacios indígenas, rurales, lejanos y remotos [...] los excluidos, o carentes de patrimonio, han sido colocados históricamente en las aldeas de los nativos, en los espacios del buen salvaje, sin alcanzar el reconocimiento y legitimación de su cultura” (Lacarrieu, 2009. p. 49).

Para concluir con el apartado de la dimensión social del patrimonio, diremos que este enfoque es clave para seguir explorando los procesos a través de los cuales se ha dotado de valor a lugares, objetos y prácticas; las operaciones políticas ideológicas asociadas; los discursos y prácticas desplegadas para su preservación y, sobre todo, la diversidad de usos que tienen o adquieren de acuerdo con tipologías, entornos e integración a dinámicas cotidianas.

### **Apuntes sobre la Ley de Patrimonio Cultural, Natural y Biocultural**

Como se mencionó al inicio, la última parte de este capítulo está dedicada a hacer una breve revisión a la Ley de Patrimonio Cultural, Natural y Biocultural de la Ciudad de México expedida en octubre de 2020<sup>13</sup>. Las temáticas a tratar serán sobre:

- a. los objetivos,
- b. los contenidos,
- c. las atribuciones y
- d. la operatividad de la ley a partir de la gestión social y la articulación institucional.

---

<sup>13</sup> Con su expedición quedó abogada la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal (2000).

Se considera que este instrumento legal ha abierto importantes espacios de reconocimiento a la diversidad de expresiones y lugares de valor cultural, ampliando el espectro de los patrimonios en la ciudad y planteado modos colaborativos de gestionarlos.

### **a) Objetivos**

Un acierto de la Ley de Patrimonio Cultural, Natural y Biocultural (en adelante LPCNBC) fue el de establecer en el centro de sus objetivos la garantía a los derechos humanos, los derechos culturales y declarar necesarios los mecanismos de participación en toda la cadena de valor patrimonial a la par de las autoridades. También es positiva la ampliación categorial relacionada con las manifestaciones materiales, inmateriales, naturales y bioculturales de la ciudad. Sin embargo, una observación se refiere al párrafo en donde se define el objeto de la ley donde dice: “se les reconoce (a los patrimonios) por tener un valor excepcional con significado social”. Se considera que ambos valores no son forzosamente compatibles: demostrar la *excepcionalidad* requiere de ciertos saberes técnicos y especializados avalados por expertos; lo que ocurre de manera distinta a la significación social, prácticas producidas en los ámbitos locales, memoriales e identitarios. La categoría de *excepcional* junto a la de *singularidad y unicidad* han sido eliminadas de la Convención de Patrimonio Cultural Inmaterial por introducir una jerarquización imposible, indeseable y políticamente incorrecta (Amezcuca, 2011, p.106).

### **b) Contenidos**

Llama la atención la gran diversidad tipológica contenida en la ley. Se establece una primera distinción entre Patrimonio Cultural Material y Patrimonio Cultural Inmaterial. Sobre la primera, se reorganiza a su vez en las siguientes subtipologías:

- a. Patrimonio Cultural Arquitectónico
- b. Patrimonio Cultural Artístico
- c. Patrimonio Cultural Histórico
- d. Patrimonio Cultural Urbano
- e. Patrimonio Cultural Científico y Tecnológico
- f. Paisaje Urbano Histórico

Algunas de ellas coinciden con las categorías de la Ley Federal de Monumentos y Zonas de Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos. Con relación

a tipologías *menos materiales*, se añade el Patrimonio Natural, el Patrimonio Biocultural y el Patrimonio Rural, asociados principalmente al sector ambiental y agrario. Se percibe una reclasificación a bienes ya reconocidos por la política ambiental federal y local, por ejemplo: Suelo de conservación o Áreas Naturales Protegidas, Bosques Urbanos o Áreas de Valor Ambiental, a nivel local y Parques Nacionales en la escala federal. ¿Cómo gestionar los patrimonios sin caer en duplicidad de funciones y disputas por imponer ciertas atribuciones sobre otras?

### **c) Las atribuciones**

La LPCNBC plantea el reparto de atribuciones para la preservación y salvaguardia en prácticamente todas las dependencias de la Ciudad de México. En su inicio se menciona a la jefatura de Gobierno quien deberá expedir las declaratorias y elaborar el Reglamento de la Ley, que aún no existe. Sin ser exhaustivos en la descripción de cada dependencia, solo se mencionarán algunas tareas que son transversales a todas las secretarías, mientras que otras más responden a la naturaleza de cada institución. Las primeras son labores encaminadas a fomentar la participación de ciudadanos (comunidades, pueblos y barrios), difundir la información acerca de los patrimonios, promover acciones de investigación y de identificación, de acuerdo con cada instancia. Sobre las segundas se encuentran organizadas de la siguiente manera: en la Secretaría de Cultura recae el diseño de los programas y los mecanismos de corresponsabilidad en la salvaguardia del Patrimonio Cultural y Biocultural, la promoción y búsqueda de financiamiento para la salvaguardia y la ejecución de las normativas internacionales vigentes para conservar los sitios inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial en la ciudad. A la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación se le encomienda la identificación de tecnologías tradicionales locales relacionadas con el Patrimonio Biocultural. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se encarga de formular, evaluar las políticas en materia de planeación urbana considerando la salvaguardia del Patrimonio Cultural, Natural y Biocultural y coordinar con otras dependencias federales las obras en sitios y bienes del Patrimonio Cultural. En cuanto a Medio Ambiente, deberá diseñar el Plan de Manejo del Patrimonio Natural. A la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios le corresponde promover la participación para la adopción de decisiones, aprobar las prácticas de salvaguardia mediante los mecanismos previstos en la Constitución; promover la participación uso y disfrute del uso, aprovechamiento y explotación de los elementos de la cultura e identidad, de la propiedad intelectual colectiva y del Patrimonio Biocultural de los pueblos y barrios y comunidades

indígenas. En el área de Turismo se promoverá la actividad turística relacionada con los patrimonios. Las alcaldías de la ciudad deberán elaborar los registros de los elementos en sus demarcaciones, coadyuvar con las demás dependencias en la elaboración de planes de manejo y programas de salvaguardia del PCNBC y regenerar algunos de sus barrios.

#### **d) Operatividad de la ley a partir de la gestión social y la articulación institucional**

No basta el reparto de funciones de cada instancia sino el modo en que ocurre la articulación interinstitucional, para ello la ley considera una Comisión integrada por las personas titulares de las dependencias locales más las instancias federales, que se deberán reunir periódicamente para diseñar las políticas. La Comisión a su vez trabaja con un Consejo Social que la apoya en las tareas de revisión de declaratorias propuestas, diseño de los programas de salvaguardia y los planes de manejo.

La secretaría técnica de la Comisión recae en la Secretaría de Cultura quien adquiere un protagonismo que antes tenía la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, quien ha conducido la política en materia de patrimonio en la ciudad durante años. Esta secretaría cuenta con un catálogo de inmuebles y espacios en donde se integran los listados de las instancias federales, y cuenta a su vez con experiencia en la aplicación de la normativa urbana patrimonial y la articulación con la propia legislación urbana.

Una reflexión final se refiere a tomar en consideración que los patrimonios poseen una espacialidad asociada, por ejemplo, el patrimonio arquitectónico y urbano prevalece en la ciudad central y consolidada; y el patrimonio natural, biocultural y rural, en zonas perirurbanas, pueblos originarios y suelo de conservación. De tal suerte que cada categoría apela a un espacio, una instancia, pero sobre todo a un sentido cultural y una funcionalidad social. ¿Cómo se articulan espacios, prácticas y aprovechamientos locales? No basta con la creación de categorías, sino el establecimiento de criterios para delimitar valores, necesidades, demandas y usos, acorde con las escalas territoriales y, sobre todo, reconociendo las propiedades de los bienes y los territorios.

#### **Conclusiones**

El repertorio de bienes culturales seleccionados en los distintos momentos de la historia nos conduce a conocer ciertas valoraciones y modos en que las sociedades y los distintos sectores han ido reconstruyendo el pasado. La producción de regí-

menes de valor ha definido clasificaciones y categorías que han sido utilizadas para organizar el conocimiento científico, pero también con fines ideológicos para la legitimación del poder. Las elecciones patrimoniales nos revelan las percepciones sobre la historia, los deseos del futuro y los malestares sociales del presente. A la par del interés por resguardar la memoria urbana, también existe en nuestros días una sensación generalizada de pérdida y arrasamiento de ciertas áreas de nuestra ciudad; encontramos a su vez un interés de enriquecimiento a costa de especular con el patrimonio y las zonas donde este se encuentra. Del otro lado, la defensa de ciertos lugares y prácticas suele responder a un reclamo social que se manifiesta en la reapropiación de lugares y formas de vida con sentido comunitario. En cuanto a las autoridades, quedan preguntas pendientes relacionadas con los desempeños institucionales y a las capacidades de coordinación y gestión patrimonial. Consideramos que es importante afinar los criterios de valor patrimonial, potenciar las articulaciones entre gobiernos y ciudadanos, diseñar metodologías y mecanismos de coordinación transparentes e innovadores de cara a la sociedad. La protección del patrimonio cultural en la ciudad se encuentra en la encrucijada del exceso o la escasez. La primera opción puede banalizar su valor; la segunda, construir condiciones de exclusión socioterritorial. El patrimonio de la Ciudad de México deberá fortalecer su potencia para configurarse como dispositivo de identidad, sustentabilidad urbana-ambiental y equidad social.

## Patrimonio industrial

Las zonas industriales cuentan con una historicidad y, por lo tanto, con un origen, desarrollo y significación. A partir de la década de los cincuenta se produjo un proceso de desindustrialización en la ciudad generando el traslado y situando las zonas industriales lejos y fuera de las zonas centrales o de crecimiento urbano. Con ello se produjo el abandono de esta infraestructura y, junto con ella, el olvido e invisibilización de las dinámicas en torno a la actividad industrial. Sin embargo, estos espacios no desaparecieron de la ciudad. Con el tiempo, estos sitios han tenido múltiples destinos. El sector inmobiliario se interesa en ellos por sus grandes dimensiones, pero también existe un interés por conservar e incluso reutilizar los espacios, haciendo énfasis en su significado estético, cultural o histórico.

## Patrimonio Natural

El patrimonio ubicado en la periferia urbana plantea problemáticas por su condición intersticial, ser borde urbano y estar en vías de transformación física y social<sup>1</sup> no obstante, en años recientes se ha despertado un interés por dotar a la periferia de las ciudades de un reconocimiento patrimonial *sui generis*, ya no desde la perspectiva de patrimonio mundial monumental, sino enfatizando la dimensión social en articulación con los bienes de importancia local, el paisaje y las prácticas ahí desarrolladas. En 2016 la UNESCO convocó a un foro en la ciudad de México que planteaba la idea de convertir a la periferia como patrimonio cultural urbano. “Queremos pensar la periferia no como una ciudad rota sino como el lugar donde no hemos sabido todavía escuchar —en términos de capital social— sus lecciones de solidaridad social” (UNESCO: 2016).

---

<sup>1</sup> Sobre todo, cuando una de las características del patrimonio es la autenticidad y permanencia a lo largo del tiempo.

## Referencias bibliográficas

- Amescua Chávez, (2011). Análisis regional de las proclamaciones de Obras Maestras del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad. En Arizpe, L. (Coord.) *Compartir el Patrimonio Cultural Inmaterial: narrativas y representaciones*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; UNAM, 103-128.
- Archivo de Zonas Típicas (1974). *Archivo Geográfico*. Coordinación Nacional de Monumentos Históricos, INAH.
- Arizpe, L. (2022). Las políticas culturales internacionales: consensos y desafíos. *Revista Mexicana de Política Exterior* (123), 169-183.
- AEPPT - Asesoría Especializada en Políticas Públicas y Territorio (2015). *Estudio sobre la aplicación de ordenamientos jurídicos en el Patrimonio urbanístico arquitectónico del Distrito Federal*.  
[http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Estudio\\_aplicacion.pdf](http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Estudio_aplicacion.pdf)
- Azuela de la Cueva, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. El Colegio de México.
- Cottom, B. (2001). Patrimonio cultural nacional: El marco jurídico y conceptual. *Revista Derecho y Cultura*, (4), 79-101.
- Cottom, B. (2008). *Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX*. Cámara de Diputados; Miguel Ángel Porrúa.
- Choay, F. (2007). *Alegoría del patrimonio*. Gustavo Gili.
- Cortés, H. (1519). Cartas de relación de la conquista de México. [https://www.sausd.us/cms/lib/CA01000471/Centricity/Domain/433/17\\_Segunda%20carta%20de%20relacion.pdf](https://www.sausd.us/cms/lib/CA01000471/Centricity/Domain/433/17_Segunda%20carta%20de%20relacion.pdf).
- Dávalos, M. (1992). La traza: origen mítico de nuestra ciudad. *Historias*, (27), 57-62.
- Foucault. M. (2005). *El orden del discurso*. Tusquets.
- Gertz Manero, A. (1976). *La defensa jurídica y social del patrimonio cultural*, México,
- González Pozo, A., A. Azuela, F.R. Chiapa, J.G. Castro, B. Ángeles Escamilla, M. Montaña y H. Hernández (2012). *Estudio para la recuperación de Áreas de Conservación Patrimonial (ACP) y mejoramiento del entorno urbano a través del análisis y aplicación de la legislación y autorizaciones otorgadas para su intervención*. PAOT.



- Guzmán Monroy, V. y Rodríguez Morales, L. (2018). Inspección General de Monumentos Históricos y Artísticos y de Bellezas Naturales, 1914-1930. *Boletín de Monumentos Históricos III*, (44), 6-31.
- Heinich, N. (2014). La fábrica del patrimonio. Apertura y extensión del corpus patrimonial: del gran monumento al objeto cotidiano. *Apuntes 27* (2), 8-25.
- LacARRIERU, M. (2007). La insoportable “levedad” de lo urbano. *Revista Eure XXXI-II*, (99), 47-64.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. México, 1996.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. México, 2010.
- Ley de Patrimonio Cultural, Natural y Biocultural de la Ciudad de México, 2020.
- Ley Federal de Monumentos y Zona de Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos, 1972.
- Ley General de Asentamientos Humanos. México, 1976.
- López Soria, F. J. y Guerrero Baca L. F. (2016). “El proyecto de reutilización arquitectónica: hacia una valoración ampliada del patrimonio edificado”. *Academia XXII*, (13), 127-143.
- Machuca R., J. A. (2016). Los derechos culturales y su diversidad en el marco del Estado-nación. *Diario de Campo*, (1), 99-110.
- Mier y Terán Rocha, L. (2005). *La primera traza de la Ciudad de México 1524-1435*. FCE, UAM.
- Monnet, J. (1995). *Usos e Imágenes del Centro Histórico de la Ciudad de México*. DDF y Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Novo, S. (1974). *Los paseos de la Ciudad de México*. FCE.
- O’Gorman, E. (1938). Reflexiones sobre la distribución urbana colonial de la ciudad de México. *Boletín del Archivo General de la Nación. Secretaría de Gobernación*, (4), 787-815.
- Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Cuauhtémoc, 2008.
- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2003.
- Rubial García, Antonio (2016). Los cuerpos de la fiesta. Las corporaciones de españoles de la ciudad de México en la era barroca y sus aparatos de representación. En Sergio Miranda Pacheco (ed.). *El historiador frente a la ciudad de México. Perfiles de su historia*. UNAM, 80-109.

Toris Guevara, G. (2016). La plaza como dispositivo político. Espacio y poder en la Plaza Mayor de la Ciudad de México, 1730-1780. En Sergio Miranda Pacheco (ed.). *El historiador frente a la ciudad de México. Perfiles de su historia*. UNAM, 111-150.

UNESCO (2003) Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial.

# ENCARTE

IMÁGENES POR CAPÍTULO

# CAPÍTULO 1



Imagen 1. Tlatelolco y México Tenochtitlán conurbadas (maqueta). Fotografía: Autor, 2018.



Imagen 2. Mapa de Upsala. Fuente: Archivo autor.

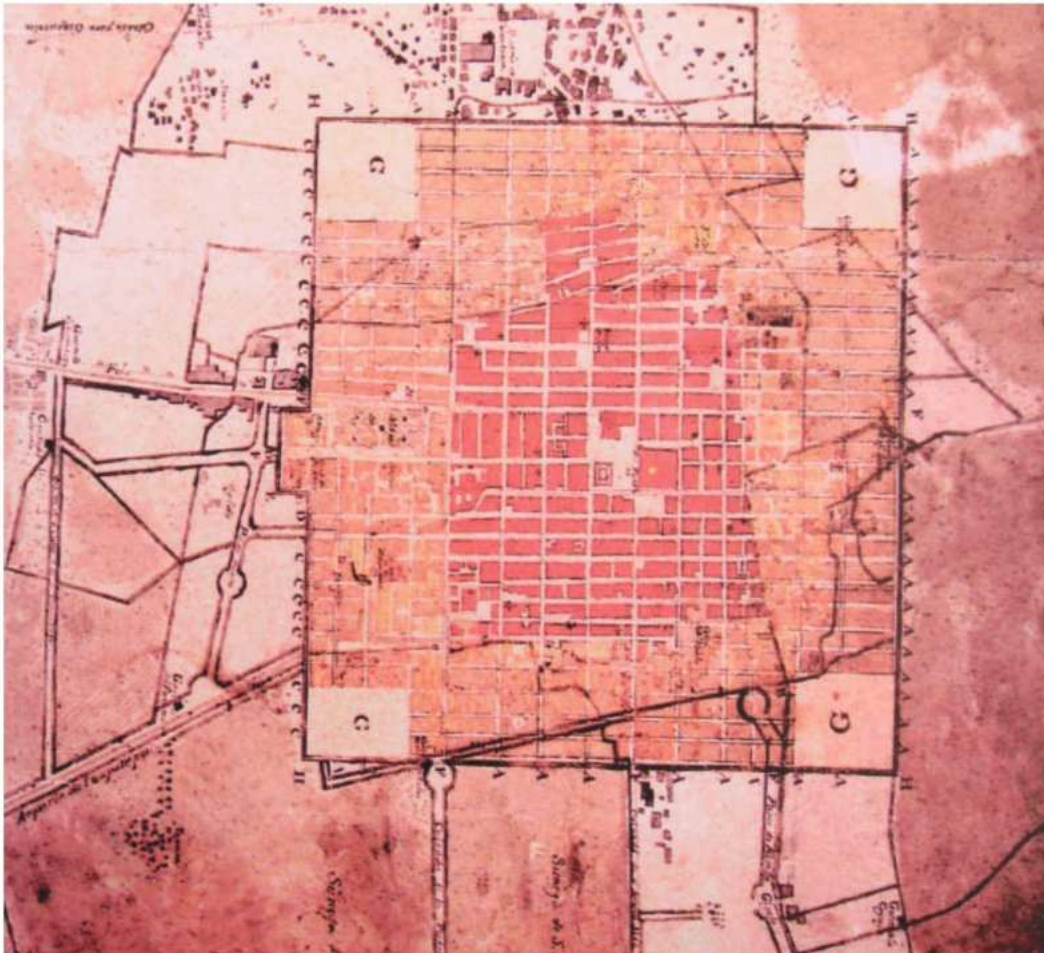


Imagen 3. Plano iconográfico de Ignacio de Castera, 1794. Fuente: Archivo autor.



Imágenes 4 y 5. Planes de Contreras para la Ciudad de México 1927 y el Distrito Federal 1933. Fuente: Archivo autor.

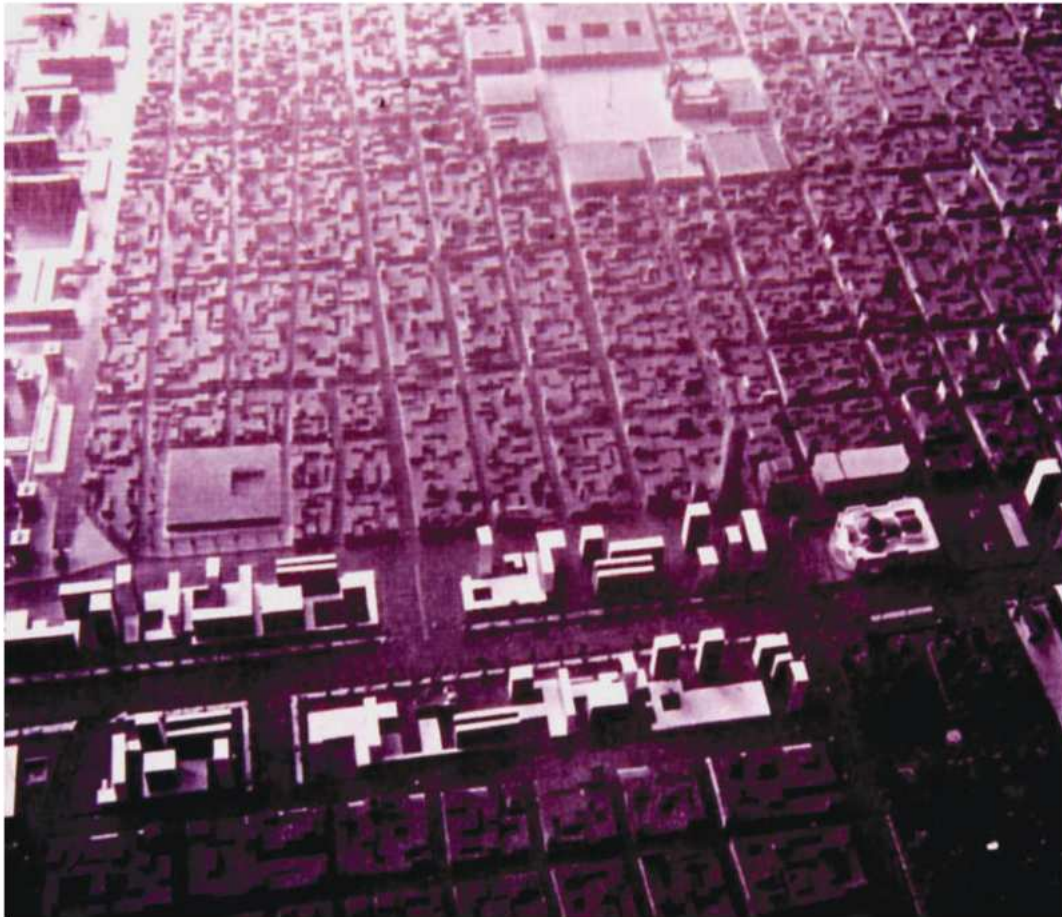


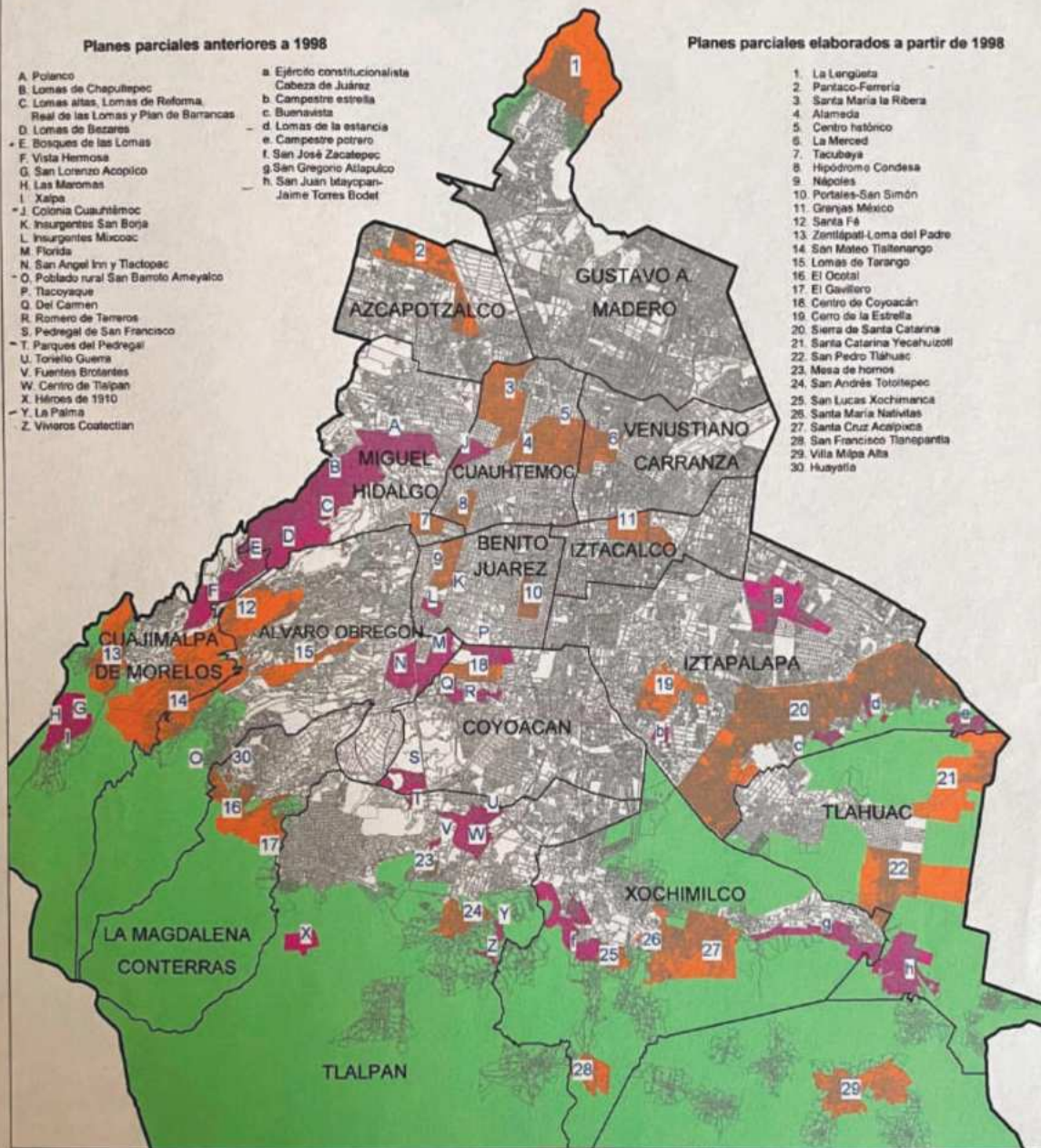
Imagen 6. Plan de Renovación Urbana del Centro del Distrito Federal 1970.  
Fuente: Archivo autor.



Imagen 7. Estructura urbana propuesta en el Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal 1987-88.  
Fuente: Archivo autor.

# Distrito Federal: Programas Parciales de Desarrollo Urbano

Mapa 1



**Planes parciales anteriores a 1998**

- A. Polanco
- B. Lomas de Chapultepec
- C. Lomas altas, Lomas de Reforma, Real de las Lomas y Plan de Barrancas
- D. Lomas de Bezarras
- E. Bosques de las Lomas
- F. Vista Hermosa
- G. San Lorenzo Acopico
- H. Las Maromas
- I. Xalpa
- J. Colonia Cuauhtémoc
- K. Insurgentes San Borja
- L. Insurgentes Mixcoac
- M. Florida
- N. San Ángel Inn y Tacapoc
- O. Poblado rural San Borjito Ameyalco
- P. Tacapocque
- Q. Del Carmen
- R. Romero de Tamaros
- S. Pedregal de San Francisco
- T. Parques del Pedregal
- U. Torrelío Guerra
- V. Fuentes Brotantes
- W. Centro de Tlalpan
- X. Héroes de 1910
- Y. La Palma
- Z. Vivieros Coactlan

- a. Ejército constitucionalista
- b. Cabeza de Juárez
- c. Campestre estrella
- d. Buenavista
- e. Lomas de la estancia
- f. Campestre potrero
- g. San José Zacatepec
- h. San Gregorio Atlapulco
- i. San Juan Itayopan
- j. Jaime Torres Bodet

**Planes parciales elaborados a partir de 1998**

- 1. La Lengüeta
- 2. Pantaco-Ferreria
- 3. Santa María la Ribera
- 4. Alameda
- 5. Centro histórico
- 6. La Merced
- 7. Tacubaya
- 8. Hipódromo Condessa
- 9. Népoles
- 10. Portales-San Simón
- 11. Granjas México
- 12. Santa Fe
- 13. Zentlápatl-Loma del Padre
- 14. San Mateo Tlaltenango
- 15. Lomas de Tarango
- 16. El Ocotal
- 17. El Gavilero
- 18. Centro de Coyoacán
- 19. Cerro de la Estrella
- 20. Sierra de Santa Catarina
- 21. Santa Catarina Yecahualco
- 22. San Pedro Tláhuac
- 23. Mesa de homos
- 24. San Andrés Tototitpec
- 25. San Lucas Xochimilca
- 26. Santa María Nativitas
- 27. Santa Cruz Acapixtla
- 28. San Francisco Tlanepantla
- 29. Villa Milpa Alta
- 30. Huaytilla

Programas parciales elaborados a partir de 1998  
 Programas parciales anteriores a 1998  
 Suelo de Conservación  
**Límites**  
 Límite del Distrito Federal  
 Límite delegacional

**Distrito Federal: Programas Parciales de Desarrollo Urbano**

Unidad de Estudios Territoriales y Ambientales  
Agosto de 2000

Fuente: Elaboración propia con base en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, 1997 y SEDUVI, 1998

Escala aproximada  
1 : 280,000

Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México  
 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL  
 Oficialía Mayor

Imagen 8. ZEDEC y Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el año 2000. Fuente: Archivo autor.

# CAPÍTULO 2

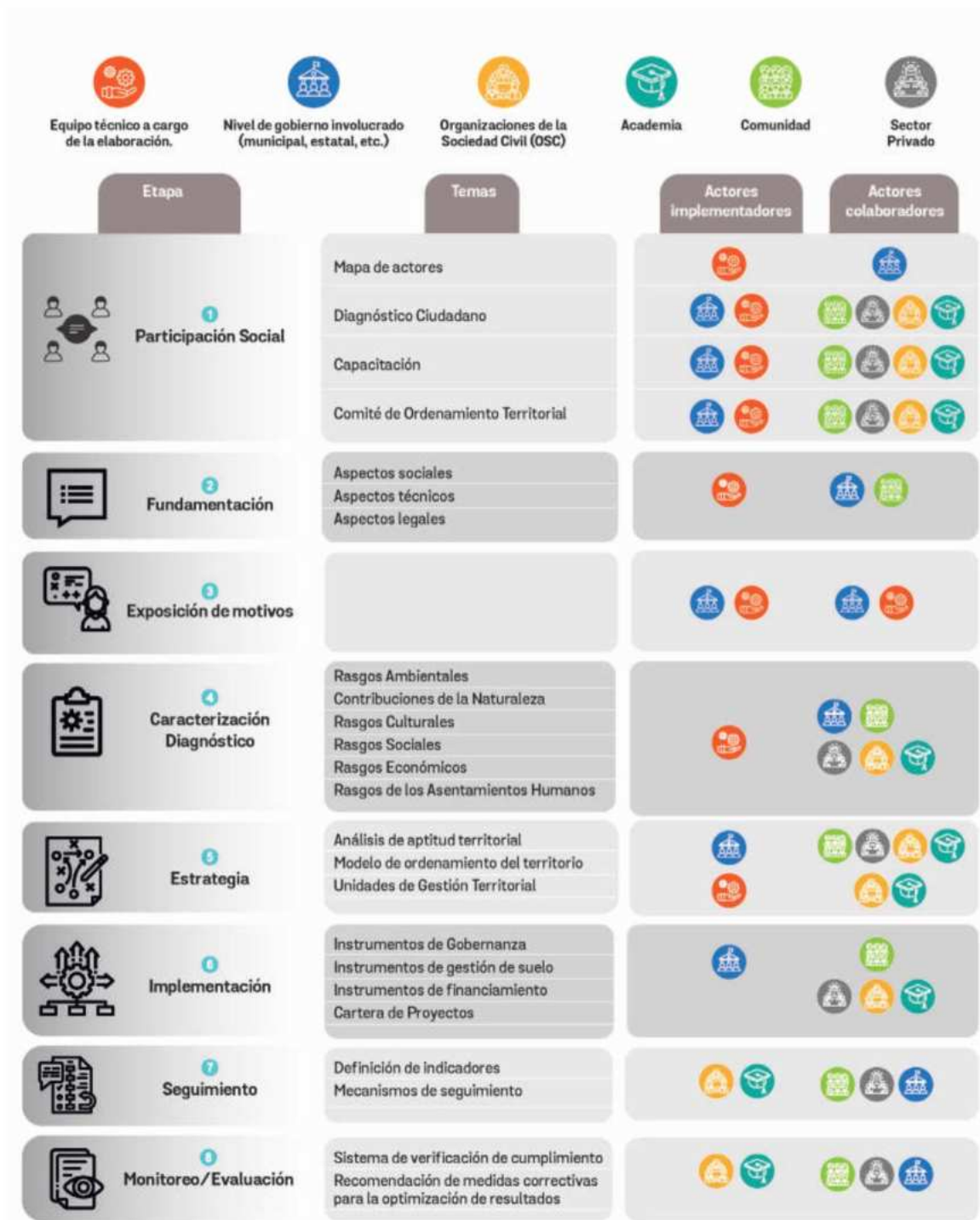


Gráfico 2. Esquema general de participación de los actores involucrados en el proceso de elaboración de instrumentos de planeación y ordenamiento territorial.



# CAPÍTULO 6

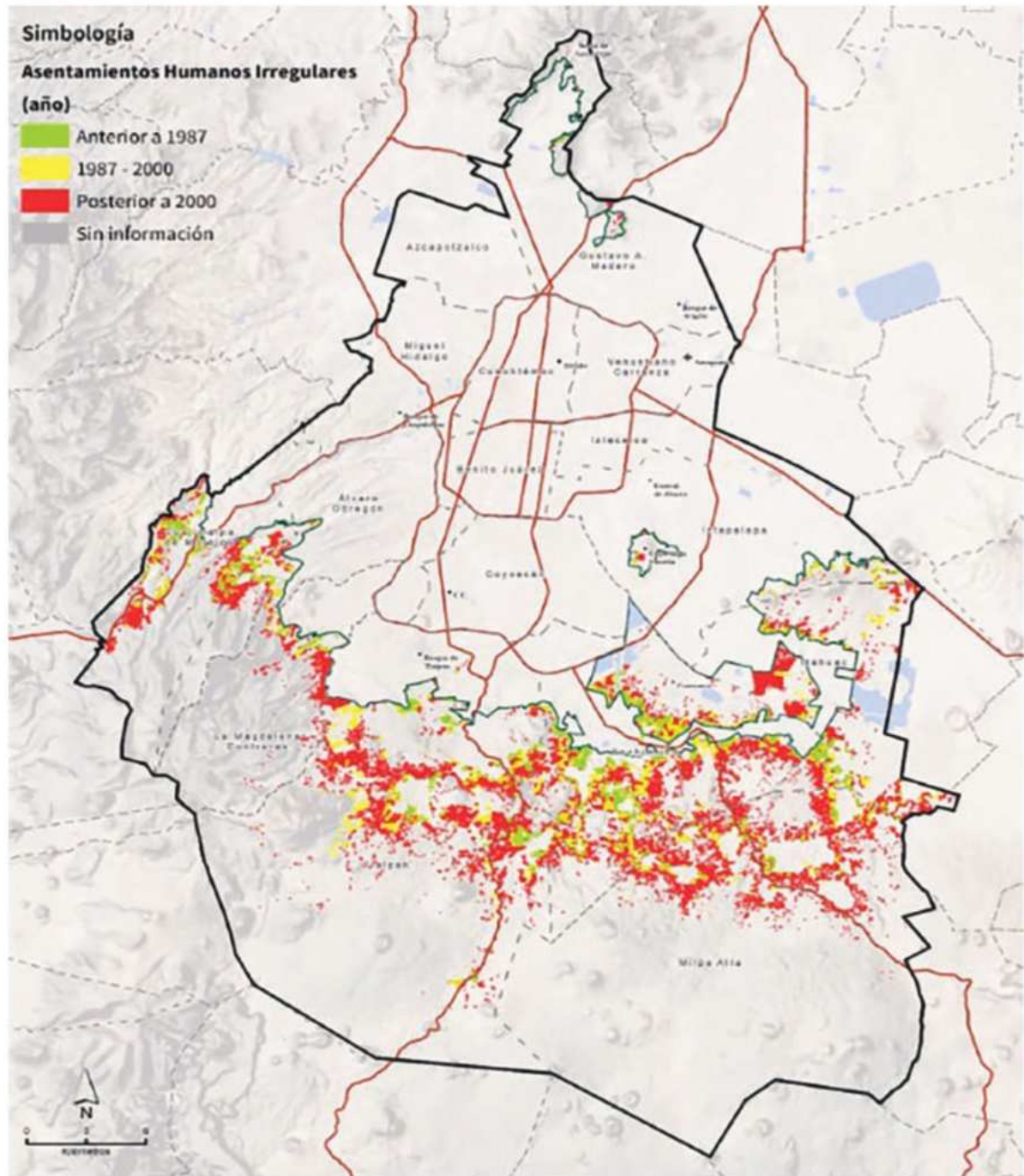


Imagen 1. Zonas prioritarias para la atención de Asentamientos Humanos en suelo de conservación. 2020. Fuente: IPDP con base en información de SEDEMA (2018, 2022), CORENADR (2021) y Centro Geo (2021).

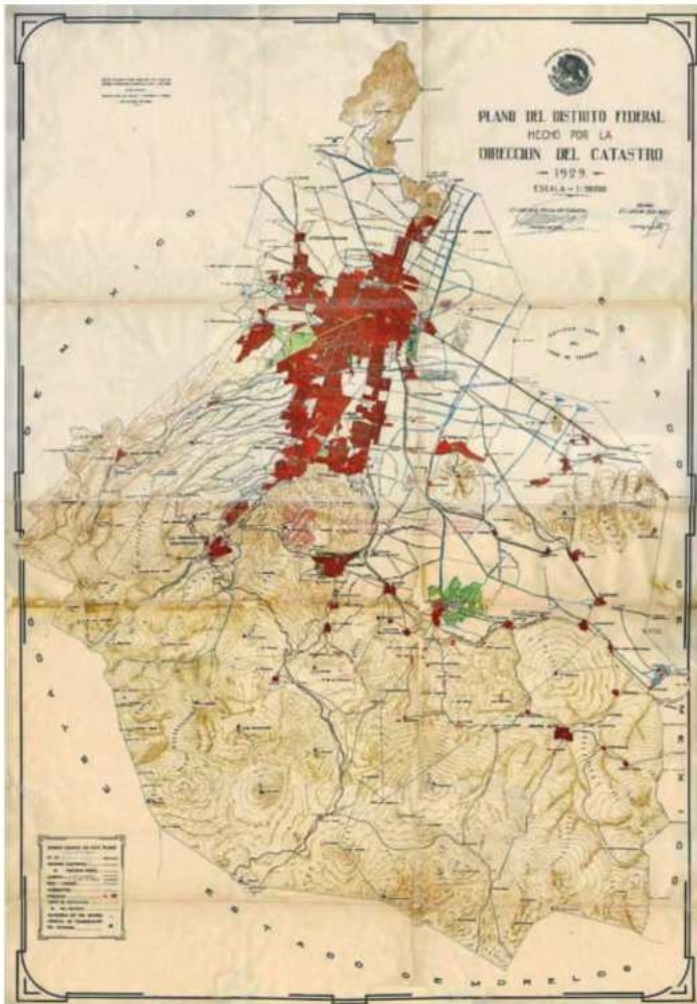
# CAPÍTULO 7



Mapa 1. El centro histórico de la ciudad: Planta y Sitio de la Ciudad de México, firmado por “Ju” Gómez de Trasmonte. Anno 1628; versión en acuarela del cartógrafo holandés Johannes Vingboons 1650-60. Se puede observar el contraste entre la traza española rectangular, con los edificios importantes correctamente identificados y numerados y la periferia donde los “arrabales que son casas de indios hasta nueva mil y estas la mayor parte están anegadas”, según relata la cartela superior. (Para más información sobre este mapa, véase Connolly, 2008). Fuente: Colección privada con permiso.



Ilustración 1. Calle de Regina, centro histórico de la Ciudad de México 2015. Los usos comerciales, culturales y de servicio se mezclan con la vivienda. En este caso la peatonalización y remozamiento de la calle acompañan un proceso de rehabilitación de los departamentos antiguos para una población joven profesionalista (Monterrubio y Flores, 2016). Fotografía: Priscilla Connolly.



**Mapa 2. Plano de la Oficina de Catastro del Distrito Federal 1929,** que demuestra las áreas urbanizadas en la entidad en esa fecha.



**Ilustración 2: La cabecera conurbada de Iztapalapa 1949 y 2019.**

Vista del Cerro de la Estrella desde el norte en 1949, con la cabecera de Iztapalapa en primer plano. Se pueden ver la Calzada Ermita Iztapalapa y el Camino Cerro de la Estrella a la derecha. Fuente: Fundación ICA colecciones digitalizadas, FAO\_01\_066 080\*. \* [http://www.fundacion-ica.org.mx/colecciones\\_digitalizadas](http://www.fundacion-ica.org.mx/colecciones_digitalizadas)

Vista del Cerro de la Estrella desde el norte en 2019. Se puede observar la mezcla de los usos del suelo -comercial, industria, conjuntos habitacionales y colonias populares- que se desarrollan en torno al centro histórico de la alcaldía. Fuente: Google Earth Pro.



**Ilustración 3. Centro Urbano Presidente Miguel Alemán.** Diseñado por Mario Pani. Construido entre 1947-1949 con financiamiento de Pensiones Civiles. Contaba con equipamientos deportivos, educativos, recreativos y de salud al interior de la unidad. En 1982 fue desincorporado del dominio público y en 1987 los departamentos se vendieron a los ocupantes y a otros derechohabientes del FOVISSSTE sin enganche. A partir de esa fecha, se deterioraron las instalaciones y surgieron múltiples problemas por la administración del conjunto (de Garay 1999, video). Fuente: [https://wiki.ead.pucv.cl/Conjunto\\_Urbano\\_Presidente\\_Miguel\\_Alem%C3%A1n,\\_DF,\\_M%C3%A9xico](https://wiki.ead.pucv.cl/Conjunto_Urbano_Presidente_Miguel_Alem%C3%A1n,_DF,_M%C3%A9xico)



**Ilustración 4. Conjunto Habitacional construido en los 1980, financiado por FONHAPO: Avenida San Pablo 390.** Nótese la invasión de las áreas comunes -de por sí, muy reducidas- por automóviles y el descuido en general del exterior del conjunto. Fotografía: Priscilla Connolly, 2011.



**Ilustración 5. Conjunto urbano construido entre 1999 y 2002: San Buenaventura, Ixtapaluca.**

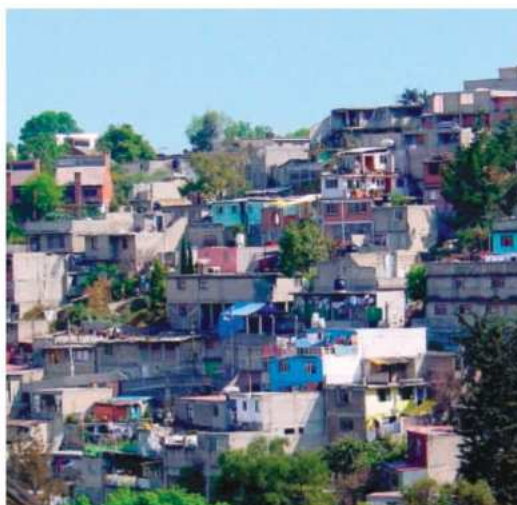
El modelo de negocio de este tipo de producción habitacional era construir grandes cantidades de viviendas en terrenos baratos, generalmente en la periferia. Las economías de escala incluían el aumento de productividad por la industrialización de la construcción: en este caso por la reutilización de cimbra metálica y la estandarización de componentes, fabricación de bloque en el sitio, entre otras. El financiamiento era predominantemente del INFONAVIT, aunque participaban otros organismos. Como resultado, se generó un tipo de vivienda que se parecía a los condominios cerrados de clase media construidos dentro de la ciudad (véase la siguiente ilustración), disimulando el reducido tamaño de las casas por la disposición en pares de las unidades. Este modelo tiene aproximadamente 53 M<sup>2</sup> construidos, aunque el precio del terreno incluye la calle de acceso. Durante los primeros años de su existencia, el conjunto carecía de equipamientos y servicios, lo que propicia la conversión y/o extensión de las plantas bajas de algunas viviendas en comercios. La vivienda se transforma con la construcción de pisos adicionales sin las condiciones estructurales adecuadas. Otro problema es el alto costo y largo tiempo del transporte. Los vecinos tienen poca relación entre sí lo que dificulta el mejoramiento del entorno (Esquivel, 2003). Fotografías: Priscilla Connolly, diciembre 2001, y Google Earth Pro. Street View, 2003.



**Ilustración 6. Condominio horizontal tipo residencial medio localizada en Tepepan.** Condominios de este tipo se multiplican desde finales los ochenta, gracias a la liberalización del crédito hipotecario bancario. El predio cerrado con acceso controlado da la sensación de seguridad y tranquilidad y permite delegar colectivamente ciertos quehaceres domésticos: recibir paquetes, disponer de derechos, mantener los espacios compartidos, comprar gas. Sin embargo, la administración de los condominios, sobre todo los de mayor tamaño, suelen generar conflictos entre vecinos.



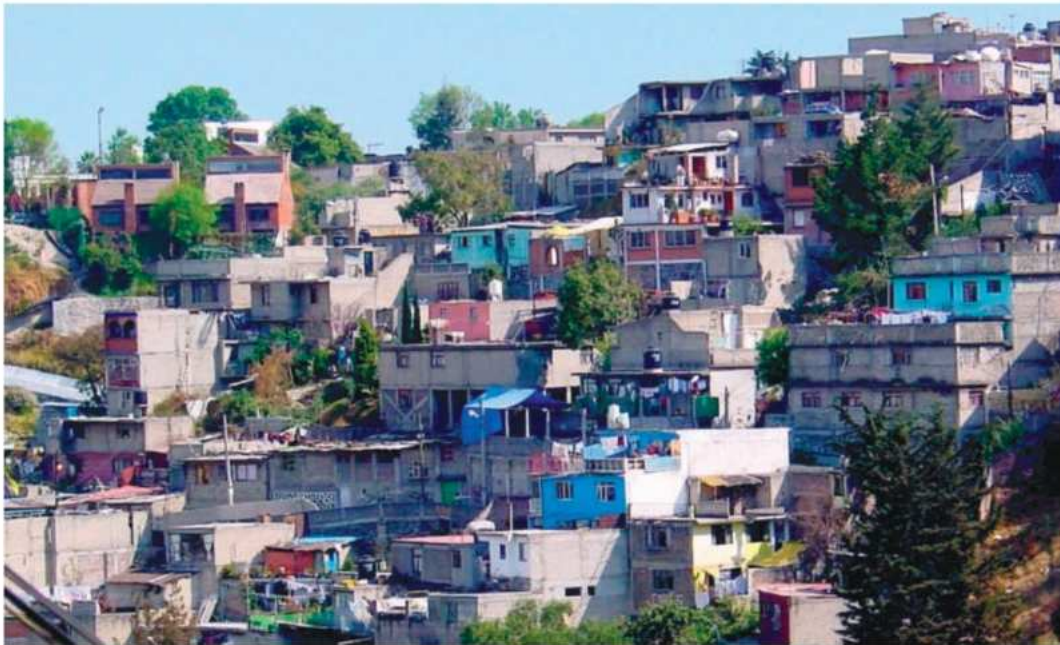
**Ilustración 7. Bosque Real Country Club, Huixquilucan, Estado de México.** Desarrollo Inmobiliario de lujo construido a partir de 1992. La densidad habitacional es 0.38 habitantes por hectárea, pues el predio incluye un campo de golf donde se celebra el campeonato “Master Card Classic” desde 2005. El fraccionamiento se construyó sobre terrenos ejidales del pueblo de San Bartolomé Coatepec, enajenados legalmente después de la reforma al Artículo Constitucional 123 en 1992 (Cruz y Carbone 2012). Fuente: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bosque\\_Real,\\_Huixquilucan,\\_Estado\\_de\\_M%C3%A9xico.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bosque_Real,_Huixquilucan,_Estado_de_M%C3%A9xico.jpg)



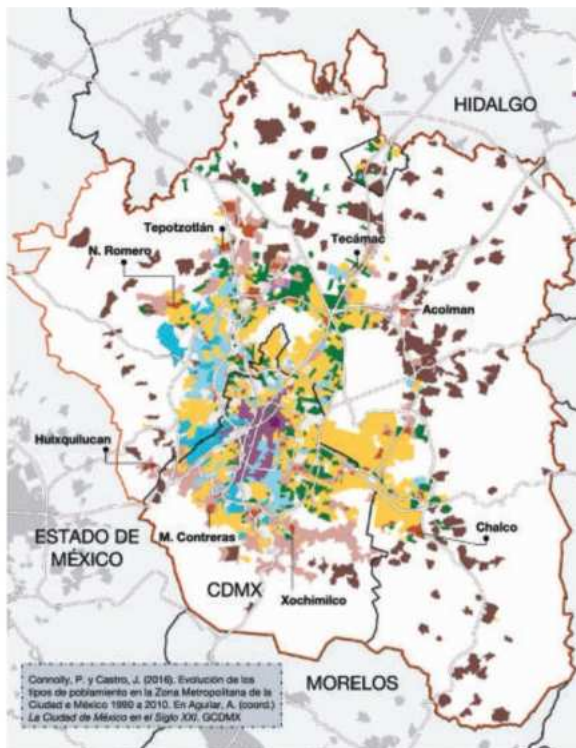
**Ilustración 8. Colonias Puente Colorado (arriba) y Encino en Álvaro Obregón 2003.** La consolidación de estas colonias ha requerido importantes inversiones por parte de la delegación en infraestructura vial (escalinatas) e introducción de servicios, sobre todo en los años 1980 y, recientemente, en el proyecto de escaleras eléctricas y reemplazo de la red de saneamiento. La densidad en esas colonias supera los 600 habitantes por hectárea en algunas manzanas. La colonia Puente Colorado tenía 5,669 habitantes en 2020, con una densidad de 261 habitantes por hectárea. La Colonia Encino con 1,080 habitantes, con una densidad de 252 habitantes por hectárea.



**Ilustración 9. Colonia El Sol, Ciudad Nezahualcóyotl 1959 y 2023.** Esta colonia fue entre las primeras en establecerse en terrenos del Ex Vaso del Lago de Texcoco a finales de la década de los 1940. Originalmente propiedad de la nación, estos terrenos se habían vendido a particulares a precios irrisorios –un peso por hectárea– a partir de un decreto de 1932, con el fin de bonificarlos para fines agrícolas y evitar las tolvaneras que originaba el suelo desecado. Durante las décadas siguientes, los predios cambiaron de propietarios, hasta llegar a manos de los fraccionadores, quienes vendían a plazos lotes de 220 metros cuadrados a dos o tres pesos por metro cuadrado a los primeros pobladores. A diferencia de la mayoría de las colonias de Nezahualcóyotl, la colonia El Sol se ubica al norte del borde de Xochiaca que, desde 1938, delimitaba la zona federal del Vaso del Ex Lago de Texcoco de los terrenos ubicados más al sur, cuya propiedad privada se reconocía (Cisneros,1979). La disputa consiguiente entre los fraccionadores y la Secretaría de Recursos Hidráulicos por el control del territorio hizo demorar el proceso de consolidación y regularización de la colonia El Sol, comparado las colonias vecinas. En 2023, la colonia El Sol tenía una densidad de 212 personas por hectárea. Fuentes: Compañía Mexicana de Aerofoto 1959, publicado en Excélsior, 13/02/2017. <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/te-has-preguntado-como-nacio-ciudad-nezahualcoyotl-i/1145590>; y 2023 Google Earth Pro.



**Ilustración 10: Colonias populares establecidas sobre tierras comunales y ejidales en Iztapalapa.** Vista desde el Cablebús rumbo a la estación Teotongo hacia el poniente. En la distancia se ve el pueblo de Santa María Aztahuacan (con una población 43,234 en 2020 y densidad de 147 personas por hectárea); pasando la Plaza Ermita Iztapalapa, están las colonas Segunda Ampliación de Santiago Acahualtepec (28,105 habitantes y 313 personas por hectárea), Miguel de la Madrid (14,500 habitantes y 382 personas por hectárea), Ixtlahuacan (14,252 habitantes y 350 personas por hectárea) y San Miguel Teotongo (52,236 habitantes y 297 personas por hectárea). Esta última fue terrenos ejidales de Los Reyes, Estado de México, que fueron subdivididos y vendidos por fraccionadores intermediarios a partir en los años 1970. La organización independiente de los colonos ha permitido, entre otros logros, reservar terrenos de uso colectivo, como el que actualmente ocupa la Utopía Teotongo. Fotografía: Priscilla Connolly, diciembre 2023.



#### CIUDAD ANTIGUA

|                      |       |
|----------------------|-------|
| ■ Ciudad colonial    | 0.2 % |
| ■ Ciudad central     | 6 %   |
| ■ Cabecera conurbada | 2 %   |

#### CIUDAD FORMAL

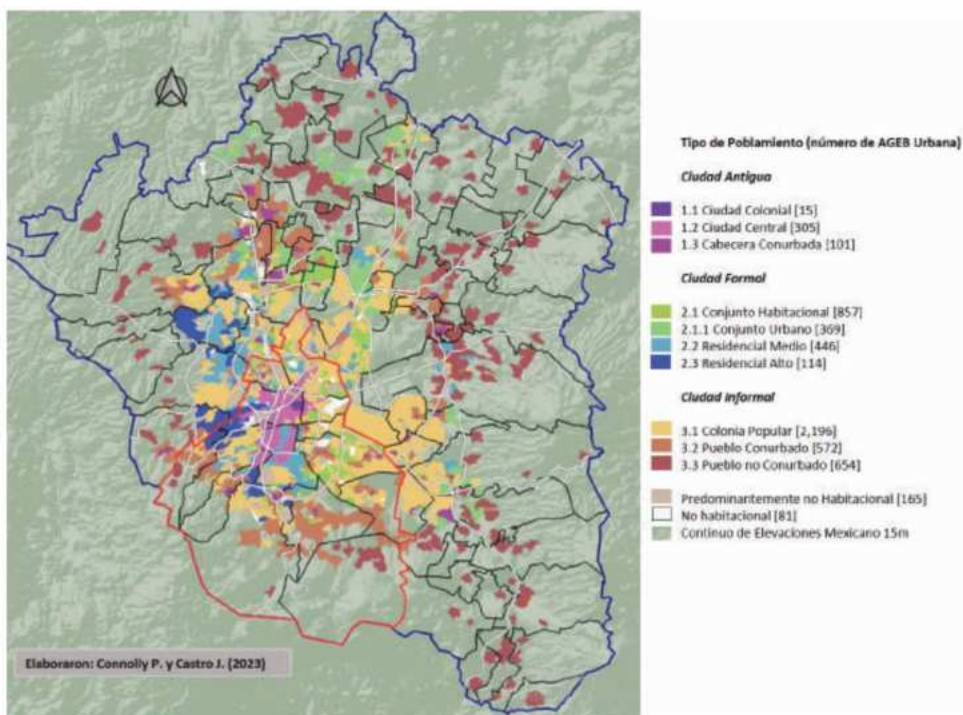
|                         |      |
|-------------------------|------|
| ■ Conjunto habitacional | 18 % |
| ■ Residencial alto      | 7 %  |
| ■ Residencial medio     | 2 %  |

#### CIUDAD INFORMAL

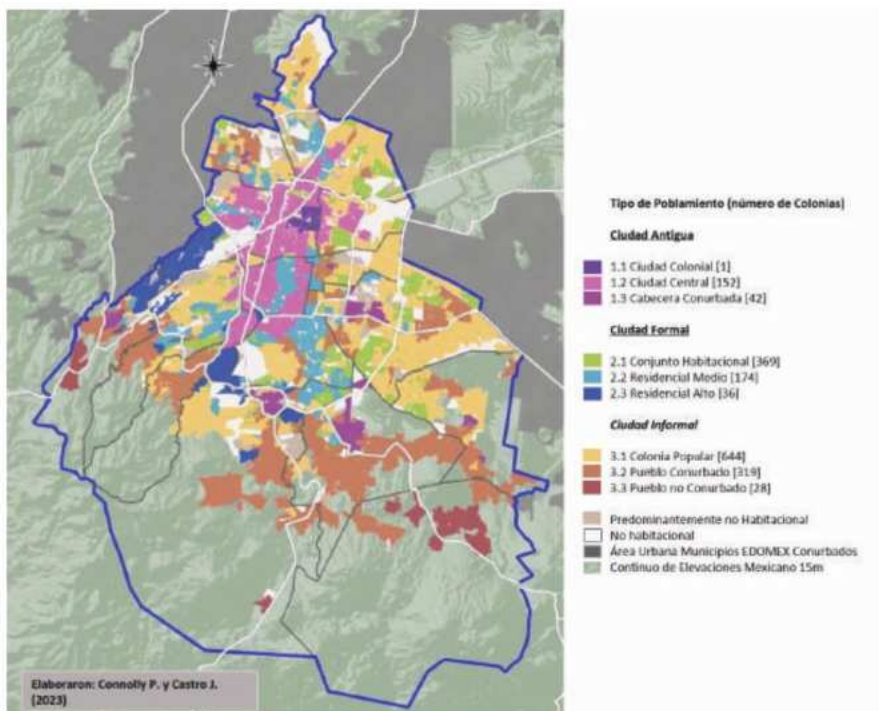
|                       |      |
|-----------------------|------|
| ■ Colonia popular     | 42 % |
| ■ Pueblo conurbado    | 9 %  |
| ■ Pueblo no conurbado | 7 %  |
| ■ No habitacional     |      |

**Mapa 3. Zona Metropolitana del Valle de México 2010.** Tipo de poblamiento por áreas geostatísticas básicas. Elaboración: Jerónimo Díaz.





Mapa 3. Zona Metropolitana del Valle de México 2020. Tipo de poblamiento por áreas geostadísticas básicas. Fuentes: Censo de Población y Vivienda 2020, clasificación por tipos de poblamiento, Observatorio de la Ciudad de México OCIM, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, revisión propia con base en Google Earth Pro, Google Street View y estudio documental.



Mapa 4. Ciudad de México 2020. Tipos de poblamiento por colonia. Fuentes. Polígonos de colonias: Instituto Nacional Electoral; tipos de poblamiento: sobreposición de AGEBS clasificadas por tipo de poblamiento (Mapa 3), análisis propio de Google Earth Pro, Google Street View, publicidad inmobiliaria, acervo documental sobre colonias en la Ciudad de México.

## CAPÍTULO 9



**Figura 1.** El Pabellón Español, inaugurado durante los festejos del Centenario en 1910, estuvo en la esquina de las avenidas Juárez y Balderas. Funcionó como centro de exposiciones, con siete salas donde se exhibían al público diversos artículos; en 1912 el edificio fue ocupado como Casino Escuela de Policía, y para 1932 ya había sido demolido. Colección Villasana.



**Figura 2.** El Canal de la Viga a la altura del centro de Iztacalco hacia 1920. Este antiguo cauce ahora es la Calzada de la Viga; del lado derecho se ve el cruce con la calle de Zapotla. Colección Villasana.



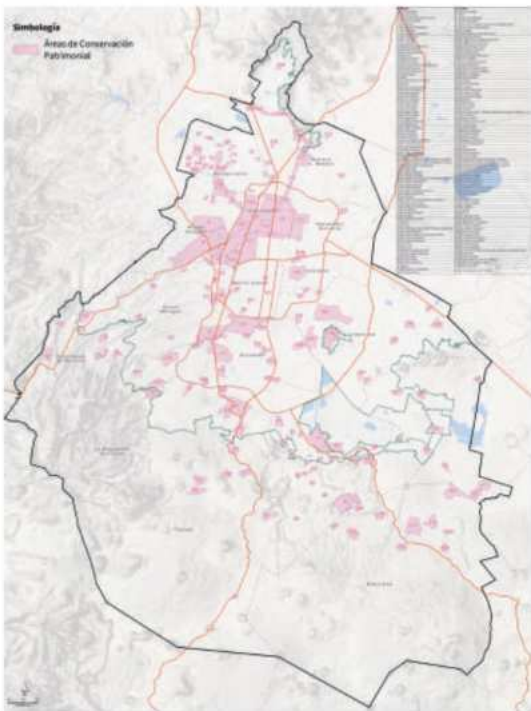
**Figura 3.** Escena de los años veinte en la que figuran varios automóviles circulando por el Paseo de la Reforma, al tiempo que un charro posa para la cámara, en las inmediaciones de la Puerta de los Leones. Al fondo se levanta el Castillo de Chapultepec. En la actualidad este tramo está cerrado al tránsito vehicular y lleva por nombre Calzada de la Juventud Heroica. Colección Villasana.



**Figura 4.** Chinampería donde posteriormente se construyó la Pista Virgilio Uribe. 1967. Colección Villasana.



**Figura 5. San Miguel Chapultepec. Cruce de Alfonso Reyes y la antigua Calzada Tacubaya, hoy Circuito Interior J.M. Vasconcelos. Se aprecia Gigante, La Embajada Rusa y en el fondo el edificio Ermita. Circa 1960. Colección Villasana.**



**Figura 6. Áreas de Conservación Patrimonial. Fuente: Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva.**



**Figura 7. Colonia Roma. Surgen pequeños comercios a partir de los años veinte. Postal Año 1933. Colección Villasana.**



Figura 8. El antiguo mercado de la Lagunilla, en una fotografía cercana a 1930. En el sitio que ocupó el mercado, hoy se encuentra el Deportivo Guelatao. Colección Villasana.

## Patrimonio industrial



Figura 9. Bodegas de granos Elorduy, Heliotropo col. Atlampa. Se observan las espuelas para el arrastre de carros de ferrocarril. Fotografía: Armando Alonso, 2006



**Figura 10.** Fábrica “La Maravilla”, su último registro en un plano de escapes de ferrocarril de 1905. Fotografía: Yúmari Pérez Ramos, 2018.



**Figura 11.** Zona Chinampera en la Área Natural Protegida de Xochimilco. Fotografía: Autora, 2019

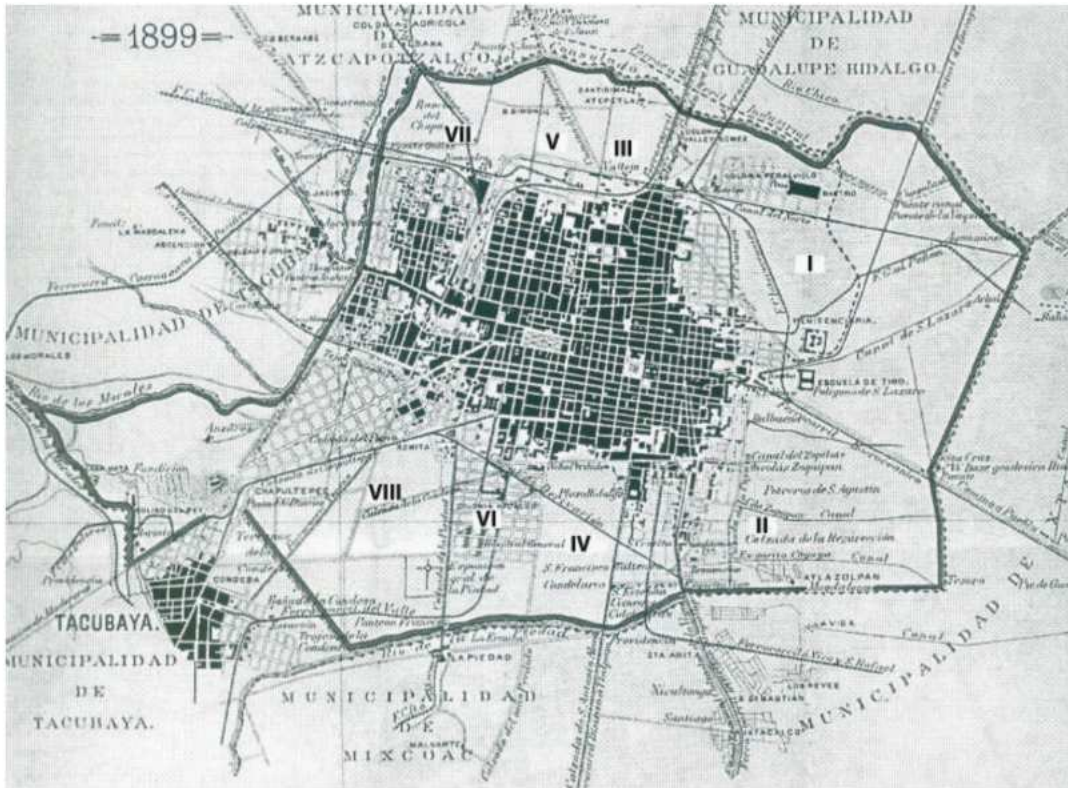


Figura 12. Suelo de Conservación en el poniente de la Ciudad de México. Fotografía: Autora, 2018.

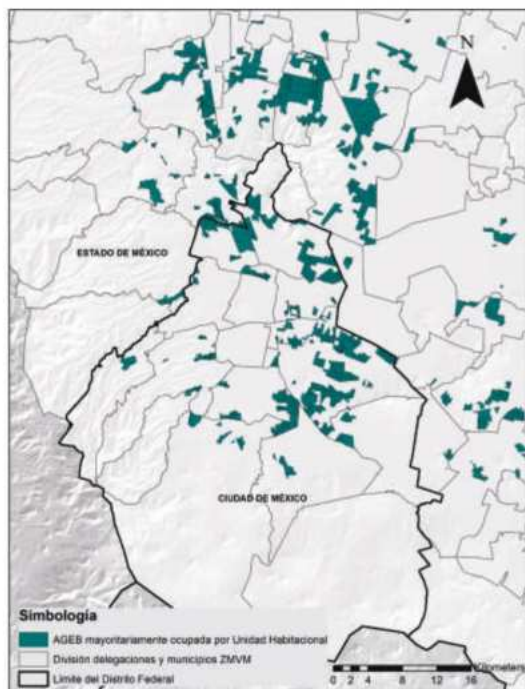


Figura 13. Fiesta patronal en honor a la Virgen de Dolores en el Pueblo de San Pablo Chimalpa, Cuajimalpa de Morelos. Fotografía: Julio César Gutiérrez, 2023

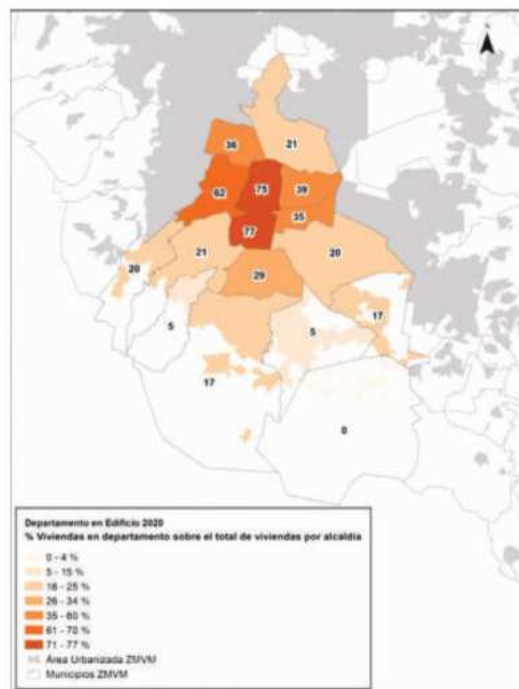
# CAPÍTULO 10



Mapa 1. Ciudad de México en 1899. Fuente: Lombardo, 1996.



Mapa 2. Concentración de unidades habitacionales.



Mapa 3. Concentración de departamentos en edificio.



# CAPÍTULO 11



Figura 1. La Ciudad de México y la ocupación urbana formal e informal del 2012. Fuente: Elaboración propia, con información de SEDEMA, INEGI sobre la imagen de satélite Sentinel-2 del 2016.



Figura 2. La Ciudad de México y la ocupación urbana formal e informal del 2016 al 2023. Fuente: Elaboración propia, con interpretación de las imágenes Sentinel-2 del 2016 y del 2023.

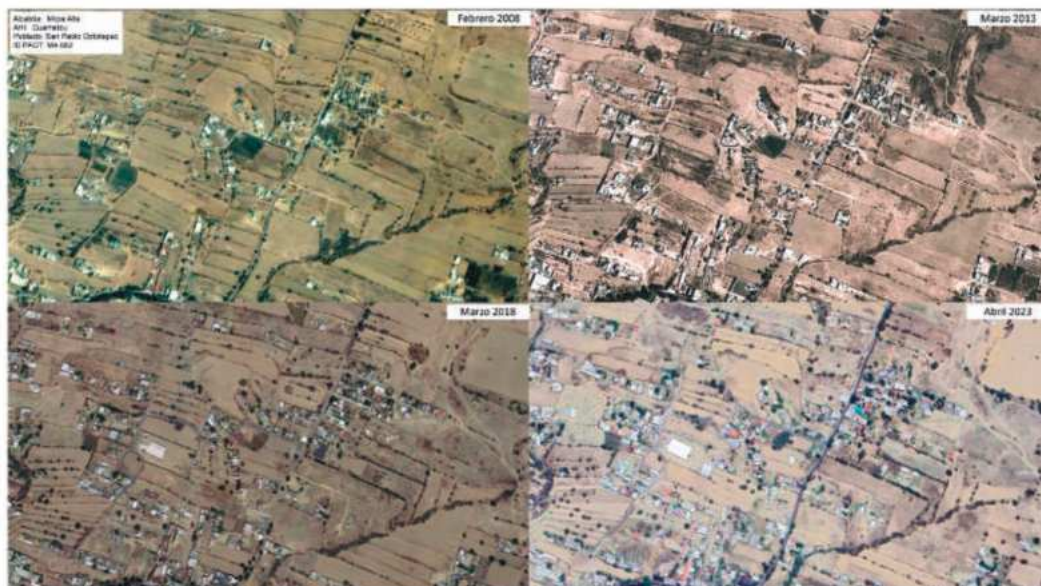
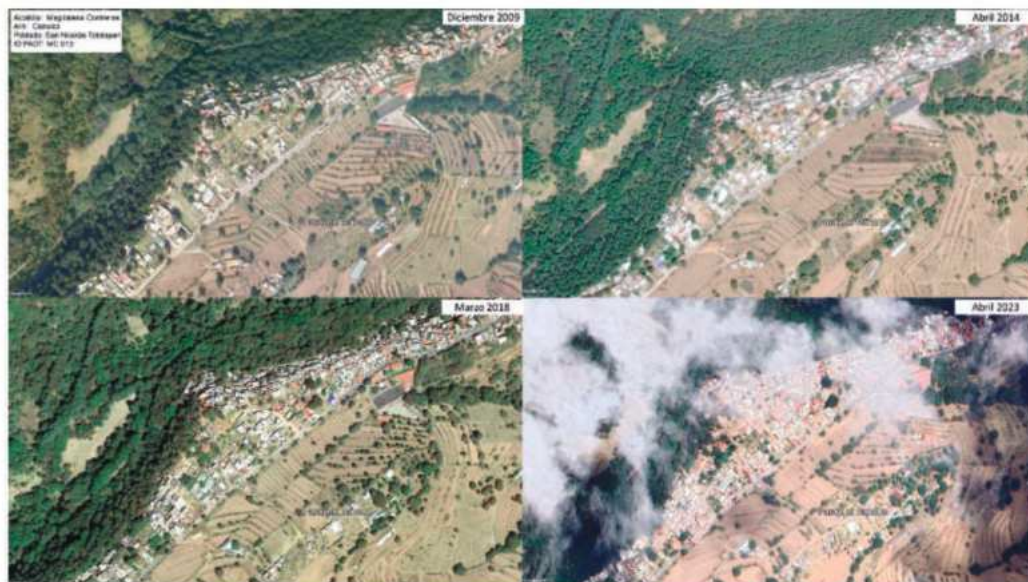


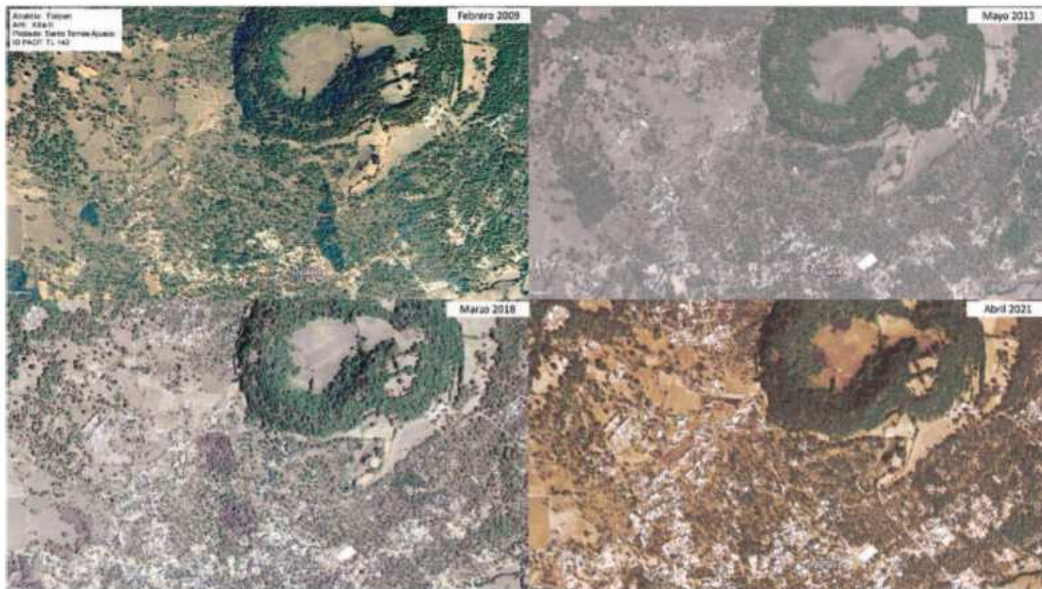
Figura 4. Proceso de expansión dispersa en la Alcaldía Milpa Alta. Fuente: Elaboración propia con segmentos de imágenes de Google Earth 2008, 2013, 2018 y 2023.



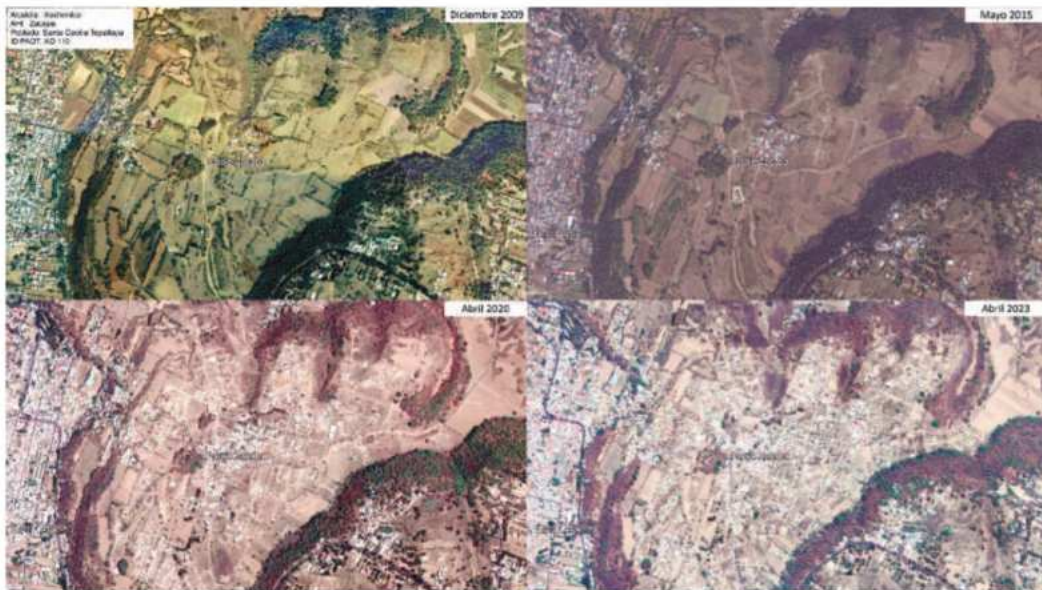
**Figura 5. Proceso de expansión y densificación de espacios agrícolas en la Alcaldía Tláhuac.** Fuente: Elaboración propia con segmentos de imágenes de Google Earth 2009, 2015, 2020 y 2023.



**Figura 6. Proceso de densificación y expansión en la Alcaldía Magdalena Contreras.** Fuente: Elaboración propia con segmentos de imágenes de Google Earth 2009, 2014, 2018 y 2023.



**Figura 7. Proceso de expansión dispersa en la Alcaldía Talpan.** Fuente: Elaboración propia con segmentos de imágenes de Google Earth 2009, 2013, 2018 y 2021.

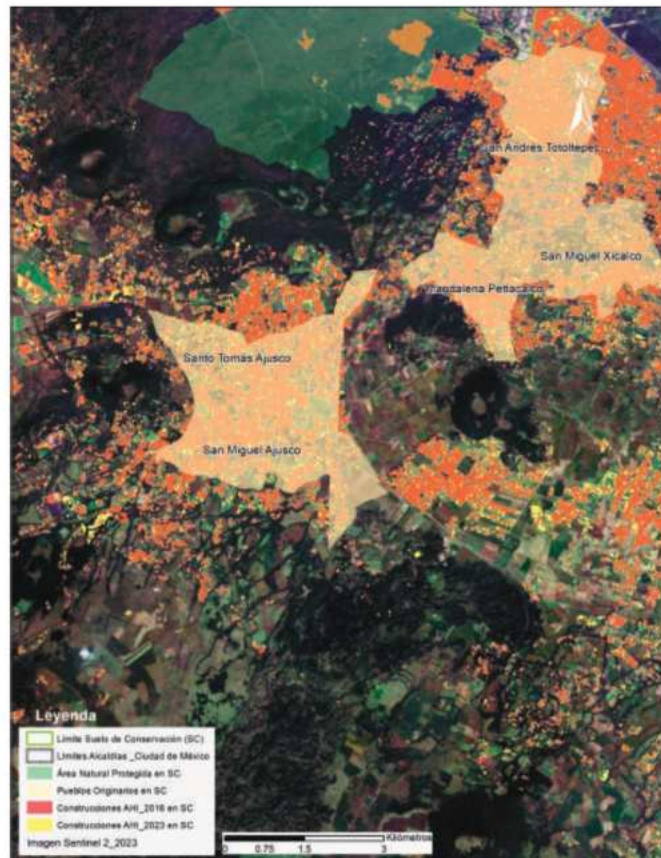


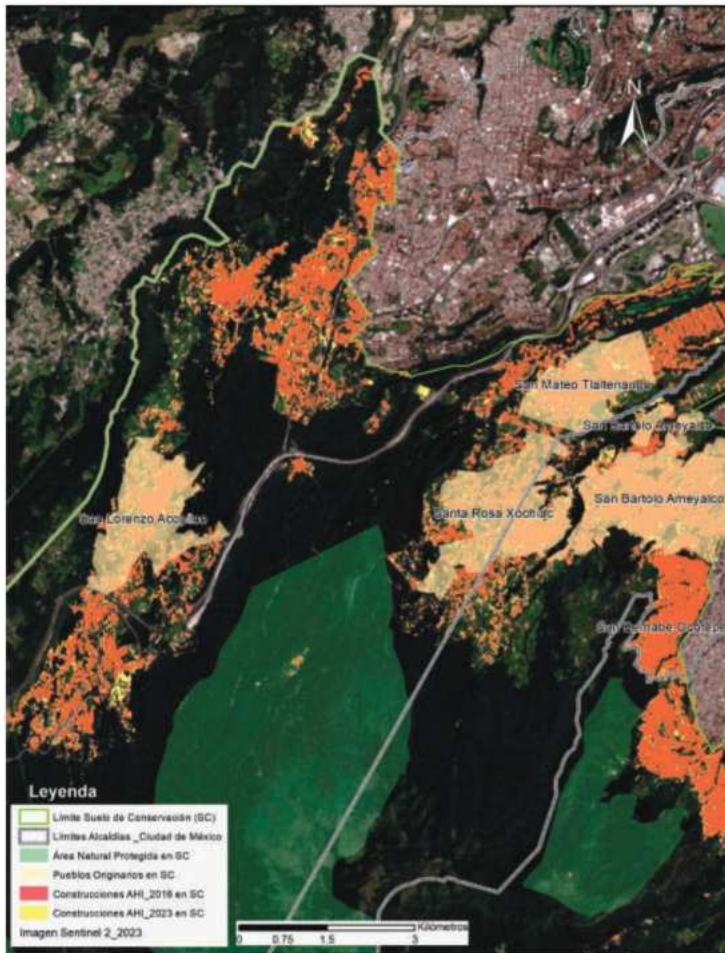
**Figura 8. Proceso de expansión acelerada en la Alcaldía Xochimilco, Asentamiento Humano Irregular "Paraje Zacapa".** Fuente: Elaboración propia con segmentos de imágenes de Google Earth 2009, 2015, 2020 y 2023.



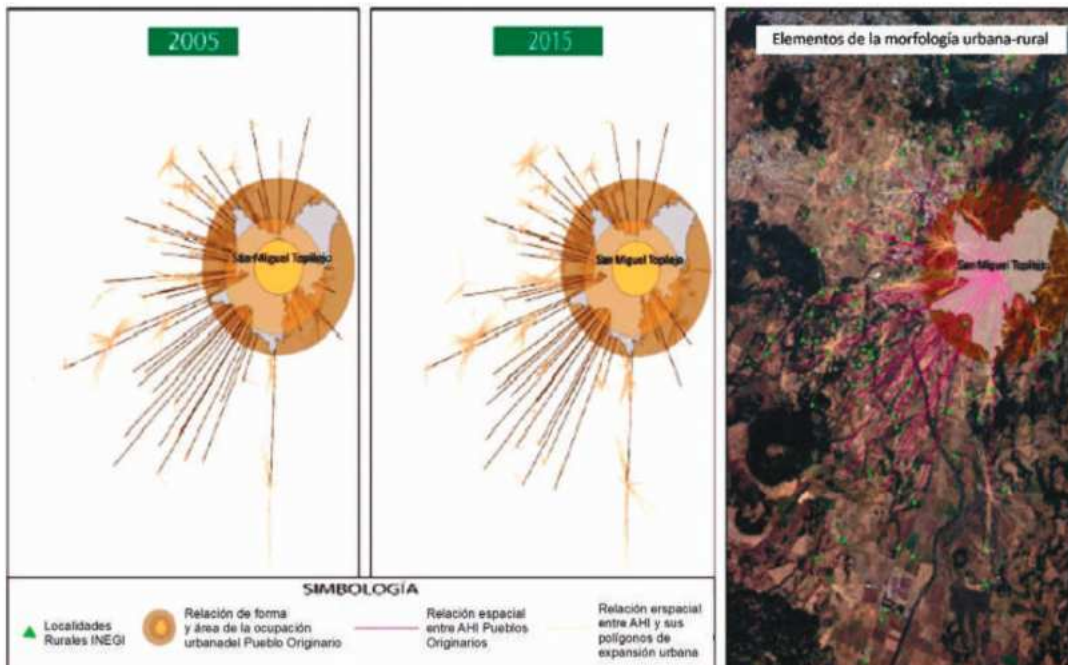
Figura 9. Acercamiento en la Alcaldía Xochimilco, realzando el mayor crecimiento de la zona en el pueblo originario de Santa Cecilia Tepetlapan en el 2023. Fuente: Elaboración propia sobre imágenes de Sentinel-2, 2016 y 2023.

Figura 10. Acercamiento en la Alcaldía Tlalpan, realzando el mayor crecimiento en la zona en el pueblo originario de Santo Tomás Ajusco y San Miguel Ajusco en el 2023. Al lado derecho está el Asentamiento Humano Irregular “Las Fajas”, que ya tenía un proceso de reubicación y se ha vuelto a ocupar de construcciones en las dos fechas. Fuente: Elaboración propia sobre imágenes de Sentinel-2 2016 y 2023.





**Figura 11. Acercamiento en las Alcaldías Cuajimalpa y Álvaro Obregón, son de las alcaldías con menor crecimiento en el 2023. Se realiza la densificación general y crecimiento de la zona en el pueblo originario San Lorenzo Acopilco y Santa Rosa Xochiac para el 2023. Fuente: Elaboración propia sobre imágenes de Sentinel-2 2016 y 2023.**



**Figura 12. Generación de vínculos socioterritoriales entre pueblos originarios y Asentamientos Humanos Irregulares que van describiendo la morfología del crecimiento. Fuente: Santos, et. al., 2017.**

# CAPÍTULO 12



# CAPÍTULO 14



**Mapa 1. Carta Geográfica del Distrito Federal 1888.**  
Fuente: Gallardo y Rionda, JP en: Cartilla Geográfica del Distrito Federal. Sexta Edición. No. de lista 15466.009, No. de serie 9. Editor Prensa de escuelas Correccionales, Ciudad de México. Recuperado en: Colección de mapas Históricos de David Rumsey. <https://www.davidrumsey.com>



**Imagen 1. La colonia Guerrero.** Fuente: Imagen recuperada en: Canal Once "La ciudad de México en el Tiempo: Colonia Guerrero". (14/11/2013). Youtube en: [https://www.youtube.com/watch?v=gH\\_4kw6AS\\_4](https://www.youtube.com/watch?v=gH_4kw6AS_4)



**Imagen 2. La colonia San Rafael.** Fuente: Imagen recuperada en: Pinterest. En: <https://www.pinterest.com.mx/pin/303852306081295625/>

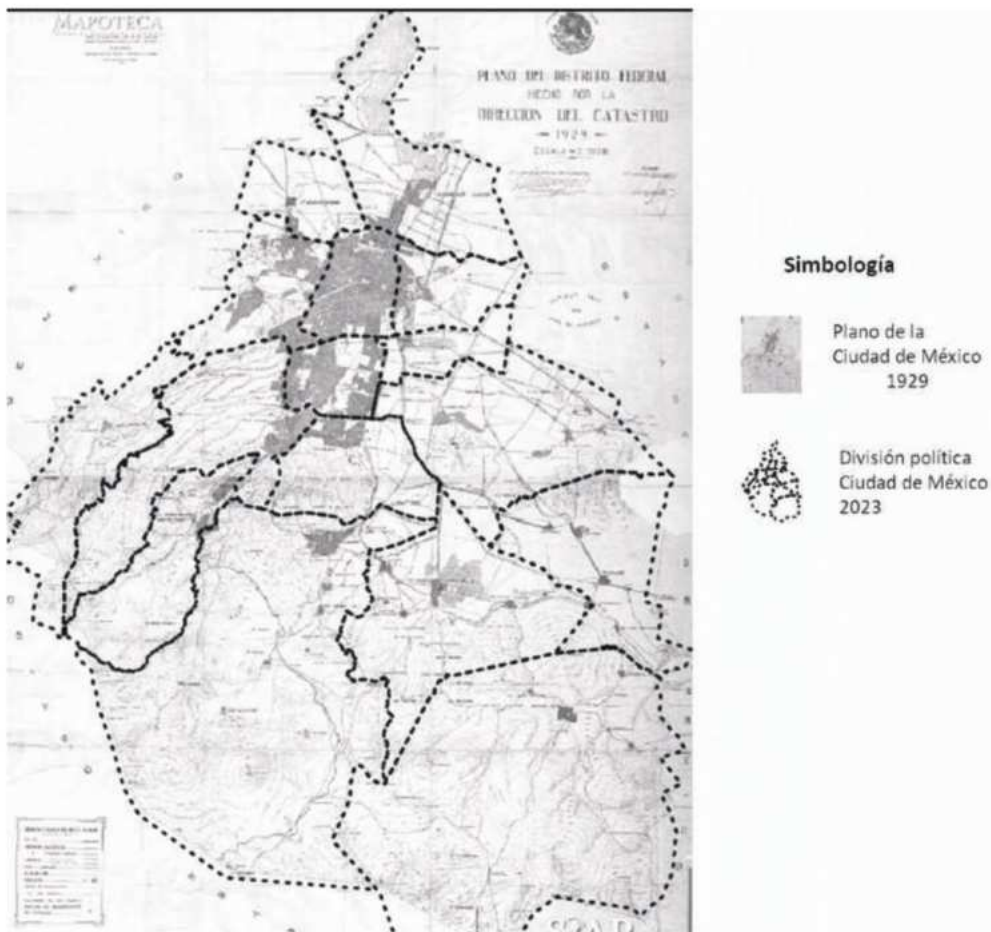


**Imagen 3. La colonia Santa Julia** Fuente: Imagen recuperada en: QIA Inmobiliaria En: <https://www.qiainmobiliaria.com/blog/nostalgia-urbana-fotos-de-la-tradicional-y-mitica-colonia-anahuac>





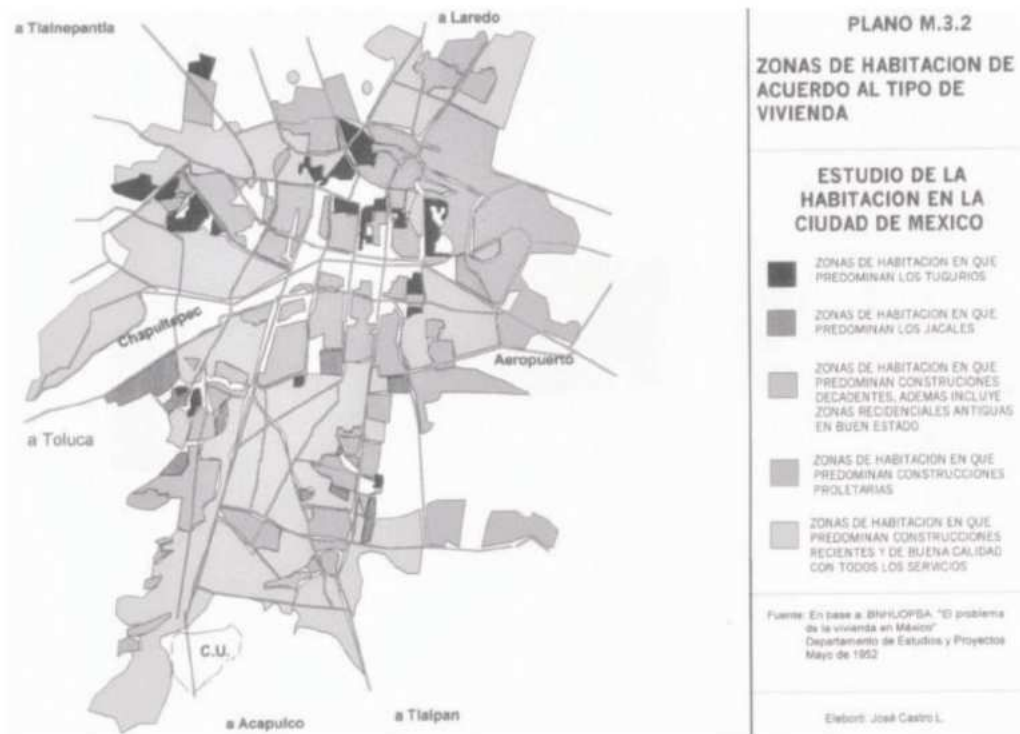
**Imagen 4. La colonia Peralvillo.** Fuente: Recuperada en: Más por más (2017). <https://www.maspormas.com/ciudad/peralvillo-historia/>



**Mapa 2. Plano de la Ciudad de México, 1929.** Fuente: Ignacio Díaz de Salas y Antonio E. Núñez en: Plano del Distrito Federal. 1929 Edición Dirección del Catastro. Departamento del Distrito Federal. Recuperado en Mapoteca Orozco y Berra. El mapa fue trabajado por José Castro. <https://mapoteca.siap.gob.mx>



**Imagen 5. La colonia Romero Rubio.** Fuente: Imagen recuperada en: Pinterest. En: <https://www.pinterest.com.mx/pin/502925483371957198/>



**Plano 1. Zonas de habitación de acuerdo al tipo de vivienda.** Fuente: Zonas de habitación de acuerdo al tipo de vivienda en base a BNHUOPSA. "El problema de la vivienda en México". Departamento de Estudios y Proyectos. Mayo de 1952. Elaboró José Castro.



**Imagen 6. Unidad Habitacional Santa Fe.** Fuente: Imagen recuperada en: Página de Facebook “La Ciudad de México en el Tiempo”. <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=656928739793031&set=pb.100064277336444.-2207520000&type=3>



**Imagen 7. Unidad Iztacalco en los setenta.** Fuente: Imagen recuperada en Página de Facebook “Historias De La Ciudad De México”. En: [https://www.facebook.com/story.php?story\\_fbid=pfbid02sE7i1yiNz4NLomHXt4ncDVQXroxUAwNaR12z3qrqKatsNNPqV6HwhbXts3rVrtbJl&id=100044393860854&mibetid=Nif5oz&paipv=0&eav=AFYcXbZ2590VAC6m0Sn4pE Af1J1\\_GtyGENkjfSdLSOYIAHW8pX5IPMVIIJH\\_YsDpSsM&\\_rdr](https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid02sE7i1yiNz4NLomHXt4ncDVQXroxUAwNaR12z3qrqKatsNNPqV6HwhbXts3rVrtbJl&id=100044393860854&mibetid=Nif5oz&paipv=0&eav=AFYcXbZ2590VAC6m0Sn4pE Af1J1_GtyGENkjfSdLSOYIAHW8pX5IPMVIIJH_YsDpSsM&_rdr)

# CAPÍTULO 15



Figura 1. Paisajes urbanos de la Ciudad de México: Santa Fe y el centro de Iztapalapa.



Figura 2. Ejemplos de cuatro morfologías urbanas: colonias populares, fraccionamientos residenciales, barrios históricos y unidades habitacionales.



**Figura 3. Ejemplos de espacios de juego:** parque La Mexicana en Santa Fe, cancha de futbol improvisada en el parque México (colonia Condesa), espacios de juego autogestionados en la colonia Miravalle (Iztapalapa) y juegos infantiles ocupados por indigentes (centro histórico).



## CAPÍTULO 10

# **Una ciudad de unidades habitacionales**

Ernesto Alva Martínez  
y Alejandro Suárez Pareyón

## **Comentarios iniciales**

**E**l contenido de este capítulo está dividido en dos partes, la primera está dirigida a exponer un panorama general de la evolución de la vivienda en la Ciudad de México durante el período 1900-2020, observando distintas formas de producción de vivienda –y en particular– conjuntos de unidades habitacionales. En la segunda parte se describe el fundamento constitucional que dio origen a las propuestas de política pública para atender las necesidades habitacionales de la población trabajadora y el surgimiento y transformación de las instituciones que la hicieron posible, así como las experiencias proyectuales y las influencias internacionales que contribuyeron al diseño de las unidades habitacionales durante la segunda mitad del siglo XX. Al final del capítulo se plantean algunas reflexiones sobre las experiencias de hacer ciudad desarrollando vivienda en altura y opciones a la planeación y diseño de grandes unidades habitacionales como respuesta a la creciente demanda de vivienda.

El Laboratorio de Vivienda es un espacio académico de iniciación a la investigación aplicada, abierto a la participación de estudiantes de la licenciatura en Arquitectura, que han decidido obtener su título profesional participando en proyectos de investigación, en estrecha relación con el campo de conocimiento Arquitectura, Ciudad y Territorio de la maestría en Arquitectura. Las líneas de investigación del laboratorio están dirigidas al estudio de la producción habitacional en los procesos de poblamiento y urbanización de la ciudad.

En este capítulo se exponen, brevemente, avances del proyecto de investigación sobre la evolución y permanencia de distintas formas de habitar de la población residente en la Ciudad de México. El método aplicado es resultado de la suma de saberes y experiencias del personal responsable del laboratorio, adquiridos en la práctica profesional de arquitectura y urbanismo, la docencia y la investigación; los ejes son la historia urbana de la ciudad y la vivienda; la relación población-vivienda-urbanización en el territorio observada a través de los cambios morfológicos, los censos de población y vivienda; y las características de la producción habitacional.



## **PRIMERA PARTE**

### **Crecimiento urbano y habitacional durante el siglo XX**

El crecimiento de las ciudades en México durante los primeros años del siglo XX se realizó sin planes ni programas de desarrollo urbano. El movimiento revolucionario de 1910 no levantó entre sus demandas de Democracia, Tierra y Libertad, la educación y la salud, ni el crecimiento de las ciudades, ni la vivienda, a pesar de que en los años anteriores ya se habían presentado en diversas ciudades diversos problemas inquilinarios.

Las ciudades se habían desarrollado de una manera natural como una continuidad de los centros históricos de poblamiento. Las características físicas del lugar, el desarrollo económico local, los intereses políticos y principalmente los caminos originales permitían la movilidad poblacional y los recursos, así como la distribución y propiedad del suelo agrícola y ganadero en las periferias de las poblaciones, que en años posteriores se fraccionó en lotes comerciales con el único objetivo de obtener una mayor ganancia, apoyada en un modelo urbano, basado en la vivienda unifamiliar (lote-casa), con su consecuente demanda posterior con el crecimiento de la infraestructura: calles, agua, luz, y drenaje. Se tomaron como ejes del desarrollo los caminos, principalmente aquellos que permitían la comunicación entre una y otra población, provocando conurbaciones, las cuales se fueron construyendo dependiendo del avance tecnológico –desde el tren de mulitas hasta el metro suburbano– incrementando con ello el suelo urbano formal e informal, más casas, más edificaciones de equipamiento, comercio y servicios.

### **La vivienda ante el crecimiento urbano**

Ante el crecimiento urbano y la demanda de suelo para atender el crecimiento poblacional, en la mayoría de las ciudades del mundo occidental los gobiernos, los industriales, los empresarios y diversos grupos de profesionales al margen de la historia y de las utopías de principios del XIX, buscaron alternativas de nuevos espacios que regularan el crecimiento, nuevas formas de vida, nuevas formas de organización urbana y vivienda, que permitieran el acceso a sus habitantes a espacios con una mejor calidad.

El período entre las guerras mundiales (1918-1939) ofreció nuevas formas de vida como resultado del desarrollo tecnológico, político, social y cultural. El problema de la ciudad y de la vivienda no se quedó atrás, se plantearon nuevas propuestas y algunas se realizaron permitiéndonos actualmente un material de

estudio que arquitectos, urbanistas, ingenieros y administradores de diversas ciudades expusieron en eventos de la época: exposiciones, congresos, publicaciones, se crearon centros de estudio proponiendo nuevas alternativas a partir de nuevas formas de participación política y diversidades ideológicas, nuevas tecnologías. Nuevas experiencias en diversos países (Holanda o la Unión Soviética) y ciudades (como Viena, Berlín, Bruselas) siguen siendo temas de análisis y referencia en los estudios de la vivienda, proporcionaron diversas soluciones para atender las nuevas demandas, principalmente las de mayor crecimiento y pocos recursos, que se convertirían en factores determinantes del urbanismo racionalista.

Este período, caracterizado por una fuerte fermentación ideológica y cultural generada básicamente por intelectuales progresistas, tuvo una estrecha relación entre manifestaciones artísticas: música, literatura, teatro, cine, pintura, escultura, arquitectura, diseño industrial, la escuela de la Bauhaus que reunía la mayoría de estas, hasta el diseño urbano se convertiría en el símbolo de la época.

Las principales elaboraciones teóricas sobre el urbanismo y la arquitectura fueron las producidas y difundidas por los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) –organización fundada en 1928 por un grupo de arquitectos y urbanistas de vanguardia– que realizó una serie de congresos sobre los problemas esenciales de la arquitectura y el urbanismo. Carlo Aymonino (1976, p. 113) resumiría en su libro *La vivienda racional*, los temas del segundo y tercero de los congresos: el segundo realizado en Frankfurt con el tema “La Vivienda para el mínimo nivel de vida” entendiendo el mínimo, no solo como una cuestión de medidas y dimensiones relativas estrictamente a lo biológico, sino a las condiciones genéricamente indispensables para una existencia social. No se trataba de un mínimo absoluto en el que el valor era proporcionado por la superficie, sino por la forma de habitar el espacio tomando como base el número de camas que este puede contener, en el cual la cama no es solamente el mueble, sino el espacio que permite su uso de forma independiente, lo que nos da una lectura diferente de la de solo contar a las personas que habitarán el espacio. Con esta base se fijó el mínimo vital en torno a los 40-42 metros cuadrados para 4 o 5 camas.

En el tercer Congreso en Bruselas (1930) (Ídem, 1976, p. 189) se examinaron: los aspectos técnico-económicos de la edificación en el espacio urbano, el tema dominante fue la escala urbana; se analizaron los métodos de construcción y de loteo racional, nuevos conjuntos en los que la vivienda es la célula del organismo urbano, en los términos de un barrio racional; se debatió sobre la tipología de los edificios y la diversidad de las edificaciones en altas, medias o bajas. En este Congreso Walter Gropius (Ídem, 1976, p. 211), presentó su trabajo en el

que critica los edificios bajos, demostrando la eficiencia funcional y económica de los bloques de departamentos de diez y doce plantas. En los documentos del congreso puntualizó que: “La gran ciudad debe afirmarse a sí misma, y exige una edificación que ofrezca un máximo de aire, de luz solar y de vegetación. El bloque de apartamentos de muchas plantas es capaz de satisfacer estas exigencias, para el que la tipología de edificación entre 12 a 14 pisos se ordenen las unidades linealmente conformando un volumen en forma de placa que permita reducir por el tamaño, la incidencia en las escaleras y la de los elevadores por piso, permitiendo altas densidades en donde el costo de suelo se redistribuye racionalizando la estructura, concentrando las instalaciones y los servicios [...]”, modificando el modelo anterior, sustituyéndolo por el lote urbano “lote-vivienda” o el utilizado por los desarrolladores actualmente “lote-edificio”, por un modelo abierto en el que las edificaciones se van tejiendo entre el espacio público y el privado, permitiendo una diversidad de usos, como se puede observar en conjuntos como la Unidad Independencia o en el Centro Urbano Presidente Juárez, los dos en la Ciudad de México.

En 1933 se realizó el cuarto Congreso del CIAM en un barco rumbo a Atenas con el tema “ciudad funcional”. El resultado fue el documento básico del urbanismo moderno: La Carta de Atenas (Le Corbusier, 1943), documento que expresa la idea de una ciudad coherente con el sistema capitalista, en el que el problema de la ciudad es un problema de la organización interna de sus funciones básicas, las cuales se definen en el punto 77 de la misma carta, como las claves del urbanismo: habitar, trabajar, recrearse y circular, mismas que definirían los objetivos del urbanismo moderno:

- Asegurar a los habitantes alojamiento sano, es decir, lugares en que el espacio, el aire puro y el sol estén ampliamente asegurados.
- Organizar los lugares de trabajo recuperando su carácter de actividad humana.
- Prever las instalaciones necesarias para la utilización de los tiempos libres.
- Establecer el vínculo por medio de una red circulatoria.

En Europa, las propuestas en los años de las entreguerras dejaron conceptos interesantes como resultado de una larga historia y una rígida normativa. Ejemplos de ello encontramos en Ámsterdam, con su claro crecimiento direccional que representó un diálogo entre el pasado y el presente, optando por una tipología de bloques racionalistas, respetando el trazo vial y los materiales; en Berlín, Frankfurt, Dessau y otras, donde construyeron núcleos habitacionales

(Siedlungen) con aportes a la arquitectura y el urbanismo racionalista; en Viena, con una normatividad severa contra la especulación, se llevó a cabo una política radical referida a la solución de la vivienda de los trabajadores; en la Unión Soviética se llevaron a cabo proyectos en la búsqueda de nuevas formas de vivienda.

### **Ginsburg, la vivienda colectiva en la URSS**

En la inestabilidad y el cambio vivido en la URSS durante la década de 1920, un grupo de arquitectos dirigido por Moisés Ginsburg abordó el tema del alojamiento popular. Su objetivo no era solo dar solución al problema de la vivienda, sino redefinirla como el marco adecuado para una sociedad sometida a un cambio sin precedentes. La propuesta se desarrolló a través de un proceso de investigación que duró más de cinco años y culminaría con la construcción del edificio Narkomfin, concebido por Ginsburg como una herramienta de transición hacia una sociedad más avanzada.

Por el paralelismo entre la Revolución soviética y la mexicana, el limitado conocimiento que de las propuestas de la vivienda se realizaron en estos países en los años 1920 y la influencia que la propuesta de Ginsburg pudo haber tenido sobre un grupo de arquitectos mexicanos en el proyecto de la Ciudad Obrera, he tomado para su conocimiento partes del trabajo realizado por Daniel Movilla Vera y Carmen Espegel Alonso (2013), “Hacia una nueva sociedad comunista: la casa de transición del Narkomfin, epílogo de una investigación”: “el edificio nació bajo un concepto de prototipo, denominado por su autor como “casa experimental tipo transitorio”; el desafío era alojar 50 familias, alrededor de 200 personas de edad diversa y el proyecto debería ser una herramienta que permitiera el paso hacia un modelo socializado.

La propuesta inicial eran cuatro edificios destinados a uso residencial, actividades comunes, cuidado infantil y lavandería. Sin embargo, solo los edificios residencial, comunal y lavandería se construyeron. El edificio residencial dejó la planta libre sobre pilotes, evitando contacto con el terreno, permitiendo el uso del espacio cubierto y la continuidad del jardín. Las viviendas se resolvieron con dos tipos de células: una destinada a pequeños grupos, una persona o una pareja sin hijos y ligada a la economía comunitaria; y la otra destinada a familias en la que sus miembros dependen económicamente unos de otros.

Las viviendas tenían una doble altura en el salón (5 metros) que servía como reserva de aire y una altura de 2.30 metros en el entrepiso, lo que permitía ubicar en la planta baja un mueble de baño y una cocineta (4 metros cuadrados) para calentar alimentos que se traerían de la cocina general, considerando la existencia de espacios comunales como complemento de la célula.

En 1932 Ginsburg evaluó la importancia de este proyecto como una de las investigaciones más ambiciosas de la modernidad, dejando claro que en la realidad social y económica de la URSS aún no se daban las condiciones necesarias para imponer el cambio; frente a ellas, 27 metros cuadrados eran capaces de preservar la vida comunal, revelando el potencial para conseguir el cambio.

La guerra mundial limitó nuevas experiencias, la reconstrucción como tema prioritario, las nuevas divisiones físico-políticas, las propuestas ideológicas, la diversidad cultural y los desarrollos económicos, entre otros. Aunque el proceso se dificultó, él nunca dejó de presentar nuevas propuestas.

El continente americano –con sus diversidades físicas, culturales, desarrollos económicos, políticos complejos y tiempos históricos– se convirtió en un campo fértil en el que las propuestas de los profesionales europeos produjeron una riqueza de soluciones.

México –como resultado de un cambio social y político, una nueva Constitución, un proceso de institucionalización y el intento de los gobiernos en producir una imagen de modernización– supuso un campo fértil para la adopción de estas propuestas, la mayoría de veces visionarias, que se podían aplicar en cualquier contexto social o cultural. Independientemente de su mayor o menor adaptación a las condiciones locales, México tomó sus ciudades como laboratorio. Por sus características, la Ciudad de México –por ser la capital del país, su crecimiento demográfico, su desarrollo económico y su posibilidad de extensión física en el valle– fue el espacio de experimentación y búsqueda de nuevas soluciones, como diría Marina Waisman (1990), de continuidades y discontinuidades. Durante varios siglos, unas veces por copia, por creatividad y algunas por necesidad, partiendo del núcleo fundacional común en nuestra historia urbana, las ciudades optaron por la extensión, apropiándose de todos los asentamientos poblacionales existentes, conurbándolos hasta convertirlos en la gran mancha urbana de calles y edificaciones. La mayoría de estas viviendas de uno o dos pisos en lotes pequeños, con el objeto de generar una mayor ganancia económica, en la que encontrar un espacio público es descubrimiento.

La Constitución de 1917 se ocupó de la vivienda en el Artículo 4º, “De los derechos”, y en el 123, “Del trabajo y de previsión social”. En el Artículo 4, declara el derecho de todos los mexicanos a tener una vivienda digna y decorosa, términos que nunca aclara en cuanto a sus alcances y significados, produciendo, a la fecha, confusiones y largas discusiones que podemos resumir en un espacio habitable necesario para el desarrollo de una familia.

## **La vivienda y la Constitución**

En el Artículo 123 numeral XII, los constituyentes señalaron la obligación de todas las empresas “según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas”. Salvo casos de excepción de algunas empresas privadas de gran tamaño y de algunas dependencias del Estado, esta obligación no se cumplió. Bajos salarios, tiempos de permanencia laboral en las empresas y dificultades de tenencia, hicieron difícil esta obligación. De diversas maneras el Estado intentó algunas respuestas en la vivienda que, como patrón, debía cumplir de acuerdo con el artículo constitucional y en 1925 creó el Programa de Crédito y Construcción de Viviendas para empleados federales, dependiente de la Dirección de Pensiones Civiles, con el objeto de otorgar crédito a los trabajadores del Estado para construir o adquirir viviendas, atendiendo al sector popular que demandaba vivienda a través de diferentes leyes y reglamentos, tratando de normar la solución y atender al problema de la necesidad de vivienda. La Ley Orgánica del Distrito Federal facultó al departamento “la obligación de favorecer la construcción de casas higiénicas (destinadas mediante el pago de cuotas módicas a habitaciones de las clases humildes) y dictar las medidas necesarias para resolver el problema de la habitación barata”(Winfield, 2000).

En 1932 se crea el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BN-HUOPSA) que se encargaría de financiar proyectos de construcción de caminos y obras de infraestructura en los estados y municipios.

## **Las unidades habitacionales**

Apoyado en la Ley Orgánica, el gobierno de la ciudad promovió en 1928 la construcción de tres unidades –Balbuena, la Vaquita y San Jacinto– como parte de los resultados del concurso “La Casa Obrera Mínima”, promovido por la Sociedad de Arquitectos Mexicanos, según consta en la Revista “El Arquitecto”, que sirviera de modelo para la vivienda obrera. El concurso fue un éxito, convirtiendo este pequeño ejercicio como se difundió, en un logro de las autoridades. Aarón Sáenz, jefe del Departamento del Distrito Federal, apoyado en la Ley Orgánica, presentó los proyectos como una obligación del DDF: favorecer la construcción de casas higiénicas destinadas, mediante el pago de una cuota módica, a habitaciones de las clases humildes, autorizando su realización entre 1933 y 1934 de dos conjuntos de viviendas: el de Balbuena con 108 casas; y el segundo, de 205 casas en la Colonia Plutarco Elías Calles, en el antiguo barrio de San Jacinto de la Ciudad de México, autorizando su administración al BN-HUOPSA (Romero, s/f, p. 101).

En 1934 el jefe del DDF, dijo al entregar las casas de Balbuena y San Jacinto: “Las 315 casas [...] son el primer paso en la obra que las autoridades revolucionarias van a realizar en bien de la clase social que necesita, aún más que la ley que la protege y la simpatía que la favorece, la mano amiga que le entrega una obra valiosa de beneficios inmediatos para toda una familia o, para ser exactos, para 315 familias”. Estas viviendas que en un principio fueron dadas en alquiler y posteriormente adjudicadas en propiedad, siguen actualmente en uso. La unidad lote-casa en un terreno mínimo, un nivel de edificación con un pequeño patio, en algunos casos al frente y en otros en la parte posterior, con una imagen que deja de lado búsquedas estéticas priorizando elementos funcionales sin intenciones formales, se convirtió en la imagen de la vivienda popular mexicana, en la que los habitantes con el tiempo van transformando e imprimiendo su identidad.

Los años treinta promovieron la búsqueda de soluciones que respondieran a la duda de ¿cómo debería de ser la vivienda para los obreros mexicanos? Dentro de estas, la Unión de Arquitectos Socialistas de México presentó en 1928 el proyecto de Ciudad Obrera de México, con una propuesta de vivienda colectivizada como una opción diferente a la de la casa individual. Alberto González Pozo, en un artículo sobre la vivienda comunitaria en México publicado por el INFONAVIT, presenta el proyecto de los arquitectos mexicanos (Arai, Cacho, Guerrero y Hernández, 1930, p. 203) en el que se ve la gran influencia que el proyecto Narkomfin de Moisés Ginsburg construido en Moscú en 1926 pudo haber tenido en el proyecto de vivienda de la Ciudad Obrera de México, del cual en el documento de fundamentación de Arai no se hace ninguna referencia.

El proyecto de Ciudad Obrera de México intentaba dar solución a la demanda de vivienda a partir de un estudio de la demanda que calculaba aproximadamente en 200,000 el número de personas que vivían en pésimas condiciones en la ciudad; y por otro lado, en las propuestas realizadas para la vivienda obrera de casas aisladas o en serie, faltando una propuesta hacia una casa colectivizada como la única alternativa, según declaraban sus autores, de una alternativa que “vendrá de la lucha heroica del proletariado cuando la vivienda obrera y campesina obedezca a un plan general sistematizado y organizado; mientras, todo lo demás seguirá siendo remedio provechoso pero indefinido”.

La ubicación de este proyecto, después de un detallado análisis, se propuso al norponiente de la Ciudad de México considerando en el proyecto urbano cuatro zonas: la zona habitacional, el centro cívico, la zona industrial y la zona agrícola. Definido el esquema urbano se procedió a precisar el programa de las actividades de la familia obrera que plantearon como la célula habitacional, en la que solo deberían vivir los padres y los niños de 0 a 2 años, ubicando a los de

3 a 7 años en locales anexos con el cuidado nocturno de personas especialistas y los de más años en internados. El comedor se reducía al mínimo, con su cocinita para el desayuno y la cena, los baños eran colectivos en cada piso de habitaciones tipo, reduciendo en lo general la célula a un solo espacio, buscando la independencia, aislando el dormitorio en la altura.

Los edificios con una composición alargada en placa, tendrían la orientación de las estancias de las células al sureste, serían de tres niveles dobles sobre pilotes para evitar la subida de la humedad del terreno, aprovechando las plantas bajas para circulaciones peatonales a cubierto y zonas de juegos. La separación entre los edificios se determinaría considerando la inclinación del sol en todo el año, dejando grandes espacios de áreas verdes.

El proyecto no se realizó, la industria se construyó, la vivienda se fue a colonias periféricas (llamadas populares) con el modelo lote-casa, la ciudad siguió creciendo, la inversión pública se canalizó al equipamiento y la infraestructura, se entubaron los ríos, se construyeron una serie de presas para regular las aguas, se elaboró un plan para aumentar la dotación de agua y se ampliaron las avenidas para facilitar la movilidad; la vivienda quedó en manos de la producción social.

En 1925 se crea la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, favoreciendo a los burócratas al servicio del Estado, hoy transformado en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que brindaba entre la diversidad de prestaciones, el apoyo a la adquisición en venta de viviendas bajo el sistema de préstamos hipotecarios o en arrendamiento.

Con el apoyo a la industria de la construcción para fortalecer nuevas tecnologías y producción de materiales, Alfonso Pallares, presidente de la Sociedad de Arquitectos Mexicanos, propuso una alianza entre arquitectos, industriales y financieros para comprar terrenos y fraccionarlos “de acuerdo a los postulados de la arquitectura cívica moderna” (Romero, s/f, p. 123).

Como resultado del crecimiento de la ciudad, tratando de disminuir los problemas generados se planteó la necesidad de ordenar el territorio y se creó la Comisión de Planificación del Distrito Federal y la oficina del Plan Regulador de la Ciudad de México que elaboró un programa para determinar los usos de suelo; esta decisión influyó directamente sobre la vivienda: al zonificar las áreas industriales se modificaban las destinadas a la vivienda, se definían áreas intermedias y de servicios.

Las presiones políticas se fortalecieron y con ellas las demandas, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que tenía como lema “una sociedad sin clases”, con la dirección de Fidel Velázquez lo cambió por “la emancipación de México” y en respuesta a las demandas –entre ellas, la de vivienda– se crea en



1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), institución que se encargaba de la protección social de los trabajadores mexicanos y de sus familias; en un principio, la Ley del Seguro Social contempló la realización de programas habitacionales para sus derechohabientes (IMSS s/f).

En 1939 se realizó en el Distrito Federal un censo de edificios con una población de 1,682,930 habitantes, de los cuales 1,394,952 vivían en la Ciudad de México y 287,978 en las demás delegaciones; y existían 154,161 edificios: 106,753 en la ciudad y 47,408 en las demás delegaciones; con una densidad poblacional media de 110 habitantes por hectárea en la ciudad y 2.13 en las delegaciones. En este contexto surgieron grupos organizados o líderes que aprovecharon la situación para generar un proceso de invasión de terrenos en los que no existía ni infraestructura, ni servicios, en los que se construyó vivienda por autoconstrucción y se promovió la venta de terrenos de forma ilegal en ejidos o fraccionando terrenos de propiedad privada, modificando el origen de nuestra “ciudad de ciudades”, por la “ciudad de las colonias” (Romero, S/F). La población urbana de la Ciudad de México aumentó de manera rápida y desordenada –y con ello la demanda de vivienda y servicios– que aprovecharon los especuladores para acaparar el suelo urbano; con el congelamiento de rentas, los precios de arrendamiento que no tenían renta congelada bajaron de precio, los inversionistas dejaron de construir vivienda barata, se deterioró el centro (que se había ido habitando por una población de bajo nivel económico) al mismo tiempo que en otras zonas de la ciudad aumentaba la construcción de vivienda para renta de alto y mediano precio y con ello, el costo del suelo. Como parte de un intento de atender a las demandas de los diferentes sectores, se elaboraron nuevas políticas, el Banco de Fomento a la Habitación, se fusiona con el BNHUOP, y con ello, un fondo de casas baratas sustituyendo el fondo de las habitaciones populares (Romero, s/f).

En 1940 la Dirección de Pensiones Civiles promovió la construcción de unidades habitacionales y colonias (IMSS, s/f) con el objeto de atender la demanda de la burocracia y como la mejor forma de solucionar el problema de la vivienda. Se construyeron varias colonias en la periferia, entre ellas: Xotepingo, el Relox, el Sifón, y la primera unidad habitacional, originalmente llamada Vértiz Narvarte que quedó un tiempo sin terminar, ahora conocida como Unidad Esperanza, y de la cual en su Guía de Arquitectura, el arquitecto Carlos Lazo (1952) anotaría que fue la primera unidad de habitación colectiva en la cual cada departamento es propiedad del habitante.

Los créditos para adquirir vivienda o terreno en estas colonias y unidades era a través de créditos hipotecarios que deberían de cubrirse en 10 años con descuentos que amortizaban el capital e intereses sobre saldos insolutos. No obstante, el

procedimiento y el interés del gobierno por incrementar el desarrollo de unidades habitacionales se logró con la introducción del condominio como instrumento para que los compradores de vivienda pasaran del pago de rentas a la adquisición, cambio que dio una mayor intensidad una vez que fue aprobada la Ley de Condominios en 1956 en el Distrito Federal, generando nuevas formas de agrupamiento colectivo. El crecimiento vertical que garantizaba la propiedad privada, con diversas soluciones que van del conjunto horizontal a la vivienda en altura, y en varios casos como Santa Fe o Balbuena con soluciones mixtas en las que se mezclan viviendas individuales con edificios de diferentes alturas y tipologías.

### **La vivienda en condominio**

Los primeros condominios verticales legalmente construidos se ubican en la Ciudad de México –en Paseo de la Reforma 369– y en Acapulco, el llamado Los Cocos sobre la costera Miguel Alemán, promoción de los arquitectos Mario Pani y Salvador Ortega, es el antecedente de los departamentos del CUPA. Poco a poco aparecieron nuevos edificios con este modelo de tenencia al sur de la ciudad y con la aparición del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) en 1964 este modelo se desarrolló con lentitud entre los inversionistas privados, iniciativa que fue desarrollada por el sector público: DDF, INFONAVIT, FOVISSSTE.

La Dirección de Pensiones declaraba en sus discursos que la unidad de vivienda era la mejor forma de solucionar el problema: “En la construcción de obras de este tipo se tiene la seguridad que representan el paso más decisivo para solucionar el problema de la habitación en la Ciudad de México” (Dirección General de Pensiones, 1953).

En 1947 Pensiones Civiles construyó en la Ciudad de México el multifamiliar Presidente Miguel Alemán por los arquitectos Mario Pani (1952) y Salvador Ortega (2022) en colaboración con otros profesionales, implicando la primera de una serie de intervenciones de gran dimensión emblemática por una nueva solución al espacio urbano, que se manifiestan en grandes bloques de varios pisos, con amplias áreas verdes y espacios recreativos para uso de sus habitantes, estableciendo nuevas relaciones en el uso del espacio, además de una serie de significados políticos y su imagen de lo que debería ser el habitar moderno. Los lineamientos fundamentales del anteproyecto según sus autores pueden sintetizarse de la siguiente manera: adopción de sistema urbanístico arquitectónico a manera de dejar una superficie considerable de terreno libre para utilizarse en jardines, establecimientos de locales para comercios, lavandería, guardería infantil, dispensario médico, un centro escolar.

La solución arquitectónica comprendió seis edificios de trece pisos y seis edificios de tres pisos; todos los edificios siguen la línea norte-sur permitiendo que casi la totalidad de las habitaciones vean al oriente y al poniente; las construcciones ocupan el 20% del terreno. De los trece pisos de los edificios altos, doce están destinados a las viviendas, la planta baja a comercios y pórticos de circulación. Los departamentos son de dos pisos, teniendo en uno el nivel de entrada, la cocina y el comedor; y en el otro, subiendo o bajando, la zona de dormitorios y un baño, ocupando una superficie de 48 metros cuadrados. Hay tres tipos de departamentos que comprenden 672 departamentos.

La intervención estatal, a través de la Dirección de Pensiones y del Instituto Mexicano del Seguro Social, fue un intento de aproximarse a las necesidades de habitación demandada por el crecimiento demográfico y a los modelos de desarrollo económico y social centrados sobre todo en la atención hacia los estratos medios asalariados, que fue denominado como sector de atención de interés social.

### **El conjunto habitacional**

De la construcción del centro urbano Presidente Miguel Alemán se continuaron otros conjuntos; unos por el Seguro Social, otros por el Instituto de la Vivienda, el Banco Nacional Hipotecario, el FOVISSSTE o el INFONAVIT. Dentro de estos tenemos: Presidente Juárez, Santa Fe, Legaria, Jardín Balbuena, Lomas Sotelo, Colonia Petrolera, Unidad Modelo, Unidad Independencia, Presidente Adolfo López Mateos (Nonoalco-Tlaltelolco), Iztacalco, El Rosario, entre otros.

A diferencia de los multifamiliares aislados, estos conjuntos son pequeños núcleos urbanos con el objetivo de crear unidades autónomas, autosuficientes: unas de viviendas unifamiliares, otras con soluciones mixtas de viviendas unifamiliares y colectiva, sin posibilidad de crecimiento fuera de sus márgenes limitados, evitando el crecimiento fuera de las necesidades de su población; reducir las áreas de circulación de automóviles organizando circulaciones continuas, proporcionar áreas verdes en grandes porcentajes, equipamiento básico y social para el desarrollo de los habitantes y distribución de costos, que se pueden obtener con mezclas de densidades, creando la posibilidad para los crecimientos verticales.

La ciudad siguió su crecimiento poblacional, los conjuntos ahora llamados unidades habitacionales se siguen construyendo, con menor intensidad, sustituyéndolos por un modelo lote-edificio de departamentos, promovido por los desarrolladores inmobiliarios, desplazando población de barrios populares consolidados.

Actualmente existen en la Ciudad de México 9,168 unidades habitacionales, unas son horizontales de uno a dos pisos, una mayoría de cuatro pisos, las torres de 6 a 21 pisos y en los últimos años se han alcanzado más pisos.

## **Hacia una ciudad de barrios**

La tecnología de la construcción se ha desarrollado con nuevas tecnologías y nuevos materiales; ahora es posible construir edificios de mayor altura, los que en zonas populares con construcciones de uno o dos pisos darían a la ciudad una imagen de torres de reminiscencia medieval en los territorios extensos del valle. Diversas soluciones de vivienda social se han construido en diversos países de Latinoamérica con resultados diferentes. En la Ciudad de México –al margen de las características del subsuelo y su ubicación en el eje neovolcánico– las alturas de los edificios son superables. En la actualidad los problemas no son técnicos, sino de falta de suelo y de carácter social; muchos estudiosos preocupados por el tema del suelo han realizado estudios para incrementar las densidades sin aumentar la altura. El arquitecto Ángel Mercado (1993) realizó para el INFONAVIT un estudio en el que demostraba que con solo aumentar un piso a cada casa construida en la ciudad se podría incrementar a más del doble la densidad poblacional; el problema no está en la altura sino en la construcción de un sentido de comunidad, requerimos releer nuestra experiencia. La mayoría de los conjuntos habitacionales en la ciudad son de dos a cuatro pisos; en conjuntos como Independencia, El Rosario, Santa Fe o Iztacalco se construyeron alturas de más de doce pisos. Sin embargo, estos forman parte de un conjunto con diferentes formas de agrupamiento y tipologías. Una primera propuesta es el regreso al barrio como identidad urbana, la otra, la recuperación del espacio público en sus diferentes niveles: desde el jardín, al espacio público abierto del barrio, hasta el espacio abierto interregional.

Mario Pani (1988) propuso en 1988 el regreso al barrio; no rechazó las torres, las integró. Los edificios con alta densidad de construcción que se levantan al azar en lotes pequeños, aunque no infringen la ley, no crean ciudad y provocan un caos degenerativo del tejido urbano al intensificar la construcción, más por la capacidad de gestoría que por la rectoría de un plan, cada lote urbano, no importa donde se ubique, se convierte en fuente de decisiones subjetivas y arbitrarias en cuanto al uso del suelo y de la superficie construida, provocando con los edificios que surjan, entre otros, los siguientes problemas:

- No generan economía urbana, sino derroche ya que solo ocasionalmente aprovechan la infraestructura troncal.
- Para la ventilación e iluminación de los espacios habitables solo dejan el mínimo que la norma exige, o sea, los llamados cubos de luz.
- Ningún espacio verde para crear actividades recreativas y de sentido de comunidad.

- Saturación de vialidad, estacionamiento y falta de prioridad al peatón.
- Los edificios, al estar pegados uno contra otro creando una línea de calle, llegan a dañar sus colindancias.
- Devaluación de la imagen urbana con grandes muros ciegos de colindancia que terminan con vocación publicitaria”.

Reordenar la ciudad no significa mayores alturas; hay que provocar la visión de escala humana, situar al ser humano al centro de las estrategias mediante acciones de contenido social capaces de transformar las tendencias actuales de la vivienda como un objeto-mercancía y recuperar sus aspectos sociales y culturales. Tres conceptos a estudiar para crear esta nueva visión son: potenciar la calle, espacio público, aprovechando todo lo que una ciudad puede dar a sus usuarios; una ciudad compacta, estructuras urbanas por barrio, en las que el espacio público sea un lugar de encuentro; una densidad razonable, distancias óptimas para ser caminables por sus habitantes.

## **SEGUNDA PARTE**

### **La vivienda, componente principal de la forma urbana de la ciudad**

Vista desde el aire, la Ciudad de México y su extensión metropolitana es una vasta superficie ocupada en su mayor parte con construcciones de baja y mediana altura, marcada por ejes de vialidad que la cruzan en distintas direcciones, algunos de ellos destacan su importancia por las edificaciones de mayor altura que siguen su recorrido en paralelo; algunos ejemplos importantes son el Paseo de la Reforma, secciones específicas de la Avenida de los Insurgentes y algunas otras avenidas, pero son casos excepcionales. También se pueden observar concentraciones dispersas de edificios con alturas superiores al promedio dominante en toda la ciudad.

La forma urbana de la Ciudad de México es resultado de siete siglos de historia de ocupación progresiva del territorio de la cuenca lacustre del Lago de México, iniciando en la isla donde los mexicas fundaron Tenochtitlán y después ocupada por los españoles, que construyeron su propia ciudad sobre la traza anterior sin llegar a poblar toda la superficie habitada por la población prehispánica. Al terminar el siglo XVIII, durante el período de gobierno del virrey Revillagigedo, se levantó el censo de 1790 y en la Ciudad de México la población total formada por españoles, otros europeos, indios, mulatos y otras castas sumaba un total de 104,760 habitantes (Castro, 2010, p. 223).

Lograda la independencia del dominio español, los representantes de la nación republicana declaran en la Constitución de 1824 la creación del territorio del Distrito Federal, para ubicar en su centro a la Ciudad de México como sede de la capital federal. Hacia la década de 1850 la ciudad contaba 200,000 habitantes, sin que la superficie urbanizada hubiera rebasado los límites alcanzados en tiempos del virrey Revillagigedo, pero en cambio, su población sí se había incrementado con cerca de 100,000 habitantes, que ya empezaban a vivir en condiciones de hacinamiento debido a la falta de nuevos espacios para cubrir esa demanda creciente. Hasta entonces la arquitectura habitacional conservaba la tipología del período colonial de grandes edificios en el área central, generalmente con dos pisos de altura y uno o más patios, donde residían la familia propietaria en el nivel superior e inquilinos en viviendas interiores, además de tener *accesorias* comerciales o habitacionales con puertas abiertas a la calle.

Una herencia de la morfología antigua de la ciudad colonial eran las extensas superficies en propiedad de distintas organizaciones de la Iglesia, constituidas por templos, conventos y cementerios, además de numerosos predios dedicados al cultivo y pastoreo en la periferia de la ciudad. Es a partir de la segunda mitad del siglo XIX cuando se emitieron las Leyes de Reforma, afectando las propiedades de la Iglesia y marcando el inicio de la transformación urbana al liberalizar el negocio inmobiliario con la venta de antiguos edificios y también la posibilidad de demoler para levantar nuevas construcciones de vivienda colectiva o lotificar los terrenos de ranchos y haciendas para fraccionamientos o nuevas colonias en la periferia de la ciudad.

La modernización de la ciudad ocurre durante las dos últimas décadas del siglo XIX, particularmente apoyada en un contexto político-económico favorable y con la importación de avances tecnológicos aplicados en obras de infraestructura, edificación y medios de transporte, favoreciendo la comunicación con las poblaciones de la periferia urbana y con las regiones del país. Un aspecto determinante en ese proceso de modernización fue establecer la nueva estructura de gobierno del Distrito Federal y, en forma paralela, la nueva definición de los límites externos e internos del propio territorio del Distrito (Hernández, 2008, pp. 142-144). Así, a partir de 1898 quedó definido el espacio geográfico en donde la vida social, económica y política de sus habitantes quedó enmarcada entre la Sierra de Guadalupe al norte, la Sierra de Santa Catarina y los Lagos de Texcoco y Chalco al oriente, la Sierra Ajusco-Chichinautzin al sur y la Sierra de las Cruces y Monte Alto al poniente. Y en ese contexto el crecimiento urbano estuvo estrechamente relacionado con el au-

mento de población, en particular de las clases medias y de altos ingresos, favoreciendo el desarrollo de los fraccionamientos al borde de la ciudad, ofreciendo lotes a clientes individuales para edificar su propia casa o a inversionistas para construir viviendas en serie y edificios de departamentos destinados a satisfacer la demanda de vivienda en alquiler; en cambio, en la ciudad antigua se presentaba un proceso de modernización con la rehabilitación y saneamiento de antiguas edificaciones y la construcción de nuevos edificios de departamentos, ampliando así la oferta de vivienda en inquilinato: en tanto que la población con menor capacidad económica quedaba condicionada a vivir en antiguas y nuevas vecindades en los barrios populares de las periferias norte y oriente de la ciudad.

### **Crecimiento demográfico, urbano y habitacional durante el siglo XX**

Al inicio del siglo XX la división política-administrativa del Distrito Federal estaba formada por municipalidades, teniendo al centro la municipalidad de México, a su vez dividida en ocho cuarteles identificados oficialmente con números romanos, herencia del sistema administrativo del siglo XVIII durante las Reformas borbónicas.

A continuación, en el Mapa 1 –fechado en 1899– se puede observar la delimitación del territorio municipal de la Ciudad de México, así como los ríos y canales; caminos, calles y vías de ferrocarril; las superficies urbanizadas del espacio fundacional y la ocupación progresiva de las primeras colonias, así como los trazos urbanos de los futuros fraccionamientos ya autorizados. Analizando el mapa, y para efectos comparativos con los siguientes mapas incluidos en este capítulo, se hace notar que los bordes del polígono de la municipalidad de México coinciden con los bordes actuales de las Alcaldías Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

Tabla 1. Ciudad de México. Censo de población de 1900.

| Distrito Federal<br>Municipalidades de México | HABITACIONES     |                    |                     |                       |                      |                  |               | DEPARTAMENTOS                            |  |               |
|---|------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|----------------------|------------------|---------------|--|--|---------------|
|   | Casas de un piso | Casas de dos pisos | Casas de tres pisos | Casas de cuatro pisos | Casas de cinco pisos | Chozas ó jacales | Totales       | Número de viviendas ó de todas las casas | Número de piezas ó de accesorias independientes que hacen una habitación en todas las casas. | Totales       |
| <b>Municipalidad de México.</b>               |                  |                    |                     |                       |                      |                  |               |  |  |               |
| Cuartel núm. 1                                | 1,194            | 313                | 27                  | 3                     | -                    | 655              | 2,192         | 10,061                                   | 2,064  | 12,125        |
| " " 2   | 1,124            | 724                | 108                 | 1                     | -                    | 664              | 2,621         | 12,626                                   | 3,098  | 15,724        |
| " " 3   | 695              | 632                | 106                 | 4                     | -                    | 213              | 1,650         | 9,518                                    | 3,307  | 12,825        |
| " " 4   | 413              | 817                | 345                 | 33                    | 5                    | 173              | 1,786         | 8,413                                    | 2,350  | 10,763        |
| " " 5   | 1,210            | 326                | 8                   | -                     | -                    | 140              | 1,684         | 3,904                                    | 7,370  | 11,274        |
| " " 6   | 607              | 532                | 33                  | 2                     | -                    | 518              | 1,692         | 5,861                                    | 1,916  | 7,777         |
| " " 7   | 1,397            | 174                | 5                   | -                     | -                    | 187              | 1,763         | 4,723                                    | 1,179  | 5,902         |
| " " 8   | 688              | 306                | 18                  | 1                     | -                    | 641              | 1,654         | 1,932                                    | 884  | 2,816         |
| <b>Totales</b>                                | <b>7,328</b>     | <b>3,824</b>       | <b>650</b>          | <b>44</b>             | <b>5</b>             | <b>3,191</b>     | <b>15,042</b> | <b>57,038</b>                            | <b>22,168</b>  | <b>79,206</b> |

Fuente: Censos Históricos INEGI: General de la República Mexicana, 1900.

Utilizando la tabla de datos del censo de 1900, localizados territorialmente sobre el mencionado mapa se puede hacer una descripción reconstructiva de las principales características de la vivienda y sus habitantes. En ese tiempo el perfil de las construcciones habitacionales en los ocho cuarteles no rebasaba dos niveles de altura, aunque sobresalían dispersas algunas construcciones con mayor altura, localizadas mayoritariamente en el área central entorno a la Plaza de la Constitución (Zócalo). Según el censo, la población del Distrito Federal alcanzaba un total de 541,516 habitantes y solo en la municipalidad de México vivían 368,898 personas ocupando 15,042 construcciones habitacionales, de las cuales 11,152 casas (74%) eran edificaciones de uno y dos pisos, todas ellas distribuidas en los ocho cuarteles; 694 casas (4.6%) tenían tres y cuatro pisos, y únicamente 5 casas alcanzaban los cinco pisos de altura. La mayor concentración de este grupo de casas con alturas entre tres y cinco pisos estaba en el cuartel IV, sumando 383 edificios que en conjunto representaban el 2.5% del total de construcciones habitacionales de la municipalidad de México. El cuartel IV se localizaba al poniente y sur del Zócalo y representaba en su parte más céntrica el espacio construido más moderno de la ciudad, donde había una mezcla interesante de vivienda, actividades económicas y servicios de lujo. Para localizar este cuartel en el espacio representado en el citado mapa y referirlo a la ciudad de hoy, su ubicación se encuentra en un polígono delimitado al norte por la calle Tacuba-República de Guatemala; al oriente las calles Semina-



rio-Plaza de la Constitución-Avenida Pino Suárez; al sur la calle República de Uruguay; al poniente el Eje Central. Siguiendo con el análisis de la información del censo y en contraste con la calidad evidente de las casas descritas, se tiene la columna con la categoría Chozas o Jacales, las cuales suman 3,191 unidades (21.2 % del total); se puede interpretar que esas viviendas estaban distribuidas en la periferia de casi todos los cuarteles y sus habitantes en extrema pobreza.

Una aportación relevante del censo de población y vivienda 1900 es la clasificación Habitaciones y Departamentos. En el primer conjunto de datos, Habitaciones, se clasifican las construcciones consolidadas con la denominación Casas y su número de pisos, a diferencia de las viviendas precarias identificadas como Chozas y Jacales. En el segundo conjunto de datos, Departamentos, se refieren en una columna al número de viviendas existentes dentro de las casas censadas y en otra columna se describen y cuantifican otras formas de habitación, clasificadas por el número de piezas o accesorias que hacen una habitación independiente dentro de las casas; aquí se puede interpretar por su definición que se trata de viviendas de un solo cuarto dentro de las casas censadas. Sumando los dos conceptos hacen un total de 79,206 unidades de vivienda integradas dentro de los diferentes tipos de casas.

El período 1900-1910 estuvo marcado por importantes sucesos históricos. Primero por la aparente paz porfiriana que permitió el desarrollo económico y la internacionalización del país, reflejada en la transformación de la imagen urbana como resultado de grandes obras de infraestructura y edificios públicos, en el contexto de las fiestas del centenario de la independencia mexicana y favoreciendo, en consecuencia, la extensión de la superficie urbanizada de la ciudad mediante ambiciosas inversiones en fraccionamientos y arquitecturas habitacionales, preferentemente dirigidas a sectores de población con niveles de ingreso medios y altos localizados al poniente y surponiente de la ciudad; en tanto que la población de menores ingresos se localizaba en vecindades en el centro antiguo y su perímetro.

El segundo conjunto de sucesos fue la Revolución y su culminación con el triunfo constitucionalista y la creación del Estado posrevolucionario. En ese sentido, y atendiendo a una de las principales demandas sociales del sector campesino, se impulsó la Reforma Agraria, es decir, el reparto de la tierra a grupos de campesinos organizados en sociedades agrarias, dándoles la posesión legal en forma colectiva. En el caso del Distrito Federal el gobierno expropió extensas propiedades rurales en posesión de particulares e hizo dotaciones de tierra a sociedades agrarias ejidales o restituyó la posesión de tierra comunal a pueblos originarios que habían sido despojados por particulares ajenos a sus comunidades.

Durante la década de 1920 a 1930 el cambio político más importante en el Distrito Federal fue la eliminación del sistema de gobierno local existente desde 1824 organizado en municipios con ayuntamientos electos. La Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales publicada el 31 de diciembre de 1928, estableció que el Distrito Federal sería gobernado por el Presidente de la República creando una entidad político-administrativa, con el nombre de Departamento del Distrito Federal; su territorio quedó dividido internamente en un departamento central y 13 delegaciones –posteriormente, en 1941 se reducirían a 12 delegaciones–. La desaparición de las municipalidades llevó a la reorganización de los límites existentes; la municipalidad de Ciudad de México se amplió con las municipalidades de Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, quedando en su entorno las otras municipalidades convertidas en delegaciones. También la ley estableció que las funciones del Departamento del Distrito Federal tendrían como responsables: al jefe del Departamento, los delegados, subdelegados y los consejos consultivos. En el capítulo tercero de la ley se enuncian 48 distintas atribuciones del Departamento del Distrito Federal, entre las que figuran todas las relacionadas con el cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y disposiciones administrativas y de gobierno, entre las que destacan para el interés de este capítulo: favorecer la construcción de casas higiénicas destinadas, mediante pago de una renta módica, a habitaciones de la clase humilde y dictar las medidas necesarias para resolver el problema de las habitaciones baratas; así como formar el reglamento relativo a la planificación de urbanización del mismo Distrito, conforme al cual se ejecutarán las obras del Distrito Federal; en ese aspecto el ordenamiento territorial y urbano quedó establecido en la Ley de Planificación y el Plano Regulador definiendo la zonificación y normas generales para el desarrollo urbano.

En 1930 la población del Distrito Federal alcanzó la cifra de 1,229,576 habitantes y en la ciudad capital, es decir, en el territorio administrado por el Departamento Central, habitaban 1,029,068 personas; en cuanto a la información de vivienda el censo disponible solo aportó datos para el Distrito Federal, reportando la existencia de 101,094 edificios con 284,954 viviendas.

Después de 1920 se incrementó el flujo migratorio procedente de otras regiones del país hacia la ciudad capital, en principio provocado por la Revolución y sus efectos –ya sea por inseguridad o extrema pobreza en el medio rural– y también debido a la falta de empleos bien remunerados, inclusive para conseguir mejores servicios y condiciones de vida, haciendo al país cada vez más urbano y menos rural; así en 1940 la población censada en el Distrito Federal fue en total de 1,595,340 habitantes y en la Ciudad de México 1,448.422 habitantes.

En cuanto a la vivienda se contabilizaron 67,399 casas solas, 25,344 departamentos y 25,595 jacales, chozas o barracas, además de 4,604 de otras formas de vivienda no definidas. Analizando esos datos se puede observar que el número de jacales, chozas y barracas es semejante al número de departamentos y se puede suponer que el 21% de las viviendas están habitadas por pobladores en condición de pobreza.

En la década de 1940 el hecho histórico con mayores repercusiones fue la Segunda Guerra Mundial. En México, para mitigar sus efectos en la población, el gobierno emitió decretos en 1942 y 1948 para proteger la economía, en particular de los trabajadores en cuanto a los pagos de alquiler de vivienda, llamados popularmente “decreto de congelamiento de rentas”. Otras medidas gubernamentales aplicadas sucesivamente tuvieron un efecto favorable en el desarrollo económico de México; la política de sustitución de importaciones impulsó la producción nacional atendiendo la demanda interna de bienes manufacturados de consumo final, alimentos y materias primas básicas. El auge económico de la posguerra dio lugar a un período que ha sido conocido como “desarrollo estabilizador”. En cuanto al desarrollo urbano al iniciar esa década, en 1941 fue creada la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad y se publicó el Reglamento sobre Fraccionamientos de Terrenos en el Distrito Federal.

En el proceso de consolidación de la política posrevolucionaria, en 1946 se constituyó el Partido Revolucionario Institucional (PRI), organización que tuvo un papel relevante en los procesos de poblamiento en el territorio y su urbanización al impulsar a sus candidatos a distintos cargos políticos y después, ya ocupando posiciones de gobierno, atendieron en forma clientelar la creciente demanda de vivienda de la población, tanto la ya residente en la ciudad como la recién llegada para trabajar y vivir en el Distrito Federal. En ese tiempo la administración de gobierno impulsó en forma selectiva nuevos desarrollos urbanos y habitacionales dándoles reconocimiento de colonias proletarias y apoyos para obras de urbanización progresiva, para que cada familia se hiciera cargo de la autoproducción de su propia vivienda y en un mediano plazo, la documentación oficial para el reconocimiento de su propiedad. También esa misma administración permitió el crecimiento de un mercado irregular de suelo destinado a los grupos de pobladores que actuaban por su propia cuenta en nuevos poblamientos, comprando fracciones de ejidos o terrenos en sitios vulnerables y de alto riesgo; entonces esos grupos no tenían ninguna autorización para su urbanización, ni apoyos oficiales para conseguir las obras públicas que les permitirían tener agua, drenaje, electricidad, calles pavimentadas, escuelas y cualquier otro equipamiento o servicios necesarios para la vida urbana, pero para lograrlo

siempre existía la posibilidad de conseguir los apoyos extraoficialmente a través del sistema clientelar del grupo político relacionado con las autoridades locales.

### **Crecimiento demográfico, urbano y habitacional durante la segunda mitad del siglo XX**

Al término de la década de 1940 la política de seguridad social, incluyendo la vivienda, dio como resultado la primera unidad habitacional, el Centro Urbano Presidente Miguel Alemán, conocido en tiempos más recientes con el nombre abreviado CUPA. Al inicio de la década de 1950 la población del Distrito Federal llega a 3,050,442 habitantes y en el espacio identificado como Departamento Central se concentraron 2,234,795 habitantes, es decir, el 73% de la población total del Distrito Federal con 464,997 unidades de vivienda. A partir de 1950 y durante la década de 1960 las zonas industriales y los asentamientos populares crecieron notablemente; las zonas industriales siguieron los ejes de expansión marcados por las carreteras nacionales y vías de ferrocarril; las colonias populares se extendieron hacia todos los sitios donde se abrió una oferta de suelo (en condiciones regulares o irregulares de posesión) al alcance de la exigua economía de la población trabajadora; es así como la urbanización popular fue ocupando cumbres y cañadas en las serranías circundantes, sobre las planicies que dejaban los lagos al ser drenados y sobre los pedregales del sur. Simultáneamente se inició el proceso de conurbación de asentamientos localizados entre los límites del Distrito Federal y el Estado de México, dando origen a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En esa década la población de ingresos medios y altos encontró respuestas para sus demandas habitacionales en fraccionamientos localizados en las mejores zonas al sur y al poniente de la ciudad; en tanto que en espacios intercalados en la urbanización y en los bordes urbanos empezaban a surgir las grandes unidades habitacionales de su tiempo, contando con financiamiento de las instituciones públicas de seguridad social, la banca pública de desarrollo, el Gobierno del Distrito Federal y algunas sociedades de crédito para la vivienda respaldadas por el banco central. A ese impulso de desarrollo habitacional corresponden, entre las más importantes: el Centro Urbano Presidente Juárez, la Unidad Santa Fe, la Unidad Independencia, el Conjunto Urbano Nonoalco Tlatelolco, la Unidad Presidente Kennedy, la Unidad Habitacional Santa Cruz Meyehualco y la Unidad Lomas de Plateros.

En el censo de 1970 el Distrito Federal alcanzó 6,874,165 habitantes y un total de 1,219,419 viviendas. La urbanización de los años setenta se caracterizó por la ocupación de una extensa reserva territorial abierta desde la década anterior, la

cual se densificó rápidamente. En ese período se conjugaron varios factores que permiten explicar ese proceso de desarrollo particular: por una parte, se consolidaron y densificaron fraccionamientos y colonias populares iniciados en la década anterior; por otra parte, se crearon los fondos de ahorro solidarios de vivienda –en particular el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)– generando un nuevo modelo de expansión y densificación a través de grandes conjuntos habitacionales, destacando unidades como El Rosario e Iztacalco (como ejemplo de INFONAVIT) y la Unidad Habitacional Integración Latinoamericana (como ejemplo de FOVISSSTE). También, y como consecuencia del crecimiento económico alcanzado, se abrieron nuevos fraccionamientos para una demanda de población con ingresos medios y altos en el Distrito Federal y principalmente en los municipios metropolitanos del Estado de México que estaban mejor comunicados con la urbanización ya consolidada; a todo lo anterior debe añadirse el impulso a las políticas de planeación para el ordenamiento del espacio urbano del Distrito Federal, al declararse una extensa zona de protección de recursos naturales en las laderas de las serranías y áreas de chinampas y humedales en Xochimilco y Tláhuac; así como la prohibición de nuevos fraccionamientos, colonias populares, unidades habitacionales y otro tipo de desarrollos urbanos que no contaran con la factibilidad de servicios urbanos.

Otro aspecto importante para el orden urbano y la situación habitacional fue la aprobación en diciembre de 1970 de una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal eliminando la figura político-administrativa de la llamada Ciudad de México (para efectos administrativos y de gobierno del Departamento Central) y dividiendo su territorio en cuatro nuevas delegaciones: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, las cuales sumadas a las doce delegaciones ya existentes, dio como resultado las 16 delegaciones actualmente identificadas como alcaldías.

Durante la década 1980 las dos grandes instituciones administradoras de los fondos de ahorro para la vivienda de los trabajadores continuaron actuando en el Distrito Federal, aunque los sismos de 1985 y los programas emergentes para la reconstrucción, ocuparon la atención de las instituciones públicas y la mayor parte del financiamiento para los programas de vivienda. La reconstrucción se hizo predio a predio con viviendas nuevas o rehabilitadas en beneficio de la población damnificada.

Entre 1990 y 2000 en el ámbito nacional la política de vivienda cambió radicalmente siguiendo el modelo económico liberal; su objetivo buscaba facilitar a la población demandante de vivienda el acceso a los fondos de ahorro y de crédito, posibilitando así que pudiera adquirirla en el mercado habitacional. Esta política limitó las funciones que hasta ese tiempo habían cumplido las instituciones como INFONAVIT, encargadas de la planeación, promoción, coordinación y concertación con los sectores públicos y privados involucrados en la gestión de vivienda; y todo en beneficio de empresas promotoras y desarrolladoras de grandes unidades habitacionales construidas sobre suelo barato que previamente habían adquirido en la periferia metropolitana. A partir de esa realidad la función principal de INFONAVIT fue la de otorgar los créditos a sus beneficiarios para la compra de las viviendas ofertadas por las empresas.

En el Distrito Federal también ocurrieron cambios sustantivos después de un prolongado proceso de transición para llegar a la democratización del gobierno local, que se inició años antes con la instalación de una Asamblea de Representantes y llegando finalmente a establecer la forma para elegir en 1997 al jefe de Gobierno del Distrito Federal. En el orden urbano se hicieron programas parciales de ordenamiento territorial en sectores específicos de la ciudad, impulsando formas de planeación urbana participativa, incorporando a las propuestas y a la toma de decisiones a la población residente.

### **Desarrollo urbano y habitacional al iniciar el siglo XXI**

El periodo del Gobierno del Distrito Federal comprendido de 2000 a 2006 tuvo relevancia en desarrollo urbano y vivienda; al inicio del año 2000 el jefe de Gobierno del Distrito Federal emitió el llamado “Bando Informativo Número 2” de su gestión, con la intención de contener el crecimiento urbano en las delegaciones periféricas de la ciudad, hacia donde se dirigían la mayor parte de las inversiones inmobiliarias, en particular de vivienda, y redirigirlas a las delegaciones centrales para contener la pérdida de viviendas y el despoblamiento observado desde varias décadas atrás. En 2003 se aprobó por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el Programa General de Desarrollo Urbano, a la fecha vigente. Durante el período mencionado se fortaleció el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) promoviendo el Programa de Mejoramiento de Vivienda en todas las delegaciones de la ciudad y se apoyó la realización de otros proyectos de vivienda en la línea de producción social, es decir, bajo el control y gestión de la población organizada y organizaciones no gubernamentales.

El censo de 2000 refiere que en el Distrito Federal vivían 8,605,239 personas ocupando un total de 2,132,413 viviendas. Con datos obtenidos de los Tabulados Básicos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, para los fines

del capítulo se hace un resumen de información utilizando la clasificación del propio censo y dividido en tres clases de vivienda: Casa única, que comparte terreno y tipo dúplex; Departamento en edificio; y Otros, que incluye vivienda en vecindad, cuartería, vivienda en cuarto de azotea, local no construido para vivienda, vivienda móvil, vivienda colectiva, refugio y no especificado.

La población total 8,605,239 (100%) y el total de viviendas particulares habitadas 2,132,413 (100%) se distribuyen según las clases de vivienda antes descritas: La clase dominante es la correspondiente a Casa única que comparte terreno y tipo dúplex, sumando 1,243,468 viviendas (58.3%) y 5,425,381 habitantes (63%). En la clase de vivienda Departamento en edificio son 572,862 viviendas (26.9%) y 1,927,959 habitantes (22.5%). La clase de vivienda Otros, suma 316,083 viviendas (14.8%) con una población de 1,251,919 habitantes (14.5%).

Los datos de vivienda aportados por los censos no permiten identificar la participación de la tipología “Unidad Habitacional” en la clasificación y cuantificación de viviendas, ni el número de sus habitantes; esa información es una tarea pendiente en la agenda de investigación. Sin embargo, para tener en este capítulo una referencia aproximada sobre la importancia de las unidades habitacionales, en el Laboratorio de Vivienda se hizo un estudio en 2016-2017 a nivel de la Zona Metropolitana del Valle de México –ahora ya se puede decir Zona Metropolitana de la Ciudad de México– sobre la identificación de posibles reservas de suelo para vivienda social, basada en proyecciones de crecimiento de población y sus requerimientos de áreas adecuadas para esos fines. En el Mapa 2 se muestra la localización de las concentraciones de unidades habitacionales en el Distrito Federal y municipios metropolitanos. En el mapa se puede observar el Distrito Federal y cómo la mayor parte de los agrupamientos de unidades habitacionales se localizan en el norte (Delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A. Madero) y oriente (delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, e Iztapalapa).

### **Vivienda y poblamiento en la Ciudad de México en 2020**

El 5 de febrero de 2017 se publicó oficialmente la Constitución de la Ciudad de México, quedó atrás la existencia de la figura política y jurídica de Distrito Federal, pero quedó vigente la existencia de la capital de la nación.

En este apartado el análisis de vivienda y poblamiento fue elaborado con los datos del Cuestionario Ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020, publicado en 2021. En la tabla de datos anexa al Mapa 3 se puede consultar la información de las viviendas particulares habitadas y la población según clase de vivienda, desglosando los datos en cada una de las 16 alcaldías.

El análisis se hizo con la clasificación de vivienda en tres clases: Casa única, que comparte terreno y tipo dúplex; Departamento en edificio y Otros, que incluye vivienda en vecindad, cuartería, vivienda en cuarto de azotea, local no construido para vivienda, vivienda móvil, vivienda colectiva, refugio.

La población total de la ciudad es 9,156,610 (100%) habitantes ocupando un total de 2,719,092 (100%) viviendas, organizadas según los siguientes conceptos: 1,797,722 viviendas correspondientes a Casa única o que comparte terreno y casa dúplex (66% de todas las viviendas) dando alojamiento a 6,659,582 habitantes (que corresponden al 77% de la población). El segundo concepto de clasificación es Departamento en edificio con 858,742 viviendas (32%) ocupadas por 2,309,802 habitantes (que representan 25% de toda la población). La tercera categoría es Otros sumando 62,628 viviendas (representando el 2%) y 187,226 habitantes (2% de la población).

El Mapa 3 muestra la distribución territorial de los porcentajes de Departamento en edificio, respecto al total porcentual de viviendas en cada alcaldía. Los rangos porcentuales más altos se encuentran en tres de las alcaldías centrales: Benito Juárez (77%), Cuauhtémoc (75%) y Miguel Hidalgo (62%); contrastando con Venustiano Carranza (con 39% de viviendas en departamento), sumando en las cuatro 432,051 viviendas (esto es el 24% del total de viviendas de la ciudad) en donde residen 1,086,424 personas (apenas el 12% de la población total de la ciudad).

En el mapa también se puede observar el patrón morfológico iniciado en el siglo XX, en el cual los edificios habitacionales con vivienda en departamentos se concentran en la ciudad central y esta tipología se va reduciendo en las alcaldías conforme aumenta la distancia al centro; e inclusive los porcentajes más bajos están en las Alcaldías Magdalena Contreras y Xochimilco, llegando a ser casi inexistente en Milpa Alta, donde prácticamente no hay edificios de departamentos.

## **Reflexiones finales**

Aunque no se hizo explícito en el desarrollo de la primera parte del capítulo, la mirada histórica de la evolución urbana de la Ciudad de México y de las formas de producir vivienda, hacen evidente que gran parte del proceso de crecimiento urbano de la Ciudad de México durante el siglo XX tiene su origen en distintas etapas de poblamiento protagonizado por grupos de población en condición de pobreza; actualmente cerca del 60% de las colonias de la ciudad surgieron como asentamientos populares y al pasar el tiempo esos espacios han mejorado su condición urbana y habitacional.



Utilizando la categoría del Cuestionario Ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020, Casa única que comparte terreno, eventualmente con otra(s) forma(s) de vivienda, está presente en el imaginario colectivo de la mayor parte de la población que quisiera poseer una vivienda con esas características. Esto se comprueba al encontrar que en 2020 dos terceras partes (66%) de las viviendas del cuestionario ampliado son Casas y se les encuentra mayoritariamente en las nueve alcaldías con mayor número de población y vivienda, a excepción de las Alcaldías Cuauhtémoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, donde predominan los Departamentos en edificio.

Ampliando lo tratado en el punto anterior, otro aspecto observado y que explica el predominio numérico de la Casa en un lote individual o compartido, se encuentra en el origen mismo de la estrategia de subsistencia del poblador: adquirir un terreno al alcance de su ingreso, colaborar solidariamente con otros pobladores para conseguir la regularización de los derechos de propiedad y los servicios urbanos, construir por etapas la vivienda, ampliar la vivienda o construir otra en el mismo terreno para su descendencia familiar o para alquilarla, etc. En alcaldías donde habitan sectores de población con mayores niveles de ingreso, las condicionantes para la producción, compra y mantenimiento de la vivienda pueden tener otras características.

La categoría Departamento en edificio utilizada en el cuestionario ampliado del INEGI, no permite hacer un análisis cualitativo, ya que no es posible diferenciar unidades habitacionales de edificios de departamentos o casas únicas que fueron ampliadas o subdivididas y en su interior hay varios departamentos.

Finalmente, no se ha considerado seriamente, ni en las instancias de gobierno responsables de la planeación y el ordenamiento territorial, ni en la academia, el crecimiento demográfico o la transición demográfica y la futura demanda de vivienda, frente a la inexistencia de una reserva territorial para nuevos desarrollos habitacionales en la Ciudad de México. Queda ahí una tarea pendiente por hacer.

## **Referencias bibliográficas de la primera parte**

Arai, A., Cacho, R., Guerrero, E. y Hernández, B. Proyecto de la ciudad obrera de México. *Arquitectura y lo Demás No. 11*.

Aymonino, C. (1976). *La vivienda racional*, 2ª Edición. Gustavo Gili.

Le Corbusier (1943). *Carta de Atenas. IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (1933)*. <http://slide.pdf.com/reader/full/le-corbusier-carta-de-atenas>

IMSS – Instituto Mexicano del Seguro Social (sin fecha). *La vivienda popular en México*. X Congreso Panamericano de Arquitectos, Sociedad de Arquitectos Mexicanos, IMSS.

Lazo, C. (1952). *Guía de Arquitectura Mexicana Contemporánea. VIII Congreso Panamericano de Arquitectos*. Ed. Espacios.

Mercado, Á. (1993). *Densidad de vivienda en la ciudad de México*. México, INFO-NAVIT. Documento de archivo no publicado.

Movilla, D. y Espegel, C. (2013). Hacia una nueva sociedad comunista. *Hábitat & Habitar 9*.

Ortega Flores, S. (2022). *Intimidación Abierta. Condominio Reforma. Apuntes para una microhistoria*. Colección de Arquitectos Mexicanos, Facultad de Arquitectura, UNAM.

Pani Darqui, M. (1952). *Los multifamiliares de pensiones. Multifamiliar Miguel Alemán*. Ed. Arquitectura.

Pani Darqui, M. (1988). *Ciudad concertada*. Tesis sobre ordenamiento urbano de la Ciudad de México. Mario Pani e Ingenieros Civiles Asociados (ICA). Documento interno.

Romero Vadillo, I. (2001). *La vivienda y la participación del estado*. Tesis Doctoral Facultad de Arquitectura UNAM.

Winfiel Reyes, F. M. (1990). *El interior de la historia*. Escala.

Winfield, F. (2000). *La vivienda estatal planificada. Ley Orgánica del DDF 1928*. Tesis Doctoral, Universidad Veracruzana y Universidad Politécnica de Madrid.

## Referencias bibliográficas de la segunda parte

Castro Aranda, H. (2010). *Primer Censo de la Nueva España 1790. Censo de Revillagigedo "Un censo condenado"*. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Hernández Franyuti, R. (2008). *Historia y vicisitudes de una invención, 1824-1994*. Instituto Mora.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (sin fecha). *Censos Históricos*. <https://www.inegi.org.mx/app/archivohistorico/>

Lombardo de Ruíz, S. (1996). Municipalidad de México 1899. En *Atlas Histórico de la Ciudad de México*. Smurfit, CONACULTA, INHA.



# CAPÍTULO 11

## **Una ciudad de asentamientos humanos irregulares**

Clemencia Santos Cerquera

**E**l capítulo de “La ciudad de asentamientos humanos irregulares” contribuye al análisis de la forma de ocupación del suelo y la generación de suelo urbano en la Ciudad de México, siendo un fenómeno de expansión urbana que se define especialmente en las zonas metropolitanas y las grandes ciudades de la República Mexicana.

Se presenta una serie de evidencias del proceso de urbanización y transformación del uso de suelo al margen de las normas urbanas, con mediano y alto riesgo, con afectación ambiental y alterando el ordenamiento territorial vigente; sin embargo, este proceso histórico de crecimiento urbano es propio de las ciudades latinoamericanas. Como bien refiere Tomas al citar a Lombard (2015:14), desde la época colonial se establecían los españoles en construcciones y áreas definidas con reglas; y los indios y mestizos en un espacio marginal podían construir sus chozas que se desplazaban a medida que lo regulado crecía. Si bien el autor aclara que no se puede llamar como tal crecimiento informal porque no estaba prohibida esa forma de ocupación, al no estar sometida a ninguna regla, es evidente que el proceso de ocupación y desplazamiento de la población más vulnerable cada vez más lejos del desarrollo urbano es un aspecto que en la actualidad persiste y se repite con los años, pero ya en espacios regulados cambiando el uso de suelo decretado. Delgadillo (2016: s.p.) citando a Morse (1971), señala que las ciudades latinoamericanas son de privilegios donde la construcción de hábitat popular es una desviación de modelos normales sin cabida en la ciudad.

Las investigaciones urbanas han desarrollado una serie de teorías (de desarrollo, dependencia, localización, terciarización) que están insertas en una determinada estructura y momento histórico y, abierta o implícitamente, tratan por qué los asentamientos humanos y su estudio generan la dicotomía que actualmente

se emplea para calificar la localización y generación de espacio urbano de sus habitantes<sup>1</sup>.

Al ser un proceso que se vive en muchas ciudades en el mundo se tiende a generalizar, pero algunos momentos de la ocupación pueden ser semejantes entre países; sin embargo, se pueden percibir desigualdades en el motivo del desplazamiento a las grandes ciudades, como el abandono de apoyo al campo, la búsqueda de más oportunidades de trabajo, servicios de salud y educación, la delincuencia, así como hay claros ejemplos de las desigualdades económicas, como el caso en el cual la vivienda puede tener un baño dentro o fuera del predio y asentamientos donde hay un solo baño para muchas viviendas. Se puede decir que existe una relación entre variables demográficas, político-económicas y sociales en la producción de asentamientos humanos que en cada país se generan y regularizan de diferente forma.

A nivel latinoamericano Azuela y Tomas refieren desde 1996 cómo este tipo de asentamientos irregulares pueden albergar hasta la tercera, e incluso la cuarta parte de la población, en las grandes ciudades de Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela, donde México y Brasil presentan casos extremos en ciertas ciudades que pueden superar el 40% en su conjunto, como lo es São Paulo. (Azuela y Tomas, (1996: 8).

## Los asentamientos humanos irregulares

El término de Asentamientos Humanos Irregulares (AHI) es definido por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) – ahora Ciudad de México – de la siguiente manera:

Los Asentamientos Humanos Irregulares se refieren a los conglomerados humanos definidos como “asentamientos irregulares” en los Programas Delegacionales y/o Programas Parciales de Desarrollo Urbano, así como aquellos que reconoce el inventario de AHI vigente de la SEDEMA2 (GCDMX, 2022:13)<sup>2</sup>

Desde una perspectiva territorial, son considerados conglomerados demográficos urbanos y suburbanos que se establecen bajo esquemas de ocupación de tipo informal, con sistemas propios de convivencia, generalmente sobre espacios de propiedad ejidal, comunal, pública federal, estatal o municipal, aunque también se presentan casos de ocupación de terrenos privados (Ídem:13).

---

1 Para una ampliación del tema se puede consultar *Tendencias y perspectivas de la investigación urbana en América Latina*, Valencia y Jablonska (1971); *Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares en la Ciudad de México*, Delgadillo (2016).

2 Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México.

Sin embargo, las definiciones y el nombre asignado a esta forma de ocupación urbana son controversiales; autores y organizaciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Habitat III prefieren referirse a ellos como asentamientos humanos informales. Zárate (2019) hace un análisis sobre el tema y las implicaciones que conlleva el establecimiento de la dicotomía formal/informal, regular/irregular, o como marginales, barrios de tugurios, favelas, villas miseria, *bidonvilles*, *slums* y muchos otros. En su nombre ya implica que tienen un desarrollo de carácter ilegal simplemente por tener características de un proceso de autoconstrucción, en su mayoría de sectores populares. Se reconocen también en algunos sectores de clases medias y altas (minoría) que generan esta forma de ocupación urbana; a diferencia de los primeros van en busca del factor ambiental al insertarse en áreas boscosas con buena “vista a la ciudad”. Delgadillo (2016: 1) también hace un análisis completo; los menciona como asentamientos populares irregulares, incorpora el mercado informal en la generación de suelo urbano al decir que son “miles de pobladores, excluidos del mercado formal de suelo y de vivienda, urbanizan áreas prohibidas y suelo de propiedad pública o privada, y/o construyen viviendas y barrios que no acatan el orden urbano establecido”. En general, sea la etiqueta que se les quiera dar, se resaltan sus características negativas y claramente llevan implícitas connotaciones peyorativas, sin llegar a definir realmente la problemática que viven.

Sin embargo, parafraseando a Cortina (2017), en su análisis de la aporofobia menciona que es importante reconocer que si se dan nombres a las realidades sociales, se incorporan al mundo humano del diálogo, la conciencia y la reflexión; pero si permanece en el anonimato, se distorsiona la realidad, ocultándola, envolviéndola en un manto de invisibilidad. Poner nombre –especialmente a las cosas que no se pueden señalar porque forman parte de la trama de nuestra realidad social– nos permite reconocerlas para saber de su existencia, poder analizarlas y tomar posición ante ellas. De ahí que el capítulo se alterna entre los términos irregular-informal por considerarlos más apropiados por tener una morfología desordenada y estar fuera del ordenamiento territorial decretado, además de ser menos peyorativos.

En la publicación de “Habitat III, 22 – Asentamientos informales” (2015: 3) dan el concepto de asentamiento informal, es el mismo que retoma la CEPAL y publica en la plataforma urbana y de ciudades de América Latina y el Caribe. El párrafo completo de Habitat se cita por ser una de las definiciones más completas, sin importar con que nombre se identifiquen, bien sea de informal o irregular:



Asentamientos informales – son áreas residenciales en las cuales 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana; y 3) las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas<sup>1</sup>. Además, los asentamientos informales pueden ser una manera de especulación inmobiliaria a todos los niveles de ingresos de los residentes, tanto ricos como pobres. Los barrios marginales son los asentamientos informales más necesitados y excluidos, y se caracterizan por la pobreza y las grandes aglomeraciones de viviendas en mal estado, ubicadas, por lo general, en las tierras más peligrosas. Además de la inestabilidad del derecho de tenencia, los habitantes de los barrios no disponen de infraestructura y servicios básicos, el espacio público y las áreas verdes, y están expuestos de manera constante al desalojo, las enfermedades y la violencia (Habitat III – 22, 2015:1).

### **La respuesta en la ocupación informal del suelo**

Como antecedente, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) publica un recuento histórico de la planeación urbana y línea limítrofe entre el Área Urbana y el Área de Conservación Ecológica que es interesante retomar. En 1982 se elaboró el “primer Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PDU), en el cual se pretendía dirigir el crecimiento al interior del área urbana y condicionar usos compatibles con la conservación y el mejoramiento ecológico”. En 1987 el Plan de Desarrollo Urbano señala un área baldía utilizable para su crecimiento en proyecto de vivienda y en la declaratoria se definió la Línea Limítrofe entre el Área Urbana (41% de la superficie del D.F.) y el Área de Conservación Ecológica (59%). En 1987 cambian la denominación de la línea de referencia por la de suelo de conservación. Se mantiene el control mediante la densificación y ocupación de baldíos (PAOT, 2017a, párr. 7, 8 y 9). Cuando la demanda superó la oferta, por diferentes razones de movilidad y crecimiento natural de la población residente en la Ciudad de México y Zona Metropolitana, y cuando las inmobiliarias entraron a definir sutilmente el ordenamiento territorial, entre otros factores, los precios de suelo urbano se incrementaron, generando en gran medida la poca posibilidad del acceso a una vivienda para la población vulnerable; entonces espacios no aptos para vivienda o con usos de suelo controlado por tener un alto valor ambiental (como el suelo de conservación y la zona

agrícola al norte del Estado de México) empiezan a ser ocupados en un proceso de asentamientos irregulares-informales.

El 2 de septiembre de 2021 se publica en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Decreto por el que “se reforman la Ley de Vivienda para la Ciudad de México, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Código Fiscal de la Ciudad de México y la Norma de Ordenación Número 26 que forma parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México”. En ellas se incluye la definición de seis tipos de vivienda (de interés popular, interés social, viviendas para las personas trabajadoras derechohabientes de los organismos nacionales de vivienda, viviendas progresivas, vivienda rural, y vivienda sustentable), también se definen precios de venta en función del valor diario de la unidad de medida y actualización vigente; así como los criterios de sustentabilidad para los tres primeros tipos de zonificaciones directas, aspecto que sería bueno revisar su cumplimiento.

En el Artículo Cuarto se reforma la Norma de Ordenación Número 26, “Norma para Incentivar la Producción de Vivienda de Interés Social, Interés Popular y Sustentable”. De ella es interesante citar:

“La presente Norma no aplica en:

- a. Suelo de conservación;
- b. Zonas de alto riesgo y vulnerabilidad;
- c. En predios que no tengan acceso a vía pública o ésta sea menor a 6 metros de ancho, así como en predios que tengan un frente menor a 6 metros, excepto en predios expropiados o desincorporados a favor del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, donde se podrá evaluar la aplicación de la misma, con base en los motivos que dieron origen a la desincorporación y o expropiación del inmueble;
- d. Predios ubicados en el tercer territorio, cuya factibilidad de servicios sea negativa; y
- e. Áreas de conservación y valor patrimonial ubicadas en el tercer territorio de la presente Norma”. (GOCDMX, 2021:65).

El interrogante sería: ¿cuánto espacio hay en la Ciudad de México que cumpla las condiciones solicitadas y esté acorde con el valor comercial para ofrecer las viviendas al costo que proponen y con los créditos oficiales? Si se logra su implementación, ¿permitiría atender el déficit de vivienda que enfrenta la Ciudad de México?

Buscando atender la ocupación informal a nivel nacional está el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH) cuyo objetivo es: “contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la propiedad urbana para todas las personas, en un entorno ordenado y sostenible” (DOF. 29/12/2022:1). Se presenta como un:

[...] instrumento del Gobierno Federal que permite coadyuvar a garantizar el pleno cumplimiento del Derecho a la Propiedad Urbana, conforme a lo establecido en la LGAHOTDU<sup>3</sup>, así como a la recuperación de la función social del suelo al promover el acceso a las oportunidades que brinda la ciudad, al ofrecer la certeza jurídica que ampara la posesión de la tierra como patrimonio bajo el enfoque social de la regularización del suelo y para la reducción de las desigualdades sociales y económicas (2022:2).

Le antecede la Circular DJ/1.1.1.2.1.1/6, del Registro Agrario de 1999, de “Asentamientos Humanos Irregulares en Ejidos y Comunidades” que permite a los núcleos agrarios regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, con la debida coordinación con las autoridades municipales, en los términos de los Artículos 38 y 39 de la Ley General de Asentamientos Humanos (1999:1).

A pesar de tener en cuenta en los Artículos 38 y 39 que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades de los programas de desarrollo urbano, de las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano, entre otras, actualmente se sale de control su aplicación y se generan cada día más asentamientos irregulares en zonas ejidales y comunidades. En cierta medida esto abre la puerta a los desarrollos fuera de los programas urbanos para suplir la necesidad de vivienda a los sectores menos favorecidos.

La Comisión de Recursos Naturales menciona que existen en la Ciudad de México dentro del suelo de conservación 626 asentamientos humanos (los números fluctúan dependiendo de la entidad que se consulte), 174 han sido regularizados a través de un Programa de Desarrollo Urbano denominado ZEDEC (Zona Especial de Desarrollo Controlado) o de los Programas Parciales y 36 poblados rurales (PAOT, 2017a: párr.5). Esto sucede dentro de los programas de regularización de los AHI, que conllevan un proceso que puede durar más de 40 años de ocupación, actualmente solo requieren de la comprobación de 5 años de habitar el asentamiento.

La generación de espacio urbano a través de asentamientos humanos irregulares es una práctica común. Hay muchas colonias dentro de la zona urbana de la Ciudad de México que nacieron así y ahora están totalmente reconocidas, por

---

3 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

ejemplo: las colonias de Santo Domingo, Santa Úrsula, El Pedregal; también pueblos que ahora son colonias, barrios y pueblos originarios como la colonia Roma (antes islote Aztacalco), nueve años después de la conquista se fundó el Templo de Santa María de la Natividad y poco a poco se desplaza a los indígenas que se refugiaron ahí (Broca, 2021: párr. 4).

El Suelo de Conservación de la Ciudad de México se ha sobrerregulado sin mayor efectividad. Actualmente, se ha generado el “Ordenamiento Ecológico Territorial” con bases para el control de los AHI en suelo de conservación, se ha instrumentado el Programa de Control y Ordenamiento de los Asentamientos Humanos en suelo de conservación, en 2016 –con la última reforma en 2019– la Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del suelo de conservación de la Ciudad de México. Además de muchos reglamentos: en 2010 el Reglamento de la Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del suelo de conservación del Distrito Federal; en 2012 el Reglamento de la Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal; en 2018 el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México. Está la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Programa de Gobierno de la Ciudad de México (2019-2024). Así se podrían citar muchos más, desde 1917, con la Constitución Política de los Estados Mexicanos, hasta ahora. El objetivo es mostrar como la sobrerregulación no ha sido capaz de atender la pérdida de suelo de conservación, principalmente por la falta de aplicación de la ley y el déficit de vivienda que sufre la Ciudad de México.

Finalmente, es lamentable reconocer que, sin importar el gobierno en turno, el proceso histórico de respuesta a la irregularidad de urbanización siempre ha sido de tolerancia, omisión, promoción, desalojos, negociación, reubicación o en la mayoría de las veces regularización, para finalmente ser reconocido con certeza jurídica como colonia que forma parte del estatus de la ciudad; el proceso puede durar más de diez años mientras es el botín político de las promesas que se hacen en las campañas electorales.

Para lograr la regularización crean mediante el Decreto publicado el 16 de marzo de 2017 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares como órgano colegiado (Preside la persona alcalde, SEDEMA, SEDUVI<sup>4</sup>, SGIRPC<sup>5</sup>, PAOT, SACMEX<sup>6</sup> y

---

4 Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gobierno de la Ciudad de México.

5 Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, Gobierno de la ciudad de México.

6 Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

el Pleno del Consejo Ciudadano de la alcaldía) que se debe instalar por Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 15 de marzo de 2018, que expide el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. La comisión lleva a cabo la evaluación en cinco pasos, después de ser favorable el dictamen, pasan a un proceso administrativo de regulación si cumplen con las disposiciones del dictamen, entrando así en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra a cargo de la Dirección General de Regularización Territorial y el Instituto Nacional de Suelo Sustentable, instancias local y federal respectivamente (GCDMX, 2022: 35-36).

### **Crecimiento en la Ciudad de México**

La Ciudad de México –antes Distrito Federal– ha tenido varias etapas de desarrollo empezando por prefecturas centrales e interiores en ocho cuarteles del siglo XVIII a tener actualmente 16 demarcaciones territoriales (alcaldías) en unión con 59 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo, se conforma así la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en una extensión aproximada de 7,866 km<sup>2</sup>.

El desarrollo económico y político centralizado en las décadas de los años 50 y 70 del siglo XX triplica la población, generando un crecimiento en municipios del norte y noreste del Estado de México como: Tlalnepantla, Ecatepec, Naucalpan y Chimalhuacán, Nezahualcóyotl; por ejemplo, el área conocida como Ciudad Satélite ahora queda inmersa en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Otro caso que bien refieren Morfín (2015: párr. 3) y Martínez y Reza (2020: párr. 10-12) es el desarrollo de Nonoalco Tlatelolco, desarrollo de 15,000 apartamentos para más de 100,000 habitantes, que fue producto de un desalojo de cientos de miles de familias que se habían instalado en viviendas irregulares de trabajadores en lo que eran tierras del sindicato del ferrocarril. El desalojo lo realizaron bajo una operación que calificaron de “limpieza urbana” en el “proyecto de regeneración urbana” a principio de los 70 con el objetivo de regenerar la llamada “herradura de tugurios”. También al sur, en las entonces delegaciones de Tlalpan, Xochimilco y Magdalena Contreras se da la ocupación urbana por migración de los desplazados del interior de la ciudad y los migrantes de otros estados a la capital. Actualmente los municipios del Estado de México son los más poblados, después de Iztapalapa en la Ciudad de México; el crecimiento en las ahora Alcaldías Xochimilco, Tlalpan y Milpa Alta ha sido imparable y desordenado.

La Ciudad de México es una entidad pequeña en su extensión territorial: aproximadamente 150 hectáreas que albergan más de 9 millones de personas y la Zona

Metropolitana de la Ciudad de México, más de 20 millones; información que permite dimensionar las necesidades de la población que en este territorio habita. A pesar de tener gran actividad económica, política, social y cultural, la vivienda es uno de los mayores problemas que enfrenta. En la Ciudad de México se calcula un déficit de vivienda de más del 70% de acuerdo con los datos censales del 2020 de INEGI. (PAOTa, 2017, párr. 1; Bárcenas y Paoletti, 2022: 9). Situación que no mejora, primero porque no se tiene la asignación del espacio para vivienda popular (de interés social) por el alto costo del suelo urbano al tener mayor demanda que oferta. Segundo, por la necesidad presupuestaria que implica suplir la falta de vivienda digna a costo razonable, lo que conlleva que el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México no tenga la capacidad de dar apoyo a todos los habitantes y que los créditos institucionales no cubran el valor del inmueble dentro de la ciudad; además, los arrendamientos y compra de la vivienda son elevados para la limitada economía que tiene la población más vulnerable, lo anterior implica la proliferación de asentamientos humanos en condiciones precarias, sin certeza jurídica de sus viviendas autoconstruidas.

En este escenario se ven obligados a conseguir la compra del lote con créditos informales, en las zonas más alejadas, sin servicios básicos, en hacinamiento y condiciones no sanitarias y de alto riesgo, en exclusión social y sin seguridad, que sufren en sus transacciones pérdidas y acoso constante de colaboración económica para obtener los servicios en forma irregular de agua, luz o para poder construir (información obtenida a través del trabajo de campo), entre muchas otras carencias derivadas de estas.

Bien refiere Balbo (2003: 311) que “la exclusión, la fragmentación de la sociedad y del espacio urbano son las respuestas de algunos segmentos de la población frente a la incapacidad o a la imposibilidad de los gobiernos de administrar el crecimiento de la ciudad y sus transformaciones”.

En las Figuras 1 y 2 se hace la representación cartográfica de la generación de espacio urbano de la Ciudad de México sobre la imagen del satélite Sentinel-2 de los años 2016 y 2023, respectivamente. La Figura 1 representa el ideal del 2010-2012 cuando se hacen los primeros acuerdos con las delegaciones –ahora alcaldías– en la definición de las áreas que se consideraban asentamientos humanos irregulares; algunos polígonos eran más grandes de lo que la ocupación con construcciones tenía, los cuales se modifican después. Es el ideal porque se esperaba que no se siguiera con ese crecimiento acordando con los habitantes el “crecimiento cero”. Como se representa en la Figura 2, ese ideal no sucedió.

En la Figura 2 del año 2023 se registra un crecimiento de la “mancha urbana” en todas las direcciones, siguiendo principalmente las vialidades y veredas en muchos casos hacia las viviendas más alejadas. El patrón de ocupación de los AHI describe en el suelo de conservación como una ocupación que empieza con una serie de viviendas dispersas que van creciendo en un conjunto pequeño de viviendas con diez, cincuenta, hasta llegar a formar asentamientos y luego ir llenando los espacios entre asentamientos si la venta ilegal continúa. La siguiente alternativa, si el recurso económico se los permite, es en el entorno de los pueblos originarios y sus conexiones, pero ahí el valor del suelo ya es más costoso por la cercanía a los servicios básicos. Finalmente, otro aspecto a considerar es el desdoblamiento familiar que fragmenta el territorio en el proceso de herencia cuando el núcleo de la familia crece y el espacio en el lote paterno no es una opción.

### **Los asentamientos irregulares de la Ciudad de México**

Para su estudio es necesario conocer la configuración de la Ciudad de México del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), vigente desde 2003, en el cual se reconocen dos categorías normativas: el suelo urbano y el suelo de conservación (suelo de conservación ecológico). En ellas existen también 28 pueblos y barrios originales, pueblos rurales y núcleos agrarios. Fueron decretados, como se menciona en los párrafos anteriores, en la Declaratoria de la Línea Limítrofe entre el Área de Desarrollo Urbano y el Área de Conservación Ecológica de 1987, publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 16 de julio de ese mismo año (DOF, 1987; PRIMERO-SÉPTIMO, s.p.).

Los procesos de ocupación informal en las dos categorías de la ciudad son diferentes, tanto en su período de ocupación como en el tiempo que les permite acceder a la formalidad y a la seguridad jurídica de sus lotes para alcanzar la regularización, por tener cada zona de la ciudad características distintas de habitabilidad, origen y desarrollo.

En el suelo de conservación el proceso puede también separarse en dos: cuando están en zona de conservación ecológica y cuando se desarrollan en un Área Natural Protegida (ANP) que se encuentra dentro del suelo de conservación; también pueden estar algunas ANP dentro del suelo urbano, pero son la minoría y su afectación por pérdida de área ya se dio con el paso de los años hasta estabilizarse.

Entonces se reconocen dos conglomerados: los AHI en suelo urbano y los AHI en suelo de conservación. Los primeros ocupan terrenos de propiedad pública o privada (tramos de guarniciones y/o calles, zonas federales como derechos de vía del ferrocarril, líneas y torres de alta tensión, bajopuentes, edificaciones abandonadas, entre otros) en condiciones precarias y con la obtención de los servicios básicos de manera informal. Los segundos ocupan zonas en general de medio a alto, generan mayor impacto ambiental al transformar el uso de suelo de áreas forestales, agropecuarias y zonas federales, como derechos de vía de ríos y barrancas a urbano en el suelo de conservación, con infraestructura básica precaria y no adecuada obtenida de manera informal o clandestina, en viviendas de autoconstrucción.

Dentro de los principales factores que influyen para la ocupación irregular-informal se reconocen la relación con la desigualdad, la dinámica de crecimiento económico y la migración. (ONU-Hábitat 2003 en: Cuervo y Délano, 2019: 85). De esta forma para muchas familias es la opción de lograr un patrimonio a heredar y no seguir pagando renta por una vivienda.

Ocampo (2023), con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 que publica el INEGI, menciona que más de 1.4 millones de personas viven en Asentamientos Humanos Irregulares. En el Cuadro 1 se retoman los 50 municipios que registran los mayores números de AHI con la finalidad de resaltar dentro de ellos la Alcaldía Xochimilco de la Ciudad de México (CDMX) que ocupa el lugar 4, Milpa Alta en el lugar 44 y 7 que pertenecen al Estado de México que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM); situación que evidencia el mayor crecimiento de AHI al exterior de la Ciudad de México, dentro de ella es preocupante la situación de Xochimilco con 38,670 lotes o terrenos y la Alcaldía Milpa Alta con 3,243, sin olvidar la Alcaldía de Tlalpan con 656 lotes en el puesto 100 de la lista, sobre todo porque la ocupación se da en suelo de conservación.

Los datos referidos por la PAOT (2017b) hacen un recuento de la generación de suelo urbano mediante la regularización de AHI en las diferentes alcaldías, de tal forma que en Álvaro Obregón 12 AHI están regularizados, de los cuales 10 con Programas Parciales (PP) y 2 por el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) del 2017. En Cuajimalpa de Morelos existen 62 AHI, 7 están regularizados con PP, uno de ellos se integra al poblado rural y los demás siguen siendo irregulares. Gustavo A. Madero con 23 AHI y solo uno se ha regularizado, pero cuentan con servicios básicos. Magdalena Contreras identifica 19 AHI, 4 están regularizados con PP y allí se han realizado demoliciones. Milpa Alta



con 44 AHI que no se han regularizado, actualmente siguen creciendo en las mismas condiciones. Iztapalapa con 115 AHI, es de las que cuenta con mayor número de regularizados (56) y presenta desalojos de 22 viviendas en el Cerro de la Estrella. Tláhuac, 55 AHI, 4 se han regularizado (uno con PP y 3 con PDDU), también ha realizado demoliciones. Tlalpan, 133 AHI, 27 están regularizados con PP y en el 2023 entra otro bloque de 21 ya en proceso de escrituración. Esta última alcaldía ha realizado el mayor número de desalojos, pero es de las más afectadas por este tipo de ocupación. Xochimilco con 162 AHI y sigue creciendo el número, 62 regularizados, pero actualmente todavía hay más de 130 irregulares. Estos datos cambian con mucha rapidez, aquí se reportan los que tiene PAOT en su publicación del 2017.

| Municipio                      | Estado                          | Total de lotes o terrenos de AHI | Municipio                   | Estado                          | Total de lotes o terrenos de AHI |
|--------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 1 Morelia                      | Michoacán                       | 57,864                           | 26 Atlixco                  | Puebla                          | 7,851                            |
| 2 Ensenada                     | Baja California                 | 55,303                           | 27 Álamo Temapache          | Veracruz de Ignacio de la Llave | 7,750                            |
| 3 Iztapalapa                   | Estado de México                | 48,533                           | 28 Uriangato                | Guanajuato                      | 5,985                            |
| 4 Xochimilco                   | Ciudad de México                | 38,670                           | 29 Zapopan                  | Jalisco                         | 5,982                            |
| 5 La Paz                       | Estado de México                | 32,500                           | 30 Texcoco                  | Estado de México                | 5,670                            |
| 6 Guadalupe                    | Zacatecas                       | 30,000                           | 31 San Pedro Tlaquepaque    | Jalisco                         | 5,180                            |
| 7 Celaya                       | Guanajuato                      | 26,931                           | 32 Salvatierra              | Guanajuato                      | 5,171                            |
| 8 Acámbaro                     | Guanajuato                      | 26,762                           | 33 Durango                  | Durango                         | 5,057                            |
| 9 Veracruz                     | Veracruz de Ignacio de la Llave | 26,177                           | 34 Jalpan de Serra          | Querétaro                       | 4,641                            |
| 10 Mazatlán                    | Sinaloa                         | 23,197                           | 35 Aldama                   | Chihuahua                       | 4,600                            |
| 11 Añamira                     | Tamaulipas                      | 18,142                           | 36 Abasco                   | Guanajuato                      | 4,185                            |
| 12 Tizayuca                    | Hidalgo                         | 17,832                           | 37 Aullán de Navaro         | Jalisco                         | 4,125                            |
| 13 Tultitlán                   | Estado de México                | 16,902                           | 38 Manzanillo               | Colima                          | 4,121                            |
| 14 Querétaro                   | Querétaro                       | 15,691                           | 39 Angel R. Cabada          | Veracruz de Ignacio de la Llave | 4,100                            |
| 15 Puerto Vallarta             | Jalisco                         | 15,564                           | 40 Guadalajara              | Jalisco                         | 3,650                            |
| 16 Atlixco                     | Estado de México                | 14,800                           | 41 Calera                   | Zacatecas                       | 3,500                            |
| 17 Coatzacoalcos               | Veracruz de Ignacio de la Llave | 14,470                           | 42 Tuxtla Gutiérrez         | Chiapas                         | 3,483                            |
| 18 León                        | Guanajuato                      | 14,425                           | 43 Fortín                   | Veracruz de Ignacio de la Llave | 3,340                            |
| 19 Xalapa                      | Veracruz de Ignacio de la Llave | 14,110                           | 44 Milpa Alta               | Ciudad de México                | 3,243                            |
| 20 Aguascalientes              | Aguascalientes                  | 14,000                           | 45 Temoaya                  | Estado de México                | 3,199                            |
| 21 Naucalpan de Juárez         | Estado de México                | 12,809                           | 46 Sayula                   | Jalisco                         | 3,000                            |
| 22 Acapulco de Juárez          | Guerrero                        | 12,490                           | 47 Culiacán                 | Sinaloa                         | 2,906                            |
| 23 Valle de Chalco Solidaridad | Estado de México                | 10,500                           | 48 Othón P. Blanco          | Quintana Roo                    | 2,862                            |
| 24 Tecmán                      | Colima                          | 10,267                           | 49 Tepic                    | Michoacán                       | 2,754                            |
| 25 Morelos                     | Guanajuato                      | 7,994                            | 50 Tepeji del Río de Ocampo | Hidalgo                         | 2,600                            |

Cuadro Municipios y alcaldías con más AHI. Selección de los primero 50 de Ocampo (2023 s.p.).

Fuente: <https://alcaldesdemexico.com/revista/alcaldes-de-mexico/los-100-municipios-con-mas-asentamientos-humanos>

## Asentamientos Humanos Irregulares en suelo de conservación y Áreas Naturales Protegidas de la Ciudad de México

Los años ochenta definieron con mayor intensidad el crecimiento en los contornos de los pueblos originarios situados dentro del suelo de conservación, situación que dio lugar al establecimiento de asentamientos irregulares en zona

de conservación ecológica, acción que confirman publicaciones oficiales del gobierno. Se observa un comportamiento que proviene del propio desdoblamiento de las familias originarias en busca de vivienda, pero también hay una relación directa con la movilidad de los habitantes del interior de la ciudad hacia las zonas de conservación. Azuela y Tomas, (1996:13) mencionan la migración de los hijos de padres que participaron en la construcción de Nezahualcóyotl y son los nuevos colonos que se instalan en las franjas de Chalco –ahora Chalco Solidaridad– en la periferia suroriental de la ZMCM. Lo mismo sucede hacia el suelo de conservación, por consiguiente, a medida que la metrópoli se extiende en el espacio, hay una especie de desplazamiento progresivo del área principal de primera recepción en cada alcaldía de la CDMX hacia el suelo de conservación y la densificación de los AHI existentes.

En las representaciones cartográficas es evidente el crecimiento de la “mancha urbana” y la fragmentación de las zonas agrícolas hasta transformarlas en uso de suelo habitacional y mixto. Los principales cambios se presentan en zonas de contacto entre las áreas construidas y uso agrícola y aquellas con uso agrícola en contacto con áreas forestales; de tal forma que entre 2005 y 2015 el 7.1% del área del suelo de conservación experimentó alguna transformación (Santos et al, 2017). Mariana Boy, titular de la PAOT, informa que hace 4 años reportaba 2,800 hectáreas con AHI y la diputada Gabriela Salido señala que ya son 3,138 hectáreas de AHI, lo que significa un 15% más, pero la Secretaría de Medio Ambiente solamente ha recuperado 60 hectáreas entre 2022 y 2023. (Sosa, 2023: s.p.).

De esta forma el suelo de conservación se ha convertido en la opción de ocupación irregular-informal que pone en peligro aspectos básicos de la CDMX, afectando el sustento ambiental que ofrece con la regulación del clima, el ciclo hidrológico, la recarga del acuífero, la biodiversidad, entre muchos otros beneficios que requieren de la protección del suelo de conservación. Autores como Bazant, Salazar, Schteingart en diferentes publicaciones han estudiado la expansión urbana, procesos de expansión-consolidación y actores sociales a diferentes escalas de análisis, reflexiones que con el tiempo no han perdido vigencia; sin embargo, el avance tecnológico permite cuantificar y dar seguimiento a la pérdida de tan vital espacio, bien sea por procesos regulares o irregulares de ocupación urbana y sellamiento del suelo.

El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva del Gobierno de la Ciudad de México en el 2022, presenta una serie de estadísticas y señala: “A partir del

inventario de AHI del 2019 –que se integraba por 859 AHI– y de la información de la SEDEMA relacionada con la distribución de estos en el territorio, se tiene que 192 de esos AHI están localizados sobre zonas decretadas como Área Natural Protegida (ANP); en conjunto ocupan 219.9 hectáreas”(GCDMX, 2022:25).

En el Cuadro 2 se retoma información de la misma publicación y se actualizan algunos datos, para referir los AHI en ANP y el incremento de los AHI en general –entre 1987 y los cálculos para septiembre de 2023– en el suelo de conservación de la CDMX. Datos oficiales de SEDEMA 2016 y 2020 en la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural; del Sistema de Información Geográfica de la SEDEMA 2020; de CORENA 2010 y 2016; del Inventario de 2016 reconocido en 2019, informan un total de superficie ocupada para el año 2019 en 2,715.2 hectáreas y 3,138.5 hectáreas para el 2020, de las cuales el 73% están consolidadas y 564 semiconsolidadas. (Ídem: pp. 23)

Para el 2020 sobre predios catastrales la superficie ocupada por AHI es de 3,138.5 hectáreas, por pueblos originarios 5,692.8 hectáreas en el suelo de conservación que decretado registra tener 88,456.9 hectáreas. También dentro del suelo de conservación la categoría de ANP con mayor afectación es la Zona de conservación ecológica con 86 asentamientos en 127.8 hectáreas. Finalmente, en la Estrategia para la Atención Integral a Asentamientos Humanos, SEDEMA reporta en marzo de 2019 que 728 AHI están con algún tipo de riesgo, de los cuales el 71% corresponden a deslizamiento de laderas (Ídem: pp. 25, 26, 30).

| Alcaldía               | N-DE AHI del inventario del 2016 reconocidos en 2019 (SEDEMA) | Superficie del inventario del 2016 reconocidos en 2019 (SEDEMA) | Porcentaje 2016 | Superficie construida fuera de PO y Urbano en SC* 2023 | Porcentaje 2023 |
|------------------------|---|---|-----------------|--|-----------------|
|                        |   | (ha)  | %               | (ha)   | %               |
| Álvaro Obregón         | 14  | 18.2  | 1               | 59.36  | 1.4             |
| Cuajimalpa de Morelos  | 68  | 255.9   | 9               | 207.62   | 4.8             |
| Gustavo A. Madero      | 16  | 28.3  | 1               | 101.72   | 2.3             |
| Iztapalapa             | 36  | 23.7  | 1               | 62.96  | 1.4             |
| La Magdalena Contreras | 16  | 24.2  | 1               | 113.80   | 2.6             |
| Milpa Alta             | 122   | 403.1   | 15              | 580.29   | 13.3            |
| Tláhuac                | 93  | 411   | 15              | 746.46   | 17.1            |
| Tlalpan                | 186   | 980.7   | 36              | 1057.21  | 24.2            |
| Xochimilco             | 308   | 569.7   | 21              | 1430.23  | 32.8            |
| <b>TOTAL</b>           | <b>859</b>  | <b>2,715.20</b>   | <b>100</b>      | <b>4359.66</b>   | <b>100.0</b>    |

Cuadro Participación por alcaldía en la superficie ocupada de forma irregular en 2016 y 2023.

\*La zona urbana en SC corresponde a los AHI que han sido regularizados con el programa Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) y Programas Parciales. Po son los pueblos originarios.

Fuente: Elaboración Propia con base en: Cuadro 7 del GOBCDMX, (2022:24) y procesamiento de imágenes de satélite Sentinel 2 del año 2023

En el Cuadro 2, las dos últimas columnas se calculan a partir de la interpretación de todas las construcciones que se encuentran en el suelo de conservación, se calcula la superficie de los pueblos originarios (PO) y la zona urbana que corresponde a los AHI que han sido regularizados con el programa Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) y Programas Parciales para restarla del total, y así, obtener lo que está fuera, por considerar que cualquier construcción ya está generando un impacto sobre la zona de conservación; por lo tanto, se puede decir que las hectáreas mencionadas corresponden al área impactada por construcciones en suelo de conservación.

En el Cuadro 3 se registran los datos por alcaldía que se interpretaron como superficie impactada total del suelo de conservación en dos períodos de estudio con imágenes de satélite. Son los cálculos de la ocupación total formal e informal en las alcaldías que tienen suelo de conservación entre 2005-2015 y 2016-2023; en este sentido, no se pueden comparar directamente los dos períodos porque las metodologías varían por tener acceso a imágenes de satélite con diferente resolución espacial. El primer período se considera subestimado al no incluir las áreas de vialidades porque solamente tiene las construcciones de cada año y Gustavo A. Madero no participó en ese estudio que se realizó en 2017 para SEDEMA, sin embargo, los datos presentan un panorama de crecimiento preocupante de 2005 al 2015. En el segundo período de análisis el crecimiento sigue siendo diferencial en todas las alcaldías, pero hay tres que continúan su expansión a un ritmo acelerado. Los acercamientos y el análisis merecen una atención especial en este capítulo como lo leerán adelante.

| Alcaldías                        | Diferencia en áreas entre 2005-2015 (ha) | Porcentaje de su diferencias % | Diferencia en áreas entre 2016-2023 (ha) | Porcentaje de su diferencias % |
|----------------------------------|--|--------------------------------|--|--------------------------------|
| Álvaro Obregón                   | 5.45                                     | 0.43                           | 40.76                                    | 3.63                           |
| Cuajimalpa de Morelos            | 92.38                                    | 7.22                           | 110.92                                   | 9.87                           |
| Gustavo A. Madero                | SD                                       | SD                             | 5.97                                     | 0.53                           |
| Iztapalapa                       | 41.57                                    | 3.25                           | 5.24                                     | 0.47                           |
| La Magdalena Contreras           | 17.52                                    | 1.37                           | 35.48                                    | 3.16                           |
| Milpa Alta                       | 145.54                                   | 11.37                          | 163.72                                   | 14.56                          |
| Tláhuac                          | 212.73                                   | 16.62                          | 138.79                                   | 12.34                          |
| Tlalpan                          | 445.21                                   | 34.78                          | 346.56                                   | 30.82                          |
| Xochimilco                       | 319.60                                   | 24.97                          | 276.87                                   | 24.63                          |
| <b>Total de diferencias (ha)</b> | <b>1280.01</b>                           | <b>100.00</b>                  | <b>1124.31</b>                           | <b>100.00</b>                  |

Cuadro Porcentaje de participación por alcaldía en las diferencias de áreas de crecimiento entre períodos de análisis. Fuente: Elaboración propia con interpretación sobre imágenes de satélite 2005, 2015, 2016 y 2023

Con estos cálculos se realza la importancia de las Alcaldías Xochimilco y Tlalpan seguidas por Tláhuac y Milpa Alta que, en ese orden, son las que mayor superficie ocupada por los pueblos originarios, barrios originarios, la zona urbana al interior del suelo de conservación por AHI y construcciones rurales. Han marcado el mayor ritmo de crecimiento de suelo urbano en la CDMX, llegando a representar las dos primeras más del 24% en diferencias de áreas entre períodos y más del 10% las segundas. Sin embargo, hay que reconocer en estos datos que las Alcaldías Xochimilco y Tlalpan tenían más emplazamientos antes del decreto de 1987 y que la Alcaldía Milpa Alta tiene el 100% de su superficie dentro del suelo de conservación, por lo tanto, tienen mayor afectación al crecimiento natural de sus poblados y también mejores condiciones geomorfológicas para la localización de asentamientos que las alcaldías del poniente.

En plataforma de Google se realizan las siguientes representaciones visuales del crecimiento en algunas zonas de interés ((Ver Figuras 3 a 6). En ellas se confirma la irregularidad en la generación de espacio urbano, en sus construcciones y formas de densificación; en la interpretación y cruce con información oficial de desarrollo y planeación que se realiza como parte de la investigación para este estudio, se confirma la informalidad que tienen los asentamientos humanos con respecto a los programas de desarrollo urbano y de conservación ecológica.

Otro aspecto a destacar son las actividades laborales de los habitantes en AHI en suelo de conservación. Las actividades terciarias predominan con la ocupación de empleado en primer lugar; seguida de los oficios como albañil, zapatero y mecánico; con menos de 10% le siguen campesino y obrero, lo que indica la necesidad de desplazamiento hacia las zonas centrales de las alcaldías y de la CDMX para trabajar, generando demanda de transporte que en muchos casos se suple con taxis “piratas” hasta la ruta oficial donde realizan el modo de transbordo (resultados obtenidos por trabajo de campo que se ha realizado en diferentes ocasiones para el estudio del suelo de conservación).

En las siguientes Figuras 8, 9 y 10 se realiza la representación cartográfica de las diferentes zonas anteriores. En ellas se dejan ver los espacios dentro de los pueblos originarios que forman parte del equipamiento urbano. De esta forma se evidencia el proceso de generación de suelo urbano irregular-informal que forma parte de la continua expansión y crecimiento de la CDMX mediante el proceso de ocupación y regularización de los AHI con diferentes programas y comisiones de AHI instaladas por alcaldía.

Debajo de los polígonos de ANP se alcanza a apreciar el crecimiento y ocupación de áreas que están más reguladas para impedir el cambio de uso de suelo

para que no sean invadidas por construcciones, sin embargo, presentan una importante afectación del proceso de AHI como forma de generación de suelo urbano.

A partir de los polígonos de color naranja se generan otros polígonos que están conectados por caminos o veredas a los primeros como se esquematiza en la Figura 11.

### **Los pueblos originarios y la ocupación urbana**

Las figuras anteriores permiten la interpretación del patrón de crecimiento de los asentamientos y la relación con los pueblos originarios que se representan en la Figura 11, tomada del estudio realizado para SEDEMA (Santos et al, 2017). Se esquematiza mostrando la forma como se extiende cada vez más en nuevas relaciones espaciales –desde cada asentamiento hacia afuera– quedando interconectados con lo que ya estaba ligado al pueblo en su inicio, siendo esto el generador de nuevos vínculos socioeconómicos y territoriales, sin importar que se trate de lomeríos, terrenos planos, de cultivo, erosionados, de mala calidad de suelos, o bien, de conservación ecológica, además de estar en diferentes niveles de riesgo o ser generadores de los mismos.

En estos casos las vialidades principales se vuelven el motor de la expansión urbana irregular-informal hacia espacios periféricos todavía más lejanos, cumpliendo lo que menciona Bazant (2008:120): “[...] con una red de caminos de terracería rurales que abren vastas porciones del territorio para que sean ocupadas masivamente por nuevos pobladores”, se está fragmentado y perdiendo el control sobre el suelo de conservación y sus servicios ambientales. Aquí es cuando nos tenemos que preguntar: ¿Cuál es realmente la estrategia para atender el déficit de vivienda y salvaguardar el suelo de conservación que tanto beneficio trae a la CDMX y la zona metropolitana? Respuesta que todavía no ha encontrado la estrategia que permita dar cumplimiento con la regulación existente, sin vulnerar a los habitantes –bien sean de fuera o del crecimiento natural de la población– que se establecen en zonas prohibidas en busca del sueño de su vivienda sin importar las penurias y riesgos que conlleve la decisión.

### **Comentarios finales**

En el transcurso de la última década en las grandes ciudades se ha presentado la disminución en la fracción de población, incluso en algunos casos su saldo migratorio se ha invertido, sin embargo, siguen creciendo demográfica y espacialmente. Esto sucede tanto en la Ciudad de México y su zona metropolitana como en otras ciudades latinoamericanas (véase el caso de las ciudades en Brasil; de

Bogotá y Medellín en Colombia; de Quito, Ecuador; como otras más donde se continúa la periferización de la pobreza).

Frente a este crecimiento en las zonas metropolitanas, la crisis de vivienda se incrementa (no solo en las clases populares, también sucede en las clases medias) en un crecimiento informal urbano; repercusión en cierta forma de las medidas políticas que los gobiernos en turno han decidido establecer como programas de regularización, haciendo de cierta forma atractivo el ocupar zonas de alto valor ambiental (por las clases medias) y por necesidad, las clases menos favorecidas van comprando lotes más pequeños que se van densificando con el paso de los años, hasta lograr su reconocimiento y certeza jurídica.

Otros programas como el que se estableció en Tlatelolco con grandes multifamiliares y con paternalismo gubernamental de administración, tiende a fracasar cuando se les otorga la administración a los condóminos; al igual que los programas de reubicación sin un buen estudio socioterritorial y revitalización de las hectáreas recuperadas tienden a tener poco efecto, como sucede en el asentamiento “Las Fajas” en Tlalpan que, por falta de cumplimiento y responsabilidad de algunos condóminos, dejan deteriorar las áreas comunes y sus equipamientos; y por falta de seguimiento y atención a la zona recuperada, las vuelven a invadir.

Se entiende que no siempre tienen los medios financieros, ni la voluntad necesaria para ayudar a las familias afectadas en esta crisis de vivienda por los diferentes poderes públicos, pero también se reconoce la falta de compromiso en cada alcaldía para hacer cumplir la regulación del suelo de conservación por todos los niveles económicos sin excepción. De igual forma, la falta de programas integrales –que realmente se puedan aplicar y dar solución a tan grave problema– está impidiendo la conservación de espacios vitales para la CDMX y la zona metropolitana.

Es necesario que se destinen recursos adecuados para la vigilancia y protección del área de conservación ecológica por ser la más afectada en el suelo de conservación, permitiendo una actuación rápida ante las ocupaciones irregulares antes de que se establezcan de forma definitiva y el daño ambiental sea mayor. De igual forma, vigilar las zonas recuperadas.

Establecer compromisos y vigilar el cumplimiento de acuerdos de saneamiento y limpieza de espacios (como barrancas y perímetros de los asentamientos) como parte de la remediación ambiental que deben hacer, además de establecer programas de educación y respeto ambiental continuos, así como de convivencia, estos aparte de los programas ya existentes para quienes conserven las áreas de protección.

Ya se reconoce el mercado de suelo en áreas periféricas al sur de la CDMX – principalmente en las Alcaldías Xochimilco, Tlalpan, Tláhuac en primera instancia, con mayor actividad en el contorno de los pueblos originarios que todavía no devora la “mancha urbana”–, entonces hay que definir en ellos límites de crecimiento muy claros y límites aún más claros en los AHI, que no tengan posibilidad de seguir impactando más área por expansión.

Dado que ya existe gran área con actividad agrícola que está en proceso de abandono, se deben reactivar programas que conlleven un asesoramiento y tecnología para su aprovechamiento sustentable y control en su cumplimiento para evitar la fragmentación y venta ilegal del suelo.

El proceso de generación de suelo urbano en la CDMX tiene comportamientos espaciales definidos por alcaldía que generalmente están asociados con su geomorfología y comunicación con la zona urbana de la ciudad. Las Alcaldías Xochimilco e Iztapalapa se encuentran prácticamente rodeadas de zona urbana, lo que provoca aún más que tengan mayor demanda y cada día se eleve más el costo de suelo. Las del poniente tienen características diferentes entre barrancas, minas y socavones, sin embargo, esto no detiene su crecimiento irregular-informal, es decir, en menor medida, pero sí crecen.

Establecer recursos para la generación de un sistema de información único que se actualice en cada recorrido de vigilancia, con tecnología, donde las diferentes direcciones gubernamentales aporten información y consulten el comportamiento urbano, que tenga la salida de cartografía y consulta web, de tal forma que sirva para la real gestión del territorio, con atlas de riesgo incorporados por alcaldía a escala detallada que permita dar los permisos con conocimiento, y sobre todo, resguardado para que no se pierda la información sin importar los cambios políticos futuros. Esto permite avanzar hacia un ordenamiento territorial sustentable para la Ciudad de México.

### **Referencias bibliográficas**

- Azuela, A. y Tomas, F. (1996). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. doi:10.4000/books.cemca.903.
- Bárceñas-Ibarra, L., Paoletti-Carrillo, K., (2022). *Los asentamientos irregulares en la Ciudad de México*. Gobierno de la Ciudad de México II legislatura. Congreso de la Ciudad de México. Pág. 38. Disponible en Internet: <http://iilegislativas.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2023/07/Asentamientos-Irregulares.pdf>



- Balbo, M. (2003). *La ciudad Inclusiva*. En Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (compiladores), *La ciudad Inclusiva*. Naciones Unidas. Disponible en Internet: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a7efea2f-c583-4a28-b24b-faf88a341704/content>
- Bazant, J. (2008). *Proceso de expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en las periferias*. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 13 (2), 117 -132. Disponible en Internet: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811925009>
- Broca, F. (2021). *Colonias y barrios de la CDMX que fueron pueblos*. Disponible en Internet: <https://www.bicaalu.com/colonias-y-barrios-de-la-cdmx-que-fueron-pueblos/>
- Cortina Orts, A. (2017). *Aporofobia el rechazo a los pobres. Un desafío para la democracia*. Capítulo 1: Una lacra sin nombre. PAIDÓS IBERICA Estado y Sociedad.
- Cuervo, M. y Délano, M. del P. (editores) (2019). *Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II*, serie Seminarios y Conferencias, N° 92 (LC/TS.2019/54), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Delgadillo, V. (2016). Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares en la ciudad de México. *Territorios*, núm. 35, 81-99.  
DOI: <https://doi.org/10.12804/territ35.2016.04> Disponible en Internet: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/357/35746656004/html/index.html>  
<https://www.redalyc.org/journal/357/35746656004/html/>
- DOF - Diario Oficial de la Federación (2022, diciembre 29). Reglas de operación del programa de regularizar asentamientos humanos para para el ejercicio fiscal 2023. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en versión pdf en internet: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5676033&fecha=29/12/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676033&fecha=29/12/2022#gsc.tab=0)
- DOF – Diario Oficial de la Federación (1987, 16 de julio). *Declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica, el destino de su zona de protección y los usos y destinos para el área de conservación ecológica y para los poblados del Distrito Federal.* PRIMERO QUINTO y SEPTIMO, s.p.
- GOCDMX – Gobierno de la Ciudad de México (2021, de 2 de septiembre). *Decreto por el que se Reforman la Ley de Vivienda para la Ciudad México, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Código Fiscal de la Ciudad de México y la Norma de Ordenación Número 26 que forma parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano de*

*la Ciudad de México*, 63-68; Disponible en [https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2021/GOCDMX\\_BIS\\_02\\_09\\_2021-63-68.pdf](https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2021/GOCDMX_BIS_02_09_2021-63-68.pdf)

GCDMX – Gobierno de la Ciudad de México (2022). *Asentamientos Humanos Irregulares: Diagnóstico, prospectiva y estrategia de atención integral*. Gobierno de la Ciudad de México, Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva.

HABITAT III, (2015). *Asentamientos Informales*. Documento temático sobre asentamientos informales. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible. Disponible en Internet: [https://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22\\_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf](https://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf)

Lombard, M. (2015). Lugarización y la construcción de asentamientos informales en México. *Revista INVI vol.30 no.83*, Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582015000100004>

Martínez Granados, J.G. y Reza Flores, C.M. (2020). *Tlatelolco. Urban and architectural decadency of a symbolic project of Modernism*. Disponible en Internet: <https://editorialrestauro.com.mx/tlatelolco-decadencia-urbana-y-arquitectonica-de-un-proyecto-simbolico-del-modernismo/>

Morfín, M. (2015, agosto 26). Clásicos de Arquitectura: Conjunto Habitacional Nonoalco Tlatelolco / Mario Pani. *ArchDaily México*. Accedido el 3 septiembre 2023. Disponible en Internet: <https://www.archdaily.mx/mx/772426/clasicos-de-arquitectura-conjunto-habitacional-nonoalco-tlatelolco-mario-pani>> ISSN 0719-8914

Ocampo, I. (2023) Los 100 municipios con más asentamientos humanos irregulares. *Alcaldes de México Número 155*. Disponible en Internet: <https://alcaldesdemexico.com/revista/alcaldes-de-mexico/los-100-municipios-con-mas-asentamientos-humanos->

PAOT (2017a). *Asentamientos Humanos en el Suelo de conservación. Introducción*. Párr. 5-8. Disponible en Internet: [https://paot.org.mx/centro/programas/asentamientos/01introduccion\\_asen.html](https://paot.org.mx/centro/programas/asentamientos/01introduccion_asen.html)

PAOT (2017b). *Asentamientos Humanos en el Suelo de conservación. Situación de los Asentamientos Humanos por Delegación*. Disponible en Internet: [https://paot.org.mx/centro/programas/asentamientos/03delegaciones\\_asen.html](https://paot.org.mx/centro/programas/asentamientos/03delegaciones_asen.html)

Registro Agrario Nacional (1999, primero de mayo). *Asentamientos Humanos Irregulares en Ejidos y Comunidades. Expedición de Títulos de Solares. Circular DJ/1.1.1.2.1.1/6*.

Santos Cerquera, et al (2017). *Asentamientos Humanos Irregulares como Áreas Críticas de Ocupación en el Suelo de conservación*. SEDEMA- IG-UNAM, Informes de proyecto.

Sosa, I. (2023, 23 de febrero). *Reclaman inacción de PAOT ante asentamientos*. Disponible en Internet: <https://www.reforma.com/reclaman-inaccion-de-paot-ante-asentamientos/ar2558018>

Valencia E. y Jablonska, A. (1971). Tendencias y perspectivas de. La investigación urbana en América Latina. *Estudios Latinoamericanos*, 19-27.

Zárate, L. (2019). No son asentamientos informales, son barrios y ciudades hechos por la gente. *HIC AL, Artículos*: <https://hic-al.org/2019/08/05/no-son-asentamientos-informales-son-barrios-y-ciudades-hechos-por-la-gente-lorena-zarate/>



## CAPÍTULO 12

# **Espacio público.** **El lugar común en la** **reconstrucción de la** **ciudad y los derechos** **urbanos**

Patricia Ramírez Kuri

*“La historia de la ciudad es la de su espacio público... Las relaciones entre los habitantes y entre el poder y la ciudadanía se materializan, se expresan en la conformación de las calles, las plazas, los parques, los lugares de encuentro ciudadano, en los monumentos...”*

(Borja y Muxí, 2001).

## **Introducción**

**A**l pensar el significado del espacio público, en la teoría social y urbana surge el enfoque filosófico que lo entiende como lo que se ve, se escucha y se difunde en la sociedad, a través de relaciones entre personas diferentes que participan en su construcción con ideas, palabras, discursos y acciones acerca de un objeto común (Arendt, 1993). En contraste con lo privado, íntimo y familiar; lo público aparece en esta línea de pensamiento, como espacio político, colectivo y plural de relación, de expresión y de comunicación entre quienes debaten ideas y posiciones diferentes e influyen en lo que ocurre en el mundo común que comparten. Esta idea ha influido en estudios sobre la manera como se produce el espacio público real en contextos históricos específicos del mundo occidental, donde las grandes ciudades se entienden como los escenarios aptos para conocer la complejidad de los públicos que surgen de la confluencia de una multitud diversa de personas y de grupos sociales heterogéneos. Así, en este proceso, el espacio público se crea a partir de las interacciones impersonales que ocurren entre miembros diferentes de la sociedad urbana, de las que pueden surgir formas de asociación, relaciones de colaboración y de compromiso cívico (Sennett, 2011, p. 16). En la experiencia urbana que transcurre durante la segunda mitad del siglo XX, estas ideas sobre el espacio público se desarrollan asociadas a la crítica a la modernidad, a la tendencia al debilitamiento y abandono que experimenta lo público ante el predominio de la cultura privada, íntima, capitalista y secular.

Estos enfoques aportan al conocimiento sobre las formas de relación, colectivas y plurales que producen espacio público, sobre los procesos que lo transforman y los fenómenos que desgastan su significado y atributos. Reconocen el conflicto social inherente a las relaciones entre diferentes personas y grupos, sin ahondar en las formas de resistencia social que buscan cambiar la tendencia al abandono, debilitamiento y destrucción de lo público o en los elementos que configuran el orden urbano dominante, entre los que destaca la exclusión, la desigualdad y las luchas de los grupos excluidos, en favor de la inclusión y del reconocimiento como públicos legítimos. En esta línea de discusión, es útil pensar que si los sentidos de lo público tienen que ver con lo común, abierto y accesible, en contraste con lo oculto, cerrado y secreto, es necesario considerar tanto el contenido normativo que lo distingue, en contraste con la manera como se construye en la realidad empírica en distintos contextos histórico-sociales, así como profundizar en los factores que lo configuran como lugar de conflicto por los derechos (Rabotnikof, 2005).

Al abordar el significado de lo público en contextos de Iberoamérica, notamos que se entiende como lo que corresponde al pueblo, a la comunidad, a la ciudadanía, a la sociedad, a la cultura; y también, a lo que concierne a la autoridad, al gobierno, a las instituciones y al Estado (Guerra y Lempéerer, 1998). Se afirma además, que el espacio público es la ciudad, por lo que es un derecho primordial para las formas de compromiso cívico y para el derecho a la ciudad que implica la posibilidad de volver público el espacio urbano (Bohigas, 2003; Borja, 2003; Carrión, 2016). En esta discusión, no solo surgen elementos para introducirnos al conflicto y al potencial de lo público como espacio de la democracia participativa, como mecanismo distributivo y de articulación urbana, y como elemento central para el urbanismo, sino a la cultura urbana y la ciudadanía por sus atributos potenciales tales como la tolerancia, la inclusión social y la polivalencia en los usos (Bresser y Cunill, 1998; Borja, 1998; Borja y Muxi, 2001, p. 8). También, surgen interrogantes sobre: ¿Qué interacciones generan sinergias sociales? ¿Qué es lo común, abierto y accesible? ¿Qué conflictos surgen y cómo se dirimen?, orientadas a comprender la manera como se produce socialmente lo público como espacio de conflicto en ciudades diferentes.

Al pensar y observar la relación entre ciudad y espacio público en la Ciudad de México, en el contexto de las capitales en América Latina, es notable que esta se aborda en el curso del último medio siglo asociada con temas que se debaten desde entonces, tales como: la planeación local y regional, el patrimonio histórico-cultural y el medio ambiente, la gestión y participación social local, así como la democratización de la vida pública. En estos temas es ineludible la

construcción de ciudadanía y los derechos urbanos, la desigualdad de género, el trabajo de cuidados, la cultura urbana, los movimientos sociales y la forma de gobierno, de entre otros que tienen que ver con los usos, apropiaciones y prácticas sociales que ocurren en los lugares comunes. Este debate se sitúa en circunstancias de cambios estructurales en la relación entre el Estado, la sociedad y el territorio, de predominio del orden económico de capitalismo flexible, de globalización acelerada que distingue al tránsito del siglo XX al XXI. En estas circunstancias, en las décadas que marcan el cambio del siglo XX al XXI, la capital del país adquiere mayor importancia estratégica para el capital global y local, debido a que reúnen de manera particular relaciones sociales, funciones y actividades, así como recursos y bienes públicos favorables a los cambios institucionales y urbanos que facilitan las políticas urbanas de corte neoliberal y de privatización, en respuesta a las exigencias de los procesos mundiales hegemónicos (Ramírez Kuri, 2015).

En esta línea de discusión este artículo trata las transformaciones del espacio público en la Ciudad de México, donde la experiencia urbana de la ciudadanía está cruzada por disputas y conflictos por los derechos. Estas transformaciones en la actualidad expresan los efectos de procesos de globalización, de privatización y de control social que reducen, eliminan o incluso destruyen los sentidos de lo público como bien común, debilitando los derechos colectivos. Esta situación de una parte ha provocado tensiones y disputas que confluyen en el espacio público de la ciudad ante realidades urbanas tales como: el empleo no asalariado-informal, la carencia de vivienda, los desalojos de inquilinos en lugares centrales, la desigualdad de género, la segregación urbana, la exclusión social y la pobreza de tiempo impuesta por las distancias y las limitaciones en las infraestructuras de movilidad, lo que particularmente afecta a las mujeres. De otra parte, ha sido el contexto para impulsar cambios inéditos en las políticas urbanas y llevar a cabo acciones orientadas a contrarrestar las desigualdades urbanas y de género a través de la articulación entre espacio público y ciudad, por lo que surgen las interrogantes: ¿Cómo entender y problematizar el espacio público como derecho al derecho a la ciudad? ¿Qué papel juega la política urbana en la reconstrucción del espacio público y de la ciudadanía?

### **El espacio público en la Ciudad de México**

Hablar de espacio público en la capital del país, alude a la relación entre lo público y lo privado que define al orden urbano en dos dimensiones articuladas: una estatal y otra social. La primera se refiere a lo que es del Estado, del gobierno y de las instituciones, a la condición jurídica de la propiedad, a la política



pública y a la normatividad que regula el uso de suelo, la provisión y el acceso a bienes y a servicios públicos. La segunda apunta a lo que es de la sociedad, del pueblo, de la ciudadanía, al bien común, a lo abierto y accesible a todas las personas. La política y la cultura cruzan estas dimensiones que coexisten en tensión expresando ideas y proyectos diferentes de construcción social, funcional y simbólica de la ciudad. Históricamente han influido en las prácticas y en las acciones sociales e institucionales, mostrando que lo público va más allá del ámbito legal e institucional que define la forma jurídica de la propiedad. Al exhibir distintas formaciones físico-sociales y estéticas urbanas, el espacio público condensa relaciones sociales que impulsan formas organizativas de la vida en común. La conflictividad sociocultural y política implícita en estas relaciones sociales de trabajo y de empleo formal e informal, de acceso al suelo, a la vivienda, a servicios urbanos, a formas de movilidad y de consumo, está representada en las diversas acciones colectivas que confrontan realidades diferentes y posiciones discrepantes entre los grupos sociales que toman parte en la vida pública, se disputan el uso y control del espacio social urbano y reclaman derechos de la primera a la cuarta generación. ¿Es el derecho a la ciudad el objetivo común en torno al que se dirimen diferencias, disputas y conflictos?

La transformación profunda de la sociedad urbana ocurrida en el último medio siglo, redefine la relación entre el espacio público y el privado, visibilizando y revalorando lo doméstico en términos físicos, funcionales, políticos, culturales y sociales. Aquí es notable que, en la relación entre la ciudad y el espacio público, las mujeres, sus necesidades y vivencias no han sido tomadas en cuenta y particularmente las actividades que realizan, hasta años recientes, han estado ausentes en la idea, diseño y organización del espacio público (Muxi, 2020; Soto, 2012; Ramírez Kuri, 2021). Si bien el espacio público, el privado y el doméstico coexisten en la ciudad en forma no dicotómica e intervienen en su configuración como elementos del orden social urbano, exhiben las tensiones y desigualdades sexo-genéricas que las cruzan, expresando las complejas batallas por desmontar las fronteras reales y simbólicas entre una y otra dimensión.

En esta línea de discusión, una primera vertiente de lo público en la capital del país, alude al conjunto de lugares comunes donde la gente se relaciona con la ciudad, se mueve, se encuentra, se expresa, se comunica en formas muy diversas, discrepa, se disputa el acceso a recursos urbanos, plantea demandas y reclama derechos. A través de prácticas sociales, personas diferentes –en edad, clase, género, intereses y necesidades– ponen en escena ser ciudadanas y ciudadanos e intervienen en la construcción de lo público como espacio de sociabilidad y de conflicto. Los diversos significados que los usuarios asignan a los lugares tienen

que ver tanto con la manera como los usan, los perciben y valoran, así como con la manera como los lugares responden a las necesidades de las personas, en lo que se refiere a la accesibilidad, la seguridad, el bienestar, el disfrute. La conflictividad sociocultural y política es inherente a la vida pública, tiene que ver con las batallas por ocupar un lugar en el mundo urbano común, pero se enfatiza en contextos de mayor desigualdad de género, de empleo e ingreso, de acceso al suelo, a la vivienda adecuada, a servicios urbanos, a la movilidad, a la salud, a la educación y al consumo. Se expresa tanto en las discrepancias entre actores sociales, públicos y privados que se disputan el uso y control del espacio social; en las (in)acciones de las instituciones (cor)responsables de la gestión y mantenimiento como en las acciones colectivas que reclaman inclusión y derechos urbanos, lo que puede favorecer la creación y fortalecimiento de formas organizativas que contribuyan a su ampliación (Ramírez Kuri, 2009 y 2015).

En la historia urbana de la capital del país una constante ha sido la reproducción de la desigualdad de género en términos sociales, culturales y urbanos, lo que se expresa en las divisiones espaciales, producto de las relaciones sociales y políticas. Estas han definido las formas de vida pública y el orden urbano que, entre otras cuestiones, tiene que ver con la delimitación e interacción entre lo público, lo privado y lo doméstico. En este proceso constante de transformación, un rasgo ha sido la centralidad de la Ciudad de México en las escalas local, metropolitana y nacional, debido a la concentración de poder, de población y de recursos. ¿Qué ocurre con el espacio público en este proceso? De manera no exhaustiva, se puede argumentar que la condición de capitalidad ha tenido como componente clave al espacio público que ha jugado un papel activo en la vida social, económica, política, funcional y cultural de la ciudad y en la manera como se construye la ciudadanía a partir de las prácticas sociales. Esto debido a que la ciudad vivida como espacio público, en teoría nos remite a formas de construcción de lo colectivo en lugares que pueden ser referentes de identidad, aprendizaje e intercambio de valores compartidos, que nutren la experiencia colectiva de personas y grupos sociales diferentes, que forman parte de la sociedad urbana.

En la capital del país, los espacios públicos por excelencia son las plazas públicas por ser referentes históricos de construcción de formas colectivas de encuentro, actividad, expresión, comunicación y convivencia. Estos lugares son producto del urbanismo colonial que introdujo elementos del diseño arquitectónico renacentista que han sobrevivido hasta nuestros días a las transformaciones urbanas (Cejudo: 2017). Concentradas en el centro histórico, las plazas públicas se despliegan en el espacio urbano central de la capital y más allá de

sus fronteras, en escalas distintas, inmersas en el cúmulo de pueblos originarios y refundados que reproducen a escala microgeográfica formas de organización colectiva y vida pública representadas en calles, atrios, plazuelas y parroquias, donde se desarrollan celebraciones rituales y fiestas patronales que cohesionan a la comunidad. En la actualidad estos lugares comunes de la memoria viva, referentes de identidad, son actores colectivos que reivindican derechos históricos ante las transformaciones de la ciudad y sus efectos excluyentes, que resisten y coexisten con espacios públicos muy diversos. Unos históricos como el Bosque de Chapultepec, otros introducidos por la modernidad arquitectónica del siglo XIX en lugares centrales de la capital y otros surgidos en el siglo XX en décadas posteriores a la Revolución, inspirados en el funcionalismo que impulsa la modernización industrial y urbana hasta los años setenta del siglo XX. Esta década representa el tránsito hacia una economía terciaria, comercial y de servicios inmersa en la globalización neoliberal de finales del siglo XX. En el entorno urbano, se expresa a través de la diversificación de los usos sociales, de las formas de trabajo y de empleo, de la expansión de actividades comerciales en lugares públicos; de la segregación urbana y la exclusión social que se enfatiza en el siglo XIX (Ramírez Kuri, 2015 y 2022). El espacio público aparece aquí como escenario activo de resistencia en la búsqueda de democracia territorial, donde estos fenómenos convergen y se manifiestan a través de conflictos por los derechos sociales y urbanos (Ibid, 2022).

Es notable al mencionar estas transformaciones que resignifican al espacio público, que en la segunda mitad del siglo XX (1950) la ciudad experimenta distintas etapas de metropolitanismo y para la década de los años ochenta muestran el surgimiento de la megalópolis, configurando el subsistema urbano del centro del país<sup>1</sup> (Garza, 2007 y 2020). En este proceso de transformación se distinguen dos fenómenos articulados que reconfiguran las desigualdades urbanas, sociales y de género que influyen directamente en lo que ocurre en el espacio público: *el primero* es la estratificación, las capas sociales más altas representan el 7.6% de la población, mientras más de la mitad de los habitantes son grupos sociales en distintas condiciones de pobreza (58.8%). Entre uno y otro estrato se ubican las clases medias (20.8%) y medias populares (14.3%) que en conjunto representan la tercera parte de la población (35%) (Evalúa, 2023). *El segundo*, es la distribución desigual de la población en el espacio urbano de la capital, que muestra formas de concentración y dispersión que se muestran fragmentadas

---

1 Esta concentración polinuclear en torno a la capital, se extiende en municipios de zonas metropolitanas de seis estados constituyendo el subsistema urbano del centro del país y la cuarta megaurbe del planeta.

en el territorio urbano. De una parte, se observa que poco más de la cuarta parte de la población de la capital habita en cinco alcaldías centrales que concentran el 26.6% de las personas (2,452,658), dos registran crecimiento demográfico negativo. Este núcleo central es el espacio de mayor concentración de recursos urbanos, de espacios públicos de distinto tipo y escala (plazas, parques, jardines, cafés, museos, cines, teatros, etc.), grandes inversiones de capital financiero, inmobiliario y comercial, con menores proporciones de marginalidad respecto a la ciudad en su conjunto y tendencias evidentes a la segregación. En torno a este núcleo central, habitan las tres cuartas partes de la población (73.4%) distribuida en forma muy heterogénea en las once alcaldías restantes. En cuatro de ellas se concentra cerca de la mitad del total de habitantes (48%) y registran mayores índices de marginalidad y de pobreza en localidades específicas al interior de cada una. Esta característica la comparten con las siete alcaldías restantes ubicadas en el surponiente donde habita el 24.8% de la población total, cada una con menos de 500,000 habitantes (Ramírez Kuri, 2022).

Estos fenómenos se entrelazan reproduciendo la geografía desigual de la capital y del espacio público. Se expresan en las divisiones espaciales, en la estructura urbana, en las formas de empleo, de autoempleo, en las carencias en el acceso a vivienda adecuada, a recursos urbanos y a bienes públicos, en la disponibilidad de infraestructura y de servicios, en las formas de movilidad. Revelan las condiciones precarias de habitabilidad para amplios grupos sociales, lo que acentúa la fragmentación del espacio público e impone restricciones al derecho a la ciudad. Además, exhiben realidades urbanas que en el curso de las dos primeras décadas del siglo XXI han redefinido las fronteras físicas, sociales y simbólicas de los lugares con efectos segregadores a escala microgeográfica. En esta situación destaca –en las dos primeras décadas de este siglo– no solo la tendencia a la expulsión de pobres urbanos de lugares centrales hacia lugares periféricos en la metrópoli y de aquellos que están en el límite de la pobreza, que no tienen acceso a vivienda adecuada y que en su forma más precaria habitan en asentamientos irregulares y campamentos. También se distingue el desplazamiento de grupos medios en condiciones de vulnerabilidad económica, que ocupan vivienda en renta y son desalojados sobre todo de lugares estratégicos para el mercado inmobiliario y el capital financiero. Unos y otros se ven obligados a cambiar de lugar de residencia a las periferias urbanas de alcaldías y de municipios metropolitanos y/o megalopolitanos, donde en buena medida no encuentran mejores condiciones de vida.

La relación de la Ciudad de México con el espacio público es histórica y ha influido en las formas vida pública y sus transformaciones, en la configuración

del entorno construido y en el orden social urbano. Si bien ha sido central en la experiencia colectiva y en los cambios sociales y urbanos, es en los años noventa del siglo XX cuando el tema de lo público se incorpora al debate académico, político y urbanístico sobre la ciudad, en el contexto de transición hacia una vida pública democrática, de alternancia política representada por el primer gobierno de izquierda electo en la capital (1997) y de revalorización de lo público como lugar proveedor de bienestar para la ciudadanía. Desde entonces, una vertiente de la discusión sobre el espacio público pone atención en la democracia territorial y en la participación de la ciudadanía en relación con la producción y organización social de la ciudad, a la calidad de los lugares comunes y al interés en lo que ocurre en calles, plazas y parques, así como en espacios semipúblicos de encuentro y de relación, tales como: centros comerciales, centros culturales, cines, entre otros lugares donde concurren públicos diferentes (Sánchez Mejorada y Álvarez, 2003). En estas circunstancias, la forma, la estructura y las funciones urbanas desbordan el territorio de la capital configurando la megaciudad del siglo XXI en la región centro del país donde se ubica la Ciudad de México, integrada por 16 alcaldías y un cúmulo heterogéneo de microgeografías urbanas. Hablar de espacio público en este universo urbano nos conduce a lo más tangible que son las calles de la ciudad, por ser lugares de proximidad donde se construye la percepción ciudadana sobre la ciudad vivida, donde personas, grupos y clases sociales diferentes se encuentran cotidianamente y toman parte en la experiencia urbana poniendo en juego gustos, intereses, demandas y necesidades distintas y contrapuestas. Con la expansión urbana de la ciudad, el espacio público experimenta nuevas transformaciones provocadas por procesos, intervenciones y prácticas sociales que influyen de manera diferenciada en la calidad de los lugares que usa y habita la gente. La fragmentación del espacio público resultante, muestra tanto la desigualdad en el acceso a la ciudad y al sistema de recursos urbanos como a las condiciones de bienestar que proveen de manera diferenciada los lugares comunes; factores que separan el espacio público real de la idea integradora y democrática que, en teoría, es el espacio de todas las personas.

Otra vertiente tiene que ver con esta condición de lo público en la que surgen voces, acciones sociales y políticas que expresan diferencias, denuncias y reclamos a través de prácticas que en su indignación legítima incluso usan formas de agresión y de violencia, a las que recurren algunos grupos sociales para denunciar abusos, injusticias y violaciones a los derechos humanos y urbanos y exigir respuestas a las instituciones de gobierno y al Estado. En el resurgimiento del espacio público político, es notable la experiencia de los movimientos feminis-

tas en la capital del país y en distintas ciudades capitales latinoamericanas que logran un discurso de denuncia de desigualdades sexo-genéricas y de violencias cotidianas contra las mujeres en el espacio doméstico y en el espacio público, suma una pluralidad de voces y adquiere legitimidad social. El feminicidio expuesto y reconocido como forma extrema de violencia criminal es el reclamo central al Estado ante los alcances limitados de las políticas y acciones instrumentadas para erradicarlo.

De manera yuxtapuesta a estos pronunciamientos públicos en calles, plazas públicas y avenidas centrales de distintas capitales, apareció en el 2020 silenciosa y resistente la ciudad del COVID-19 con impacto directo en la salud de las personas, en el espacio público y en la capacidad de las instituciones de gobierno para responder a la crisis sanitaria. El espacio público en lugares centrales fue temporalmente despojado de miradas, pasos, voces, actividades, mientras fluyeron sonidos y rumores cotidianos de la ciudad latiendo desde el confinamiento en espacios privados, públicos y domésticos. Para la mayoría, la fuga al espacio público fue la única opción ante la necesidad y precariedad laboral, la carencia de lugar propio, el hacinamiento y la violencia doméstica. En estas circunstancias de crisis urbana que detona la pandemia, el espacio público evidenció su importancia y valor en las calles de la ciudad y para la mayoría de personas y familias que habitan en viviendas de pequeña escala o no adecuadas para el confinamiento, surgiendo realidades dramáticas. Estas hicieron evidente que la problemática subyace y va más allá de la pandemia; tiene que ver tanto con las formas de pensar, usar, urbanizar y habitar la ciudad y apropiarse de sus recursos, como con la crisis de cuidados que emergió y tuvo resonancia en la sociedad y en las instituciones que actuaron con políticas y programas de atención a la emergencia que, sin embargo, tuvo efectos subjetivos que desbordaron el llamado a la normalidad.

En la actualidad el espacio de lo público despliega formas distintas y complejas de uso y de apropiación individual y colectiva de la ciudad, en la estructura urbana y en las prácticas sociales. Entrelaza en el paisaje urbano la compleja trama de la historia antigua y moderna, de la modernización excluyente y de la urbanización popular del siglo XX, que se desdobra de los lugares centrales hacia las periferias urbanas y las profundas transformaciones introducidas por el urbanismo neoliberal del siglo XXI. Los usos funcionales y rituales se producen en lugares públicos muy diversos, donde aparecen formaciones físico-sociales contrastantes y formas de comunicación contrapuestas, que usan los ciudadanos para expresar carencias, abundancias, discrepancias, libertades y demandas. Las relaciones de poder y de conflicto atraviesan esta condición urbana que

expresa las desigualdades de género en la distribución de bienes públicos y en la práctica de ser ciudadanos. Estas desigualdades de género y en las condiciones de bienestar, han erosionado a lo público como espacio de la ciudadanía y plantean desafíos a la gobernabilidad democrática.

### **El espacio público entre el neoliberalismo urbano y el urbanismo ciudadano**

En el contexto del orden económico neoliberal, los procesos urbanos que se producen en las últimas tres décadas modifican la estructura, la imagen y las funciones urbanas, redimensionando los vínculos entre lo público y lo privado, generando tensiones que tienen que ver con la subordinación de lo público a lo privado. En los lugares públicos convergen los efectos tanto de procesos urbanos de desarrollo geográfico desigual que influyen en la calidad y en el significado de los lugares que usa y habita la gente, así como de las acciones e inacciones de las políticas urbanas diseñadas de acuerdo al modelo de desarrollo urbano neoliberal. En estas circunstancias el espacio público real se fragmenta como lugar de sociabilidad y de conflicto y se debilita su papel como elemento potencial de integración social y urbana, proveedor de bienestar para miembros diferentes de la sociedad. En forma muy esquemática, en la transformación de la relación entre el espacio público y la ciudad destacan tres vertientes que, entre otras, han producido tensiones y conflictos:

- La primera es la urbanización –selectiva y excluyente del siglo XXI– de proyectos estratégicos y de enclaves separados o cerrados al entorno urbano que los rodea y a los encuentros con personas diferentes. Se trata de grandes proyectos urbanos que albergan funciones habitacionales, corporativas, comerciales y de consumo en poderosas arquitecturas de escala monumental, de inmensa altura, resultado de cuantiosas inversiones de capital financiero e inmobiliario.
- La segunda es la tensión entre el urbanismo de grandes proyectos y aquellas localidades habitadas por grupos medios, medios altos y sectores populares que resisten a los efectos del avance de intervenciones urbanas que afectan las condiciones de habitabilidad, los desplazan e incluso expulsan del lugar que habitan. Las políticas urbanas privatizadoras han favorecido esta forma de desarrollo asociado a la apropiación de bienes públicos y recursos colectivos tales como el agua, el espacio edificable, el paisaje, las calles y los parques.
- La tercera es la transformación de lo público, como espacio mediático de comunicación en la prensa y en la televisión, que se ha desbordado y

ampliado con el surgimiento de la sociedad y de la red de información. En esta forma organizativa en la que se desarrolla el ciberespacio público es notable el auge de interacciones sociales complejas en lo político y lo cultural, que se intensifican y confrontan en el curso del siglo XXI influyendo en lo que ocurre en el espacio de lugares.

Estas vertientes entrelazan la relación entre la ciudad y el espacio público mostrando a través de las desigualdades urbanas, el impacto del urbanismo neoliberal en la Ciudad de México y los conflictos que surgen como consecuencia y resistencia. Un ejemplo emblemático es el complejo corporativo y habitacional Santa Fe, enclave precursor en los años ochenta del siglo XX de las grandes transformaciones urbanas subsiguientes inspiradas en el modelo de desarrollo que se impone en las primeras dos décadas del XXI. En este, es notable el poder de redimensionar lo público asignándole un sentido privado que transforma el entorno local, a través de la convergencia de intereses hegemónicos de actores privados y públicos, del diseño de planes estratégicos y de la nueva política urbana que inicia entonces (Ramírez Kuri, 2021). Este macroproyecto urbano se concibe y configura cerrado al entorno definido por 3 pueblos y 24 colonias populares –geográficamente próximos y lejanos socialmente– habitados predominantemente por clases populares y pobres urbanos. Un rasgo del complejo Santa Fe es que, en buena medida, se eliminó el papel de la calle como lugar abierto al encuentro entre peatones y se le asignó la función principal de facilitar la circulación de automóviles y, en menor escala, de transporte público que traslada a diario a miles de trabajadores de distintas localidades de la metrópoli (Moreno, 2011; *Ibíd.*, 2021). El parque La Mexicana inaugurado en 2017, resultado y solución de un conflicto entre la organización de vecinos, desarrolladores inmobiliarios y gobierno, es la representación de un espacio público planeado y definido por intereses y capitales privados. Brinda opciones de recreación, deporte, socialización, consumo y disfrute en un lugar que garantiza seguridad a través de policía privada y pública, además de disponer de un circuito cerrado de videovigilancia y control de prácticas sociales por parte de la asociación de residentes que protege al usuario de los riesgos del entorno urbano exterior. El acceso, predominantemente con automóvil, enfatiza la falta de articulación con el entorno urbano más allá del complejo corporativo y habitacional microgeográfico del que forma parte. Con rigurosas reglas de uso y control social al interior, se despliegan áreas verdes, cafeterías y restaurantes para el consumo de alimentos y bebidas para grupos de ingresos medios altos y altos, que concurren en un entorno donde los encuentros y la interacción tiende a ser más entre semejantes en términos de clase y menos entre diferentes (*Ibid.*, 2021).



Esta forma de urbanización excluyente se ha realizado con particularidades en distintas ciudades de la región latinoamericana. En el estudio del espacio público en la ciudad de Sao Paulo, Brasil, en relación con los procesos de segregación urbana que representan estos grandes proyectos urbanísticos, Teresa Caldeira (2007) muestra que, con la introducción de enclaves cerrados con el propósito de transformar la vida pública, trasladando prácticas y usos públicos a espacios privados predominantemente homogéneos, se eliminó la capacidad de las calles como lugares públicos de interacción impersonal entre diferentes, lo que enfatiza la desigualdad. Este giro en el diseño urbano que denomina “ciudad de muros” alude a la experiencia urbana definida por la separación entre diferentes, por la intolerancia, evitando los encuentros en el espacio público, limitando sus usos y enfatizando la diferenciación de clase social “[...] en una ciudad en que los sistemas de identificación y las estrategias de seguridad se están extendiendo por todas partes” (Ibid, 2007: 378).

En la Ciudad de México, como en Sao Paulo, este tipo de enclaves aparecen como la antítesis de apertura y de accesibilidad a personas diferentes como atributos del espacio público y como aspiración de la modernidad urbana. Así, frente a la idea de lo público como espacio de todas y todos, se contraponen la idea de que su fortaleza y calidad depende de la capacidad de excluir comportamientos y personas que transgreden –o pueden hacerlo– las normas de civilidad, lo que ha orientado la política de zonificación, regulación y control desarrollada no solo en estos casos, sino en distintas ciudades del mundo.

Los casos mencionados se inscriben en los procesos urbanos ocurridos en el curso del último medio siglo inspirados en ideas, políticas y acciones impulsadas por el pensamiento neoliberal, que se producen en ciudades y metrópolis introduciendo modificaciones en la forma, la estructura y las actividades urbanas con efectos en la experiencia urbana de generaciones, alterando los significados de los lugares que usa y habita la gente y enfatizando las desigualdades urbanas. El orden económico neoliberal ha sido “geográficamente variable y desigual, multiescalar e interconectado” lo que se expresa a través de una diversidad de políticas específicas, como es el caso de los mercados de propiedad y del suelo urbano inmersos en dinámicas especulativas (Hidalgo y Janoschka, 2014, p. 9). Se trata de un proceso contradictorio, selectivo y diferenciado que, a partir de las reglas del mercado, es negociado en los límites del Estado, se arraiga en el territorio, se organiza y se ajusta institucionalmente en cada lugar con sus particularidades discursivas y programáticas, con fragilidades subyacentes que abren posibilidades de resistencias ciudadanas (Peck, 2010).

Este proceso ha producido nuevas realidades urbanas, un perfil urbano que exhibe en el espacio público imágenes y formaciones físico-sociales de diversidad, fortaleza, creatividad, innovación, éxito y vitalidad social, política y cultural. También ha influido en los modos de vida de las distintas clases sociales, en las prácticas sociales y culturales de la sociedad a través del consumo. Este perfil urbano –de gran atractivo por la grandiosidad específica que adquiere en cada ciudad y sobre todo por la promesa de bienestar, abundancia y de libertad que se afirma individualmente en las distintas formas de consumo– tiende a desplazar y a ocultar las realidades de incertidumbre, desigualdad, pobreza, exclusión y segregación que, con las primeras, forman la compleja trama socioespacial de lo que nombramos ciudad neoliberal. En esta, se despliegan espacios y lugares que carecen de inversión pública, que no han sido objeto de los beneficios del modelo de desarrollo y que son representativos de los efectos segregadores del urbanismo estratégico de alta rentabilidad que desplaza sobre todo a grupos sociales vulnerables y en condiciones de pobreza.

La contraparte de esta situación son las formas de oposición y de participación en favor del reconocimiento de demandas y derechos urbanos de grupos de ciudadanos organizados que desarrollan acciones de resistencia ante los cambios de uso del suelo y el desplazamiento y la expulsión de los lugares que habitan. En esta línea de discusión se ha señalado que la forma intensiva de desarrollo urbano ha encarecido el suelo y la vivienda, lo que impone limitaciones a la población de menores ingresos para permanecer en el lugar que habitan, generando protestas sociales ante esta situación y ante la transgresión a la norma por parte de los proyectos urbanos en construcción (Delgadillo, 2018, p. 17).

En la Ciudad de México el neoliberalismo urbano ha sido afín a la introducción de innovaciones sociales y urbanísticas focalizadas, a la apertura de espacios de democracia política, al diseño de políticas y programas sociales progresistas destinados a atender y atenuar la desigualdad social. Sin embargo, en esta trayectoria facilitada por las instituciones del Estado, fue predominando el enfoque de planes estratégicos y de grandes proyectos, la apropiación y gestión privada de lugares y de bienes públicos, del patrimonio histórico-cultural y ambiental, adjudicándolos al mercado para inversión y especulación. Actualmente la geografía desigual de la Ciudad de México, revela en el espacio público las particularidades de esta lógica predominante de desarrollo urbano neoliberal, al menos en dos cuestiones: una es que ha favorecido el predominio de lo privado sobre lo público, a través del auge de proyectos comerciales, habitacionales y corporativos, así como de macroproyectos urbanos multifuncionales. Estos proyectos, además de introducir modificaciones en los usos y valores del suelo y

en la morfología social, han tenido impactos urbanos y ambientales, apareciendo como representaciones de poder, de la apropiación privada de bienes públicos y del espacio edificable con alturas sin precedentes, sin realmente brindar beneficios al conjunto urbano de la capital y de sus habitantes. Algunos ejemplos destacados que aparecen en el paisaje urbano en el curso las últimas tres décadas son: Santa Fe (1982-2019), Mítikah (2009-2019), los cambios en Paseo de la Reforma iniciados con la Torre Mayor (1998), el corredor de rascacielos hasta el proyecto de la Torre Reforma Colón en proceso desde 2017, resultado de políticas, estrategias y acuerdos público-privados, de grandes inversiones de capital financiero e inmobiliario en lugares centrales de la capital, pero no solo en ellos (Ramírez Kuri, 2019). Otra es que en la actualidad expresa los alcances y limitaciones de la forma de planeación del desarrollo urbano y de las políticas urbanas puestas en práctica que han contribuido a enfatizar tres fenómenos articulados que definen en buena medida la fragmentación y erosión del espacio público: la desigualdad, la mercantilización y la degradación de la calidad física y relacional del entorno construido.

De una parte, la desigualdad en la distribución de los espacios públicos a través de la concentración de la oferta de espacios públicos predominantemente en alcaldías centrales, así como de inversiones hacia la regeneración en lugares atractivos por su monumentalidad, historia y arquitectura. Algunos de ellos han sido sedes de intervenciones exitosas de mejoramiento urbano y patrimonial, como es el caso del centro histórico, de la peatonalización de calles emblemáticas como son Madero, Regina y 16 de septiembre; del parque la Alameda Central, el Monumento a la Revolución. La amplia concurrencia de públicos diversos a estos lugares está asociada con la amplia oferta comercial y cultural y con la facilidad en el acceso a través del Sistema de Transporte Colectivo, o bien, del uso del automóvil privado, hegemónico en la movilidad urbana. En contraste, en alcaldías no centrales, se observa la dispersión, baja calidad, falta de mantenimiento y la carencia de lugares públicos, tanto en aquellas con elevados índices de marginalidad y pobreza como en aquellas consideradas de baja pobreza o intermedias. Esta desigualdad se desdobra y revela en el empleo precario, informal, no asalariado y sin derechos que cotidianamente ocupa calles, avenidas, plazas y parques, estaciones de transporte colectivo, centrales y periféricas, impulsado por amplios grupos y organizaciones sociales que desarrollan actividades comerciales muy diversas en lugares públicos.

De otra parte, la mercantilización del espacio público inscrita en la forma de desarrollo urbano, se explica por la influencia progresiva de la inversión privada en el entorno construido. Esta situación, como se ha explicado, tiene que

ver con la financiarización de la economía mundial; con el desplazamiento de la planificación racionalista y normativa, hacia la visión de subsidiaridad del Estado; y con una perspectiva de gestión urbana sustentada en estrategias de competitividad y del llamado *city marketing*, fomentadas por autoridades locales para la atracción de capitales externos e inversiones inmobiliarias privadas, favoreciendo el papel protagónico que asumen en los cambios urbanos y metropolitanos (De Mattos, 2007, p. 83). Estos dos fenómenos convergen con las grandes diferencias en la calidad física-social de los lugares públicos en lo que se refiere a diseño, seguridad, servicios, mantenimiento, la organización y regulación de usos y funciones y a las condiciones de bienestar que proveen para las y los usuarios entre otros aspectos evidentes a escala micro-local de la ciudad.

En este contexto, si bien no es propósito de este artículo reflexionar sobre la importancia del cambio político ocurrido en julio de 2018, considero importante mencionar que una nueva transformación del espacio público político se inicia con el gobierno de coalición de izquierda electo a partir de entonces en el país y en la capital, influyendo en su trayectoria en lo que ocurre en el espacio público urbano. En un esfuerzo por contrarrestar los efectos socioterritoriales y económicos del programa neoliberal, el nuevo gobierno impulsa un proceso complejo de reorientación del poder político, de las relaciones sociales y económicas hacia la recuperación de lo público-estatal para contrarrestar el uso y la apropiación privada de recursos colectivos y de bienes comunes. En este cambio que impacta la vida pública influyó, de una parte, el malestar acumulado ante las consecuencias sociales y ambientales de la lógica del mercado y de la privatización de recursos colectivos que enfatizó las desigualdades y restringió los derechos; de otra, la crisis de legitimidad de las instituciones, las formas de corrupción y las crecientes violencias sociales y de género que animaron a amplios grupos sociales a optar por un cambio y que se manifestaron en el espacio público de la capital. Ante los efectos sociales del orden económico neoliberal, organizaciones ciudadanas y movimientos sociales se pronunciaron en favor de un gobierno diferente en lo político, en lo social, en el enfoque del desarrollo económico, en la planeación urbana y en la democracia participativa.

En este contexto, la pandemia (2020-2023) cimbra dramáticamente a la sociedad, al Estado, a las instituciones de gobierno, alterando drásticamente la experiencia urbana y la vida pública. La situación crítica confrontó las expectativas de cambio social, económico y político que impulsaron al actual gobierno federal y de la capital. En estas circunstancias de incertidumbre, la emergencia sanitaria desafió la capacidad de respuesta del Estado y del gobierno de la capital. Exhibió las disposiciones heterogéneas y capacidades desiguales de la sociedad

para adoptar las medidas sanitarias y para desarrollar formas alternativas de empleo, haciendo evidente la crisis urbana, del trabajo de cuidados y la crisis de lo público. Desafíos que ha enfrentado la sociedad urbana y el gobierno de la capital poniendo en práctica políticas, programas y acciones que han dejado huella en el espacio público en este periodo de seis años que está por concluir y que amerita una reflexión más profunda y crítica de las luces y sombras que distinguen al esfuerzo de cambio social urbano.

### **Hacia una política del espacio público para fortalecer el derecho a la ciudad**

Podemos plantear que la relación entre ciudad y espacio público es central para la creación de condiciones de habitabilidad e inclusión debido que la diversidad sociocultural hace de los lugares comunes, ámbitos potenciales para la construcción de ciudadanía, prácticas democráticas, formas de civilidad y equidad en el acceso a recursos sociales, urbanos y a bienes públicos. Pero al considerar las condiciones de hacinamiento y de vivienda no adecuada que experimentan amplios grupos sociales, el espacio público adquiere aún mayor importancia al contrarrestar la escala espacial y brindar un lugar abierto de encuentro y socialización. En esta línea de reflexión, el derecho al espacio público representa el derecho a tener lugar en la ciudad, a caber en ella, a no ser segregado, ni expulsado, a ser reconocido como habitante legítimo (Di Masso, 2017; cfr. Barnes, Auburn y Lea, 2004).

Estas aspiraciones podrían materializarse con una política urbana articulada que considere las distintas dimensiones de la vida social y urbana que convergen en el espacio de lo público como lugar, como ámbito político y como derecho: vivienda, empleo, educación, medio ambiente, naturaleza, salud, movilidad, domesticidad, cuidados, recursos colectivos, riesgos socioambientales, cultura, formación continua, participación social, deporte, tiempo y espacio, entre otras. Por ello hay que subrayar que, en el proceso de transformación del espacio público, la política urbana ha sido un instrumento clave que expresa tanto la comprensión de lo urbano, que influye en la manera como se produce la ciudad, así como la idea de lo público asociado al papel del Estado y de las instituciones de gobierno en la organización del espacio social y del orden urbano. Un rasgo central de la política urbana es que expresa el acomodo de intereses de clase en juego y la incorporación o no de las demandas de distintos actores sociales<sup>2</sup>.

---

2 Pradilla, 2010, p. 290; Subirats, 2014; Ziccardi, 2020.

La Ciudad de México cuenta actualmente con una Carta de Derechos, la primera Constitución Política de la capital (2017), que garantiza el derecho a la ciudad y al espacio público. Ha iniciado en los últimos cinco años la búsqueda y puesta en práctica de alternativas para gobernar los bienes comunes con propuestas diferentes a la dinámica de desposesión generada por el neoliberalismo urbano. Para esto se inició un giro en la política urbana con enfoque de género y de derechos que ha puesto la mirada y las acciones en la apertura y transformación del espacio público. Los cambios abarcan de una parte programas tales como Sembrando Parques (2019-2022) para ampliar áreas verdes por habitantes, recuperando 16 espacios públicos, entre ellos: el Bosque San Juan de Aragón, el Parque Cuitláhuac, la Sierra de Santa Catarina y de Guadalupe. Los Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes, conocidos como Pilares (2019-2024) orientados a la educación comunitaria y con atención en jóvenes (15-29 años) en lugares prioritarios de todas las alcaldías (197/febrero 2024) por tener el menor índice de desarrollo social con el propósito de reducir las violencias y desigualdades.

De otra parte, una visión de política urbana de proximidad articulada a la recuperación del espacio público y orientada a responder a las demandas sociales de los habitantes con programas que vinculan sociedad y territorio. Esta ha sido instrumentada en la Alcaldía Iztapalapa (2019-2024) con el programa UTOPIAS (Unidades de Transformación y Organización para la Inclusión y Armonía Social) y a partir de una gestión multinivel que enlaza formas de colaboración entre el gobierno de la alcaldía, el gobierno de la capital y el gobierno federal, así como formas de participación ciudadana en las decisiones públicas. Considera, entre otras cuestiones, la relación de mujeres y hombres con la ciudad a través del uso del espacio público, incorporando el enfoque de género, cultura y cuidados con el propósito de mejorar la seguridad, la accesibilidad y la movilidad, reconociendo que las características de los lugares cumplen un papel activo en las condiciones de bienestar de la comunidad. Se han creado doce UTOPIAS en la alcaldía, espacios públicos multifuncionales que representan un modelo de urbanismo social que recupera el sentido de lo común, abierto y accesible de lo público, a partir de programas de inclusión que incorporan espacios de educación, cultura, tecnología, economía, empleo, medio ambiente, salud, cuidados y convivencia para infancias, juventudes y personas de la tercera edad.

En la ciudad actual observamos que las políticas urbanas se han dirigido a grupos sociales y colectivos que habitan la ciudad y que han sido afectados por las desigualdades y conflictos que surgen en la experiencia urbana: inseguridad, delincuencia, pobreza, segregación, crisis sanitaria, crisis de cuidados, uso del

espacio público, degradación del espacio público, inmigrantes. Podemos plantear que la transformación social y de la vida pública impulsada exige un proyecto de ciudad con una visión de conjunto orientado a cambiar las políticas urbanas que enfrentan, entre otras cuestiones, el desafío de articular lo local con lo metropolitano considerando la expansión socioterritorial, las necesidades y las carencias que parecieran rebasar la capacidad de respuesta de las políticas para proveer bienestar –personal y comunitario– en la vida cotidiana y en lugares públicos de proximidad.

Finalmente, al observar las profundas transformaciones del espacio público e interrogar sobre cómo comprenderlas y problematizarlas, se plantea la necesidad de ampliar el conocimiento sobre el ciberespacio público, la manera como se construye y gestiona inmerso en flujos de información y de comunicación que circulan a través de plataformas privadas. Estas enlazan a lugares, personas y colectivos –próximos y lejanos geográficamente– en espacios virtuales, donde se encuentran no solo diversas expresiones culturales, políticas y sociales, tanto colaborativas, convergentes, discrepantes, contrapuestas, de protesta que convocan (o pueden hacerlo) a encuentros y actividades virtuales o presenciales en el espacio de lugares públicos o privados. También aparecen formas de comunicación disruptivas, confrontativas, falsas, agresivas, ilícitas, violentas que, desprovistas de respeto, introducen desconfianza y temor en la ciudadanía. La heterogeneidad de información y de mensajes (confiables o no) que circulan y se transmiten en las redes, parecieran influir en la opinión pública y en la formación o disolución de vínculos sociales. Habría que discutir si influyen más que los mensajes que se transmiten en medios impresos y en las interacciones cara a cara que ocurren en lugares de proximidad, donde se crea la experiencia urbana y la percepción de la gente que habita, estudia, trabaja y socializa en la ciudad.

### Referencias bibliográficas

- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Paidós.
- Barnes, R., Auburn, T. y Lea, S. (2004). Citizenship in practice. *British Journal of Social Psychology*, 43(2), pp. 187-206. <https://doi.org/10.1348/0144666041501705>
- Bohigas, O. (2003). *Realismo, urbanidad y fracasos* (Vol. 8). Servicio Publicaciones ETSA.
- Borja, J. (1998). Espacio público y ciudadanía. En Pep Subirós (editor) *Debat de Barcelona (III) Ciutat real, ciutat ideal*. Urbanits, Centro de Cultura de Barcelona, pp. 43-58.

Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Alianza.

Borja, J. y Muxi, Z. (2001). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Diputación de Barcelona.

Bresser, L.C. y Cunill, N. (eds.). (1998). Entre el estado y el mercado: lo público no estatal. En N. Cunill y L.C. Bresser (editores). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD, Paidós.

Caldeira, T. (2007). *Ciudad de muros*. Gedisa.

Carrión, F. (2016). El espacio público es una relación, no un espacio. En P. Ramírez Kuri (Coord.). *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*. IIS-UNAM, Posgrado de Urbanismo.

Cejudo Collera, M. (2017). Transformación patrimonial. En J.J. Kochen (Ed.). *Retratos de lo Público: Plazas, parques, calles y jardines*. Centro Histórico Ciudad de México. Autoridad del Centro Histórico y Fundación ICA.

Delgadillo, V. (2018). Ciudad de México: la construcción de la ciudad compacta y la ciudad excluyente. Evidencias desde la colonia Juárez. *Limaq: Revista de arquitectura de la Universidad de Lima*, N<sup>o</sup>. 4. pp. 11-35.

De Mattos, C. A. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Revista Nueva Sociedad* 212.

Di Masso Tarditti, A., Berroeta, H., & Vidal Moranta, T. (2017). El espacio público en conflicto: coordenadas conceptuales y tensiones ideológicas. *Athenea Digital: Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 2017, vol. 17, num. 3, pp. 53-92.

Evalúa (2023). *Reducción de la Pobreza multidimensional y desigualdad en la Ciudad de México 2018-2022*. Consejo de Evaluación de la Ciudad de México. [https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2023/die/mmip1822/pr/Presentacion\\_MMIP\\_2018\\_2022.pdf](https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2023/die/mmip1822/pr/Presentacion_MMIP_2018_2022.pdf)

Garza, G. (2007). La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas. *Papeles de población*, 13(52), pp. 77-108.

Garza, G. (2020). *Dinámica y configuración macroeconómica de la Ciudad de México, 1960-2013: estrategia económico-espacial para la planeación multidimensional de la Ciudad de México, 2020-2040*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Guerra, F. y Lempérière, A. (1998). *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*. Fondo de Cultura Económica y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.



Hidalgo, R. y Janoschka, M. (2014), *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Universidad Católica de Chile (Serie Geolibros núm. 19).

Moreno, M. (2011). Terciarización económica y la creación de clusters: el megaproyecto de Santa Fe en la Ciudad de México. En Mercado y M. Moreno (coords.). *La Ciudad de México y sus clusters*. Juan Pablos/UAM-Cuajimalpa, pp. 143-188.

Muxí Martínez, Z. (2020) Reflexiones en torno a las mujeres y el derecho a la ciudad desde una realidad con espejismos. En *Sobre el derecho a la ciudad*, compilado por Fabio Vélez. Ciudad de México: UNAM. Pp. 119-131.

Peck, J. (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford University Press.

Pradilla Cobos, E. (2010). Teorías y políticas urbanas. ¿Libre mercado mundial, o construcción regional? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 12, núm. 2, noviembre, pp. 9-21.

Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM.

Ramírez Kuri, P. (2009). *Espacio público y ciudadanía en la ciudad de México. Percepciones, apropiaciones y prácticas sociales en Coyoacán y su Centro Histórico*. IIS-PUEC-Posgrado de Urbanismo. UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

Ramírez Kuri, P. (2015). Espacio público, ¿espacio de todos? Reflexiones desde la ciudad de México. *Revista mexicana de sociología*, 77(1), pp. 7-36.

Ramírez Kuri, P. (2019). Prólogo “De la ciudad neoliberal al derecho a la ciudad”. En M.A. Ramírez (coord.). *De la Urbanización neoliberal al derecho a la ciudad. La transformación de las ciudadanías en el siglo XXI*. Red Mexicana de Estudios de Movimientos Sociales/Quinto Sol, pp. 11-30.

Ramírez Kuri, P. (2021). La ciudad neoliberal en Santa Fe. El sentido privado del espacio público. En Ramírez Kuri (coord.). *Espacios públicos y ciudadanías en conflicto en la Ciudad de México*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM/Juan Pablos. pp. 391-426.

Ramírez Kuri, P. (2022). Ciudad de México. Espacio público y neoliberalismo urbano en tiempos de pandemia. En Carrión, F. (coord.). *El futuro de nuestras ciudades*. Coordinación de Humanidades UNAM, Maestría de Urbanismo UNAC, Flacso-Ecuador y Universidad Federal de Río de Janeiro.

Sánchez Mejorada, C. y Álvarez, L. (2003). Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000. En A. Cordera

(coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. Universidad Veracruzana/FCE.

Sennett, R. (2011). *El declive del hombre público*. Anagrama.

Soto Villagrán, P. (2012). El miedo de las mujeres a la violencia en la Ciudad de México. Una cuestión de justicia espacial. *Revista INVI 75(27)*, pp. 145-169.

Subirats, J. y Martí-Costa, M. (coords.). (2014). *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*.

Ziccardi, A. (2020) Políticas urbanas y construcción del espacio urbano: Aspectos conceptuales. En M. Di Virgilio y A. Ziccardi. *Ciudades latinoamericanas. La cuestión social y la gobernanza local. Antología esencial*. CLACSO. IIS - Instituto de Investigaciones Sociales.

## CAPÍTULO 13

# **Pueblos originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México**

Iván Gomez César Hernández

Una de las peculiaridades de la Ciudad de México es la existencia de numerosos pueblos originarios que se reconocen como descendientes de los poblados preexistentes a la colonización española. A ellos se suman los migrantes indígenas que desde hace más de siete décadas se desplazaron masivamente de sus lugares de origen y muchos de ellos se han convertido en lo que ahora se denominan como comunidades indígenas residentes en la ciudad. Aunque existen importantes diferencias, ambos actores comparten elementos culturales y sociales. El primero es que vivieron una suerte de invisibilización en el plano jurídico: no se les reconoció una personalidad propia sino muy recientemente. En el plano nacional, fue apenas en 1992 que la Constitución Política reconoció la existencia de pueblos indígenas, mientras que en la capital del país el proceso fue incluso más tardío, pues tuvo que pasar primero de la condición de Distrito Federal a la de una entidad federativa como el resto de los estados y a contar con una Constitución propia recién en 2017.

La Constitución Política de la Ciudad de México define así a los actores sociales señalados: “Los pueblos y barrios originarios son aquellos que descienden de poblaciones asentadas en el territorio actual de la Ciudad de México desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, o parte de ellas...”, mientras que: “Las comunidades indígenas residentes son una unidad social, económica y cultural de personas que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país, que se han asentado en la Ciudad de México y que en forma comunitaria reproducen total o parcialmente sus instituciones y tradiciones”.

Es por supuesto un avance que la máxima ley reconozca y cuente con una definición de pueblos originarios y comunidades indígenas. Sin embargo, al hacer una mayor aproximación al tema, es evidente que las definiciones son en extremo

generales y aún resta mucho para tener un mayor conocimiento y, por tanto, una legislación que se acerque mejor a las diversas problemáticas existentes.

Otro tanto puede decirse del conocimiento que se tiene sobre su peso poblacional. El censo de 2020 estima 125,153 personas de 3 años y más hablantes de una lengua indígena, lo que representa apenas el 1.4% del total de la población, muy por debajo de la cifra nacional que representó el 6.5%. La mayor parte de los hablantes se concentran en las alcaldías más pobladas: Iztapalapa (22.9%) y Gustavo A. Madero (11.3%) y otras cuatro: Tlalpan, Xochimilco, Cuauhtémoc y Álvaro Obregón que suman 32%. La lengua más hablada es por mucho el náhuatl (31.5%), seguida de: mazateco, mixteco, otomí, zapoteco y mazahua.

Si se considera el dato de personas indígenas en hogares censados, la presencia indígena aumenta a 289,153 personas (3.1% del total) y mucho más si el criterio es la autoadscripción: 825,325 personas (9%). Sin embargo, estas cifras serían representativas de los indígenas residentes y no consideran sino muy parcialmente a la población de los pueblos originarios, que todavía está diluida en los totales. Si consideramos, por ejemplo, a los hablantes de náhuatl de Milpa Alta –que es la región con mayor presencia de hablantes de una lengua indígena en los pueblos originarios– estos suman poco más de 6 mil, muy lejos de los casi 40 mil del total en la Ciudad de México.

La dificultad más grande es que, en su gran mayoría, los pueblos originarios no practican sus lenguas maternas (que son el náhuatl en casi todos los pueblos y el otomí o hñahñú en la Alcaldía Cuajimalpa) y el español es absolutamente predominante. De hecho, la definición de pueblos originarios obedece a una operación a la vez cultural y política: es una manera de reconocer un pasado indígena antiguo, pero a la vez un presente diferenciado de los indígenas de otras latitudes. Fue apenas hace menos de medio siglo que comenzaron a nombrarse así, a partir de varios dirigentes de Milpa Alta, y el nombre ha ido ganando terreno hasta extenderse a toda la ciudad.

En materia estadística, no se puede entonces emplear la noción de hablantes y posiblemente tampoco resulte del todo útil la noción de autoadscripción que, si bien ha ido ganando terreno, todavía un sector muy amplio de habitantes de los pueblos originarios no se identifican como indígenas. Si consideramos que en Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac, un porcentaje alto de la población es parte y se identifica como perteneciente a un pueblo, y otro tanto sucede en regiones de otras seis o siete alcaldías más, aunado a la presencia minoritaria en el resto de la ciudad, el número de 825,325 personas “indígenas” es evidente que subestima grandemente su presencia.

De esta manera, tanto las comunidades indígenas residentes y los pueblos originarios como la población indígena en general enfrentan una doble invisibilización: por un lado, hasta muy recientemente se reconoce su existencia jurídica y se hace de una manera todavía incompleta; y por otro lado, se carece de estadísticas básicas. Esto, por supuesto, ha tenido efectos negativos para estos grupos sociales, sobre todo en el plano jurídico y de representación política, así como en la definición de políticas públicas orientadas hacia ellos.

### **Los pueblos originarios en el siglo XXI**

Después de más de un siglo de intenso crecimiento urbano de la Ciudad de México, que ha afectado en especial a las tierras de los pueblos originarios (proceso que aún no ha concluido), la condición actual de este actor social se ha transformado grandemente. Con todo, se estima que existen 144 pueblos originarios, de los que dependen 161 barrios.

#### **Pueblos originarios y sus barrios**

| <b>ALCALDÍA</b>     | <b>PUEBLOS</b> | <b>BARRIOS</b> |
|---------------------|----------------|----------------|
| Álvaro Obregón      | 10             |                |
| Azcapotzalco        | 25             | 4              |
| Benito Juárez       | 9              |                |
| Coyoacán            | 8              | 14             |
| Cuauhtémoc          | 1              |                |
| Cuajimalpa          | 5              | 1              |
| Gustavo A. Madero   | 10             | 12             |
| Iztacalco           | 2              | 7              |
| Iztapalapa          | 17             | 21             |
| Magdalena Contreras | 4              | 4              |
| Miguel Hidalgo      | 5              |                |
| Milpa Alta          | 12             | 25             |
| Tláhuac             | 7              | 28             |
| Tlalpan             | 12             | 6              |
| Venustiano Carranza | 2              | 3              |
| Xochimilco          | 15             | 36             |
| Total               | 144            | 161            |

Fuente: Anteproyecto de iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Distrito Federal. Marzo de 2015. Elaboración propia.

Conviene aclarar que los barrios constituyen subdivisiones de los pueblos que en muchos casos reproducen la mayoría de las características del pueblo, tales como: una capilla, un sistema de cargos, un calendario festivo y otros más. No todos los pueblos tienen barrios y hay alguno, como el pueblo de Xochimilco,

que tiene 17. El tema es de una gran complejidad para ser tratado en este espacio, puesto que se dan casos de barrios que han reasumido una vida independiente del pueblo incluso en fechas recientes (como es el caso de San Sebastián Tecoloxtitlán, que se separó de Santa Martha Acatitla, en Iztapalapa), lo que indica que en otro momento fueron pueblos por sí solos.

Pero además, el anteproyecto citado, en cuya elaboración participaron la VI Legislatura del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) –ahora denominada Secretaría de Pueblos Indígenas–, el Consejo de Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal y algunos académicos, señala la existencia de otras entidades, llamadas barrios originarios, que no están definidas, pero que se entiende que tienen también un origen en el México antiguo y cuya forma de vida difiere grandemente de la de los pueblos, pues serían más semejantes a otros barrios populares. Entre ellos estarían Tepito (probablemente el más emblemático) y La Romita, en la Cuauhtémoc; La Inmaculada Concepción de Santa María Huiznahuac, Huautla de las Salinas, Coltongo; Santa Apolonia Tezolco en Azcapotzalco; Nonoalco en Benito Juárez; La Candelaria Huecalco en Cuajimalpa; y San Pedro en Iztacalco.

Además de los barrios originarios, la mayoría de los cuales han sido muy poco estudiados, se puede hablar de al menos dos tipos de pueblos originarios: aquellos ubicados en las zonas rural y forestal de la Ciudad de México y los que se localizan en las zonas urbanas.

En el primer caso, los pueblos originarios rurales y semirurales son alrededor de cincuenta, repartidos en las Alcaldías Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Se caracterizan porque al menos parte de su subsistencia depende de la tierra (agropecuaria, silvícola o turismo ecológico), porque en muchos casos han logrado conservar formas de representación propias y porque mantienen aún una presencia poblacional importante en las alcaldías a las que pertenecen o en regiones de ellas. Estos pueblos son propietarios de una parte significativa del área verde de la zona surponiente de la Ciudad de México, de lo que queda de humedales y de los bosques, así como de la pequeña fracción de bosque que subsiste en la Sierra de Guadalupe.

Esto confiere a estos pueblos un gran peso en materia de planeación y de ordenamiento territorial. Debe recordarse que 59% de la superficie de la Ciudad de México es considerada rural o suelo de conservación, aunque solo una parte pequeña se encuentra dentro de alguna categoría de área natural protegida. El 96% del suelo de conservación está distribuido en las alcaldías mencionadas.

Estas áreas contribuyen con cerca del 70% del agua de la ciudad y los bosques siguen siendo fundamentales para la generación de oxígeno para el área urbana.

Además, hay que considerar la producción agropecuaria y forestal de los pueblos originarios. Cabe destacar los cuatro pueblos chinamperos: en Tláhuac, San Andrés Mixquic y San Pedro Tláhuac y en Xochimilco, San Gregorio Atlapulco y San Luis Tlaxialtemalco, que asombrosamente mantienen la producción de verduras y flores desde la época prehispánica, por lo que han sido declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad. Por el crecimiento urbano, esta herencia hoy se encuentra en riesgo de desaparecer.

Está también la producción de nopal de ocho de los doce pueblos de Milpa Alta, a partir de cuyo éxito se ha extendido este cultivo al vecino estado de Morelos. Son muchos otros productos los que todavía se siembran o recolectan y otros tantos los que han dado lugar a actividades agroindustriales, entre ellos: diversas variedades de maíz, cebada, flores, frutales, la destacada producción de mole de San Pedro Atocpan, Milpa Alta, y la de productos derivados del amaranto en Tulyehualco, Xochimilco, así como la barbacoa y otros muchos productos. Es también importante el turismo en los lagos de Xochimilco y Tláhuac y en las zonas boscosas.

Es posible identificar que cada pueblo –y en algunos casos, grupos de ellos– ha desarrollado estrategias de subsistencia cuya eficacia ha variado y que, en ocasiones, no dependen de la tierra, como es el caso de Magdalena Petlacalco, cuya economía se basa en buena medida en la propiedad de una flota de pipas que distribuyen una parte mayoritaria del agua potable a las partes altas de la Alcaldía Tlalpan.

Al ser propietarios de terrenos susceptibles de ser urbanizados, los pueblos enfrentan una severa presión, lo que ha generado que dentro de ellos existan ejidatarios, comuneros o propietarios privados dispuestos a vender lotes de forma legal o ilegal, lo que está provocando la pérdida de suelo de conservación y el crecimiento de áreas urbanas. Otro tanto puede decirse de actores políticos que ven en el otorgamiento o la facilitación de espacios para asentamientos poblacionales una forma de clientelismo que les brinde una base de apoyo social.

Con todo, los pueblos originarios rurales y semirurales constituyen los actores generalmente mejor organizados y con una vida comunitaria más completa. Poseen un complejo calendario ritual apoyado en un sistema de cargos que funciona con gran eficiencia y mantiene grados de cohesión social apreciables. Y en general, se puede decir que gracias a ellos la Ciudad de México conserva su área rural y forestal. Han sido muy numerosas las veces que se han organizado para defender lo



que consideran su herencia ancestral y su derecho a la tierra frente a desarrollos inmobiliarios, invasiones hormiga e incluso proyectos gubernamentales.

De las muchas experiencias en este sentido, cabe destacar la resistencia de los comuneros de Milpa Alta ante la papelería Loreto y Peña Pobre y a proyectos inmobiliarios en el bosque (1974-1982), el enfrentamiento de varios pueblos de Xochimilco a un gran proyecto inmobiliario que incluía un campo de golf (1975-2000) o la defensa de los ejidatarios de San Mateo Tlaltenango del Desierto de los Leones. Todavía hoy, los pueblos originarios rurales y semirurales mantienen por lo general una actitud contestataria y de movilización frente a lo que consideran afectaciones a sus territorios, pero también en defensa de sus prácticas culturales.

El segundo tipo de pueblos originarios son aquellos que han perdido casi en su totalidad los territorios que mantuvieron durante los casi tres siglos de dominación colonial y durante el siglo XIX, pero que sostienen en su mayoría la voluntad de continuar siendo pueblos y conservan muchos rasgos culturales y sociales de ese actor social. Se estima que son 79, divididos en las Alcaldías: Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, aunque tal vez varios de los ubicados en el resto de las alcaldías ahora pueden ser clasificados de esta manera, pues han vivido recientemente afectaciones similares. La pérdida de sus tierras es producto del acelerado crecimiento poblacional que vivió la capital a partir de la época postrevolucionaria.

Dos casos pueden ejemplificar cómo se dio el proceso. El primero es La Piedad Ahuehuatlán, de la actual Alcaldía Benito Juárez, que por su ubicación en lo que hoy es el Viaducto Miguel Alemán y la avenida Cuauhtémoc, fue uno de los primeros pueblos en sufrir el despojo de sus terrenos. La política liberal de afectación de la propiedad comunal provocó que desde fines del siglo XIX perdiera porciones de sus terrenos, incluido el panteón comunal, mientras que se construía el panteón francés como institución privada para sectores adinerados. Ello continuó con más fuerza en los años veinte y finalmente en los cincuenta: cuando se construyó el viaducto sobre el Río Piedad, la mayor parte de la población fue desalojada de sus posesiones y trasladada a la colonia Ramos Millán, para dar paso a la edificación de casas en las colonias Roma y Del Valle.

El pueblo aparentemente desapareció, pues son pocos los pobladores originarios que continúan viviendo en la zona. No obstante, en una notable capacidad de resiliencia, los descendientes de los pobladores originarios vuelven cada año a celebrar su fiesta tradicional en la iglesia que ellos mismos ayudaron a cons-

truir en avenida Obrero Mundial; y los que se quedaron han desarrollado movilizaciones importantes, como evitar que fueran arrasados los vestigios arqueológicos que aparecieron en el terreno que fue de la iglesia destruida a principios del siglo XX para edificar un edificio gubernamental y luego el estacionamiento de una plaza comercial.

El segundo caso con el que busco ejemplificar el proceso de pérdida territorial de los pueblos son los ubicados en la zona ribereña de lo que fue la península de Iztapalapa, que mantuvieron un sistema de chinampas hasta la década de los setenta del siglo pasado. De nueva cuenta, la urgencia de orientar la demanda de vivienda, en este caso de tipo popular, y otros proyectos urbanos, llevó a la expropiación de las tierras de estos pueblos. Para minimizar la resistencia de los mismos, las autoridades aplicaron una estrategia que incluyó una acción paulatina para evitar una acción conjunta de los pueblos, la corrupción de representantes agrarios, el divisionismo y, cuando ya no quedó de otra, la franca represión, que tuvo muy poco eco en la prensa de entonces. Más de cuatro décadas después, todavía hay agrupaciones que pugnan porque se les paguen las indemnizaciones. Así se selló la pérdida del sistema de chinampas de tierra salada.

Con estos casos, que se repiten en muchas otros, queda clara una de las razones por las que prevalece hasta nuestros días una profunda desconfianza de los pueblos originarios, rurales o urbanos, hacia las autoridades gubernamentales.

### **El peso de la historia**

Los pueblos originarios de la Ciudad de México comparten muchas características con el resto de los pueblos indígenas del país, pero tienen algunas especificidades que conviene tener presentes. Empezando por el nombre: es un hecho esencialmente político y también cultural, que prefieren autodenominarse como originarios y no como indígenas, como se comentó, pero las particularidades mayores derivan de la historia.

Un aspecto relevante es que descenden de lo que constituyó la cabeza del imperio más grande y poderoso del México antiguo, que tenía como cabeza a la ciudad de Tenochtitlán; pero junto a la gran urbe existían otros importantes centros urbanos y también más de 250 pueblos en medio de un sistema de lagos dentro de una cuenca endorreica, entonces –más que una ciudad– era un complejo poblacional que poseía un complejo sistema ecológico, económico, político y social y una gran diversidad cultural.

Tal vez lo más destacado durante el largo período colonial fueron los niveles de acuerdo alcanzados entre la población indígena y las nuevas autoridades coloniales. En una fecha tan temprana como 1528, y pese a lo cruento de la conquista, la nueva ciudad estaba de nuevo de pie, ahora con un centro con traza española, aunque rodeado de barrios indígenas. Contaba con una Real Audiencia y desde 1523 se le había otorgado un escudo de armas.

Las claves para entender esos niveles de acuerdo son la capacidad de adaptación de una parte de la nobleza indígena al nuevo orden de las cosas, pero también la disciplina y disposición de la mayoría de la población, lo que los convirtió en una mano de obra muy útil para las necesidades constructivas y de servicios de lo que sería la capital de la Nueva España.

El dato más importante para comprender la continuidad cultural de los pueblos fue su larga experiencia en torno a su hábitat. Los pueblos poseían una agricultura desarrollada que combinaba el uso de chinampas, la pesca y la caza ribereñas con una agricultura de montaña por medio de terrazas. Fue destacada en particular la producción intensiva de las chinampas que consistían en fracciones de tierra que se le ganaban al lago, sostenidas por un tipo de árbol –el ahuejote– que literalmente abraza la tierra con sus raíces. Los nutrientes se obtenían del limo del lago. La eficacia de esta tecnología agrícola permitió a los pueblos contar con una base económica propia y un sistema de distribución en canoas que llegaban hasta el centro de la ciudad colonial; todo lo cual les permitió mantener, pese al dominio español, un importante grado de autonomía.

Apoyados por alianzas con algunas órdenes religiosas, especialmente los franciscanos, los pueblos de la Cuenca de México aprovecharon aspectos de las Leyes de Indias y aprendieron argucias legales para defender sus territorios ante las cortes coloniales, como lo demuestran los Títulos Primordiales, varios de los cuales todavía se encuentran en manos de algunos pueblos originarios de la Ciudad de México.

Los pueblos se plegaron a las reglas impuestas por el poder español, pero mantuvieron en cierta forma la lógica de su organización precedente: cada uno tenía un territorio, un santo particular, un templo en su honor, un jefe que descendía de los linajes principales y una población basada en el parentesco. Los pueblos se subdividían en *calpultin* o barrios que reproducían ese esquema. Esta forma, que podría denominarse modular, permitió la unidad orgánica y una gran plasticidad a los pueblos, que podían crecer o disminuir según las circunstancias. De esta manera, si bien durante el período colonial desaparecieron las grandes

unidades políticas prehispánicas, subsistieron muchos de los pueblos constituidos como agrupaciones de familias, unificadas por un territorio y un santo patrono.

De esta manera, los pueblos originarios de la Cuenca de México mantuvieron su presencia durante el período colonial y parte del siglo XIX. El surgimiento de nuevas instituciones, como los ayuntamientos y los cabildos y más adelante las municipalidades, fueron más cambios de forma que en la práctica se subordinaron a las costumbres establecidas en sus formas de funcionamiento.

Sin embargo, el predominio de las ideas en contra de la propiedad comunal dentro del liberalismo triunfante en leyes como la ley de desamortización, propició una nueva embestida de viejos y nuevos hacendados. Muchos pueblos respondieron a la lógica privatizadora “comprando” partes sensibles de sus propias tierras, como las chinampas y las que les daban acceso al agua. De esta forma, aunque ahora en calidad de propiedad privada, siguieron funcionando con una lógica comunal.

A fines del siglo XIX, en el período de Porfirio Díaz, uno de los hacendados más prominentes, Íñigo Noriega, aprovechó la concesión que le dieron de desecar parte de los lagos de Texcoco, Chalco y Xochimilco, se quedó con las tierras y, junto con otros hacendados, afectaron terrenos de los pueblos, desde Iztapalapa hasta Milpa Alta.

Este tipo de graves arbitrariedades rompió con una suerte de pacto que existía con los pueblos que había permitido que durante todo el período colonial no se dieran alzamientos armados de significación, como sucedió en otras partes del país. Por eso, cuando estalla la Revolución de 1910, una parte importante de los pueblos del sur de la ciudad deciden sumarse a la fuerza con la que compartían elementos culturales y sociales: el Ejército Libertador del Sur encabezado por Emiliano Zapata. Los pueblos de Magdalena Contreras, Tlalpan, Milpa Alta, Xochimilco, Iztapalapa y Tláhuac conservan en su memoria la participación con las tropas del ejército suriano. Uno de los primeros repartos agrarios del zapatismo fue la hacienda de Tetelco en Tláhuac en 1913; y en San Pablo Oztotepec en Milpa Alta operó durante un tiempo el cuartel zapatista, desde donde se emitió el acta de ratificación del Plan de Ayala, en el que el ejército suriano radicalizó su proyecto al romper con Carranza.

Como consecuencia de su integración a la corriente más radical, los habitantes de los pueblos del sur vivieron una cruenta represión, tanto del ejército federal de Porfirio Díaz y luego de Huerta y más adelante incluso de Carranza y Obregón. La violencia que vivieron los pueblos originarios llevó a la desocupación

forzada total y a la destrucción de muchos de ellos. Lo anterior, aunado a la incidencia de la llamada gripe española y de otras enfermedades, cobró tal nivel de vidas que los que regresaron a refundar sus pueblos a partir de 1920 eran menos de la mitad de los que habían salido.

Entre 1916 y 1917, para detener la influencia zapatista en la región, el nuevo régimen emanado de la Revolución comenzó muy temprano a afectar una porción de las haciendas en lo que constituyeron los primeros repartos agrarios del país, significativamente en los pueblos chinamperos de Iztapalapa, Mixquic y Xochimilco. También se dotó al nortero pueblo de Cuauhtepc con la destacada diferencia de que los primeros fueron iniciados como restitución, es decir, como respuesta al reclamo de que se les devolviera la tierra, mientras que el segundo fue una dotación ejidal que no requiere de tal demanda.

Estos repartos de tierra, y muchos de los que siguieron, tuvieron un sentido político más que una respuesta a las peticiones de los pueblos: muchas veces fueron insuficientes para garantizar la subsistencia de la familia, mientras que fue frecuente que grandes propietarios conservaron las mejores tierras gracias a su influencia política.

Pese a sus limitaciones, el reparto agrario contribuyó a que los pueblos subsistieran a las difíciles condiciones en que habían quedado después del movimiento armado, pero a partir de 1940 el crecimiento exponencial de la urbe trastocó la situación. A fines de esa década el gobierno federal inició el proceso de expropiación de las tierras de labor de muchos pueblos para convertirlas en reserva territorial para el establecimiento de industria y áreas habitacionales. La enorme migración campo-ciudad fue canalizada hacia Iztapalapa, el Ajusco Medio, el Pedregal de Santo Domingo, Cuauhtepc y otros espacios de los pueblos, mientras que áreas como la actual Alcaldía Benito Juárez fueron destinadas a asentamientos de capas medias y altas. Entre 1950 y 1980 más de medio centenar de pueblos vieron severamente trastocadas sus condiciones de vida.

Pero no solo perdieron la tierra. A la par, desaparecieron las autoridades civiles que subsistían hasta que en 1929 se suprimió la figura del municipio para imponer las delegaciones políticas en la capital y centralizar el poder.

### **Presencia indígena y comunidades indígenas residentes**

La migración campo-ciudad y el acelerado crecimiento poblacional de la Ciudad de México y su zona conurbada han traído consigo, especialmente a partir de mediados del siglo pasado, una presencia cada vez mayor de distintos grupos indígenas en la capital. Dicha presencia está marcada por una gran diversidad

y complejidad y en general es menos conocida que la referente a los pueblos originarios.

Según el Censo de Población y Vivienda 2020, en la Ciudad de México se hablan la mayoría de lenguas indígenas del país: 56 de las 61. Pero hay una gran diferencia entre las 7 primeras (náhuatl, mazateco, mixteco, otomí, zapoteco, mazahua y totonaco) y el resto: en 35 de esas lenguas los hablantes son menos de 200 personas en cada una de ellas. Tal diversidad difícilmente cabe en la definición de comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México entendidas como unidades socioculturales pertenecientes a pueblos indígenas foráneos que reproducen parte de su cultura comunitaria.

No toda la población indígena es residente en forma permanente. Ni todos llevan una forma de vida comunitaria. Existen flujos de migrantes con estancias temporales, esto es: viven en la capital por tiempos y regresan a sus lugares de origen, generalmente por razones laborales y ocupacionales. Dentro de ellas, una particularmente destacada es la de los trabajadores de la construcción, conocidos como albañiles; otro grupo importante son las trabajadoras del hogar; y un tercero son los jornaleros agrícolas que trabajan en las zonas rurales, en la cosecha del nopal y otros cultivos. Y por supuesto los hay en muchas otras ocupaciones, las más de las veces en los escalones más bajos de la economía. No existen estadísticas confiables sobre su número, pero no cabe duda de que revisten una gran importancia.

Entre los trabajadores indígenas es frecuente que existan bajas remuneraciones, ausencia de prestaciones de ley, inseguridad laboral, así como discriminación y explotación. Han existido algunos avances, como la existencia de varias organizaciones que representan a las trabajadoras del hogar, cuya movilización ha permitido logros legislativos, como su incorporación al régimen del Seguro Social, pero la observancia de ese derecho es baja. Un hecho que resulta incluso escandaloso es que aún existen sindicatos fantasmas que obtienen recursos indebidos simulando que representan a trabajadores de la construcción.

Existen muchas otras maneras en que grupos de indígenas encuentran espacios útiles en la Ciudad de México: como músicos callejeros (entre los que destacan los mixtecos oaxaqueños de la región de Huajuapán), como vendedoras fijas o semifijas de alimentos (tlacoyos, doraditas, tamales, camotes), como vendedores ambulantes de artesanías o simplemente pidiendo limosnas. Y también los que llegan con otros propósitos: cursar estudios –especialmente universitarios– o para atenderse de problemas de salud.

Las comunidades indígenas residentes son producto de procesos particulares que se relacionan con los casos mencionados. Se trata de un fenómeno de una gran diversidad que se desprende de las condiciones mismas de la migración. En la absoluta mayoría de los casos, las razones de la salida de las comunidades y pueblos indígenas ha sido producto de las adversidades económicas: desempleo o muy bajos jornales, baja productividad agrícola y malos precios de sus productos, sequías o inundaciones y otros factores. También se dan casos de desplazamientos forzados por situaciones de violencia en las regiones o entre los mismos pueblos. Pueden existir otros muchos motivos, pero en general implican que la mayoría de los indígenas llegan a la ciudad sin seguridades ni de empleo, ni de residencia. Se apoyan principalmente en redes familiares y de paisanos.

Las primeras migraciones, además, se enfrentaron a las dificultades de un manejo nulo o deficiente del español y a un racismo estructural. Los actores buscaban ocultar su carácter indígena con el fin de no sufrir la estigmatización y eso es lo que explica por qué muchos no enseñaron a sus hijos la lengua indígena. Como consecuencia, entre las siguientes generaciones de indígenas nacidos en la ciudad, ha existido la tendencia a que, en parte de ellos, se debilite su sentido de pertenencia. El que hayan logrado reconstruir comunidades en condiciones tan adversas puede ser calificado como proeza. Son numerosos los casos. Mencionaré algunos a los que quien esto escribe ha tenido la oportunidad de conocer directamente.

Los nahuas de Chilacachapa, Guerrero han tenido oleadas de migración a varios puntos de la Ciudad de México y también a los Estados Unidos. En las décadas de los ochenta y los noventa, varias decenas de familias se dirigieron a Cuau-tepec, en el punto más austral de la Ciudad, caracterizado por su condición de marginalidad. Allí lograron asentarse merced a diversas ocupaciones, entre las que destaca la venta de revistas atrasadas. Con el tiempo, lograron hacerse cargo de la organización de este ramo mercantil en la ciudad, lo que les brindó cierta estabilidad económica. Encabezaron las gestiones para urbanizar una parte alta de la zona, en la colonia Vista Hermosa. Más adelante, gestionaron también y contribuyeron con la entonces Delegación Gustavo A. Madero para constituir una casa de la cultura. Actualmente su papel sigue siendo destacado en ella, desde donde realizan algunas actividades para fortalecer su cultura, como la enseñanza del náhuatl y la elaboración de artesanías. De los diversos asentamientos indígenas de Cuau-tepec, es uno de los más activos en la política local, donde han sido capaces de establecer una suerte de alianzas sociales. Podría caracterizarse como una colonia con claro predominio indígena y ser considerado, por supuesto, como una comunidad indígena residente.

Un caso semejante, pero que se trata de una comunidad indígena pluriétnica es San Isidro Xochimilco, localizado en la frontera entre Milpa Alta y la parte serrana de Xochimilco. Una docena de grupos indígenas de diverso origen (nahuas, mixtecos, mixes, zapotecos y otros) se pusieron de acuerdo para comprar a ejidatarios tierras que antes eran agrícolas para fincar sus viviendas. Aunque también hay población no migrante, los indígenas constituyen una clara mayoría. Se trataba de una colonia-dormitorio. En un video realizado por personas ñuu savi de la segunda generación, se comienza diciendo “aquí antes vivía el maíz...” y se puede apreciar la salida en tropel muy temprano de las personas adultas a sus distintos trabajos, para regresar por la noche. Los jóvenes realizadores, que tuvieron la oportunidad de acceder a la educación superior, fueron a los lugares de origen de sus padres para conocer del “tata”, la semilla que se guarda de cosecha en cosecha desde tiempos remotos.

En este caso, como en el anterior, se destaca su capacidad de gestionar los servicios y de construir las casas y las calles. De particular importancia ha sido la definición de un santo patrón, cuestión nada sencilla si se considera la diversidad cultural de la que se parte. La fórmula adoptada fue la de ubicar las fechas que no se traslaparan con las fiestas de los pueblos originarios vecinos, lo que era fundamental para establecer un régimen de correspondencias con ellos, esto es, la reciprocidad en la participación en las principales festividades en la zona. A ello atañe también la edificación de una capilla para el santo patrón. Es interesante el esfuerzo que lo anterior representa para lograr un nivel de integración con los pueblos originarios: desde el nombre del asentamiento que incluye la denominación “Xochimilco”. Otros elementos que hablan del intento de crear una comunidad indígena pluriétnica, han sido varios proyectos echados a andar en particular por los jóvenes: una biblioteca con material en las diversas lenguas y una feria gastronómica representativa de cada uno de los pueblos integrados.

Además de las comunidades que han logrado establecerse en un territorio compartido, existen muchos otros que pese a la gran dispersión de sus lugares de residencia han establecido formas organizativas que les permiten recrear espacios colectivos comunitarios. Tal es el caso de los mixtecos de Santo Tomás Ocotepec o Ñuu yuku tuyuja en su lengua, pertenecientes al distrito de Tlaxiaco en la mixteca oaxaqueña. Habitan en diversos lugares entre la Ciudad de México y varios municipios de la zona conurbada y desde 1976 cuentan con una mesa directiva que agrupa a personas de las quince localidades que integran su municipio en Oaxaca. Cada año se reúnen para realizar el cambio de autoridades tradicionales mediante el traslado del bastón de mando y de los sellos entre



los representantes electos entrantes y salientes. Allí mismo se presentan los informes de lo realizado, que incluye un pormenorizado apunte de las finanzas. Es destacada la importancia que dan a las actividades deportivas, que es una de las actividades que les permiten tener una cercanía sistemática como comunidad. Asisten también el presidente municipal y su comitiva del pueblo en Oaxaca. A lo largo de todo el día, el ceremonial incluye discursos en español y en su lengua, música, bailes, comida y tepeche, bebida hecha a base de pulque.

El caso de los mixtecos poblanos muestra particularidades interesantes. Migraron desde hace más de seis décadas y se asentaron en diversos municipios del Estado de México y en la Alcaldía Gustavo A. Madero de la Ciudad de México, así como en varios destinos de los Estados Unidos, en especial, Nueva York. Este grupo encontró en la danza tradicional, los tecuanes, el mecanismo que les ha permitido mantener una importante cohesión social. Se trata de una danza compleja, que posee una coreografía, música, vestuario, relatos míticos e históricos de gran riqueza que la convierten en un factor cultural atractivo. Tiene como base la familia extensa e integra a personas de todas las edades, y en el caso de los provenientes de las zonas urbanas, crecientemente a mujeres, lo cual rompe con la tradición previa de ser una danza de varones.

A partir de la danza se han establecido agrupaciones que organizan una muy nutrida vida ritual propia, así como una cada vez más activa participación en correspondencias con fiestas de pueblos y barrios populares y en actividades impulsadas por instituciones culturales. Su importancia ha sido tal que dichas organizaciones ocupan, desde hace varias décadas, un papel relevante en la fiesta tradicional de los tecuanes en Acatlán, Puebla, que es la cuna de la danza. Son once los grupos de danzantes de la zona urbana, agrupados en una asociación que participa en diversas actividades. Destacan entre ellos los que se ubican en San Juan Ixhuatepec, Tlalnepantla, Estado de México, con cinco agrupaciones; y dos agrupaciones en Cuauhtémoc, Alcaldía Gustavo A. Madero, en la Ciudad de México. Un dato relevante es que se han sumado a las danzas personas de otros orígenes, no indígenas, que han encontrado en ella un espacio de vida comunitaria.

Las descritas hasta aquí, son distintas formas de conformar comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México y en su área conurbada que, por supuesto, no agotan los múltiples procesos similares. Tales comunidades son:

- Colonias formadas con mayoría de población proveniente de un pueblo indígena, como es el caso de Vista Hermosa, en Cuauhtémoc, Alcaldía Gustavo A. Madero.

- Colonias formadas con una población pluriétnica, como es el caso de San Isidro Xochimilco, en la Alcaldía Xochimilco.
- Mesas directivas y otras formas organizativas que integran a indígenas que, aunque viven dispersos, son provenientes de un pueblo o de un conjunto de pueblos indígenas, como es el caso de los pobladores de Santo Tomás Ocotepec, Tlaxiaco, residentes en la ciudad y su zona conurbada.
- Asociaciones de danzas u otras formas culturales que integran a familias indígenas y juegan un papel relevante en su vida cultural y social.
- Comunidades que se han desarrollado en las unidades habitacionales indígenas.

Las unidades habitacionales indígenas son producto de la política gubernamental llevada a cabo a nivel federal por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y por el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI), a raíz de las demandas y movilizaciones de varias organizaciones indígenas. Las dos instituciones han adquirido los terrenos y diseñado y desarrollado con los propios grupos indígenas viviendas a bajo costo. Se estima que entre las dos han construido unas 150 unidades en la Ciudad de México, lo que representa varios miles de familias.

El que tantas familias de una sola etnia estén juntas crea condiciones para desarrollar espacios comunitarios, pero esto depende de muchos otros factores. Por ejemplo, en algunas unidades han prevalecido intereses ajenos y los indígenas son minoría. De cualquier forma, constituirse como una comunidad en el espacio urbano siempre es un reto difícil. El caso de la unidad habitacional de La Candelaria, en La Merced, Alcaldía Venustiano Carranza es un buen ejemplo.

Los triquis son un grupo proveniente de la mixteca oaxaqueña que comparte con otros de esa zona las condiciones de pobreza y marginalidad. Esas son parte de las razones de las migraciones hacia la Ciudad de México, que comenzaron hace cuatro o cinco décadas. Pero en este caso, una de las causas adicionales ha sido una grave violencia interna entre varios grupos contrapuestos que se disputan el poder y los recursos. Pese a su división, los triquis han mostrado una gran capacidad de negociación, de presión y a la vez de realizar alianzas políticas. Entre otras cosas, los triquis cuentan con nueve unidades habitacionales, entre ellas, la de La Candelaria que consta de 65 departamentos.

La Candelaria triqui, como la llaman, se podría definir como una comunidad indígena en construcción. Después de un proceso lento y lleno de adversidades para constituir la unidad, en los últimos años han desarrollado una estrategia

para fortalecerse como comunidad, cuyo punto principal ha sido el establecimiento de una forma de organización central llamada Autoridad tradicional, con un mecanismo para su elección que descansa en lazos familiares. Ello se suma a la autoridad religiosa que descansa en las mayordomías.

La Autoridad tradicional ha desarrollado hace apenas tres años acciones como la organización del carnaval, con la presencia de músicos triquis y los vistosos danzantes de Juxtlahuaca, Oaxaca. Entre sus propósitos está fortalecer el sentido de pertenencia cultural de sus habitantes y, en especial, de los niños; así como la búsqueda de apropiación simbólica del territorio que comprende una parte del mercado de La Merced, el parque frente al Congreso de la Unión y la estación del Metro Candelaria. Esta actividad se suma a las otras fiestas, sostenidas por mayordomías, como las celebraciones de la Guadalupana, la virgen de Juquila, Día de muertos y otras.

Las construcciones de comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, como hemos tratado de mostrar, son múltiples historias, cada una con sus particularidades; pero hay otras expresiones indígenas urbanas, como las que representan a los vendedores de artesanías, alimentos y otros productos en espacios públicos, que ocupan un papel importante en el plano político, incluso de mucho más peso que las comunidades. Este tipo de organizaciones que unifican demandas económicas, emplean frecuentemente la movilización en las calles como forma de presión política.

### **La disputa por la identidad**

En las últimas tres décadas la situación de los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes ha dado un vuelco en muchos aspectos. Su inclusión en la Constitución Política de la Ciudad de México ha representado un parteaguas, que no se puede entender sin un fortalecimiento de estos dos actores, así como de su capacidad de actuar social, cultural y políticamente.

Muchos de los pueblos originarios urbanos habían vivido una suerte de extinción. Perdieron su lengua hace mucho tiempo, luego la absoluta mayoría de sus tierras y, por tanto, su forma de vida tradicional. También perdieron sus formas de representación. Su vida colectiva estaba reducida a algunas celebraciones en las que los participantes eran con frecuencia personas mayores. Por ejemplo, en la actual Alcaldía Benito Juárez no aparecían en las estadísticas y no existían políticas públicas que los consideraran. Esto era algo particularmente marcado en la Colonia Del Valle, una de las más definidas por su población de capas medias y altas. Ahora sabemos que allí sobreviven pueblos como San Lorenzo

Xochimanca, en cuyas tierras se instaló el Parque Hundido, cuyo particular relieve se debe a que anteriormente albergó las ladrilleras del pueblo. Otro pueblo, Santa Cruz Atoyac, recientemente gestionó y logró que una estación de la línea 3 del Metrobús adoptara su nombre y no el de Zapata como estaba previsto por las autoridades de ese transporte público.

Porque la lucha por los nombres –por la nomenclatura– es también una lucha por existir y ser reconocidos. ¿Quién decide, por ejemplo, que una colonia de Iztapalapa se llame Sifón y no se le reconozca como parte del pueblo Magdalena Atlazolpa, al que pertenece? ¿Por qué Barrio Bajo, que es parte del pueblo de Cuauhtepic, en la Gustavo A. Madero, está considerado colonia y no pueblo? Para los pueblos rurales el problema no parece ser tan importante, puesto que su existencia no se encuentra en debate, aunque sí se dan cuestiones como la contradicción entre el nombre de las calles (usualmente identificadas con los héroes patrios) y la denominación antigua por parajes, a la usanza indígena, como todavía siguen llamándolos muchas veces en Milpa Alta.

Son muchos los casos en que se han tomado decisiones en estos aspectos que han pasado por encima de la voluntad de los pueblos y por eso es trascendente que Santa Cruz Atoyac haya logrado cambiar la decisión ya mencionada, como también es interesante que ahora las autoridades tengan la disposición de escuchar a los pueblos.

Junto con la nomenclatura, también tiene lugar el debate por los símbolos. Solo en fechas recientes los pueblos de Iztapalapa tienen arcos en sus entradas. Organizaciones culturales independientes recientemente gestionaron y construyeron, con sus propios recursos, un monumento con el jeroglífico de Cuauhtepic, que significativamente pugnan por que se escriba con h, puesto que así significa “el cerro del águila”, que es la única representación pública con que cuentan.

Todo lo anterior pone de relieve la importancia, en especial para los pueblos urbanos, de que se cuente con un registro formal de pueblos, lo que es la base para ejercer sus derechos. Pero, más que una decisión burocrática o institucional, el proceso debería de partir de la convicción, iniciativa y decisión de los propios actores.

El fortalecimiento identitario de los pueblos está anclado en el despliegue cultural en las últimas décadas. Mención particular merece la celebración del carnaval que ha crecido en grandes proporciones en toda la ciudad, de tal forma que puede hoy considerarse como una de las expresiones de cultura popular más representativas de la capital. Un solo carnaval como espíritu, pero con fechas

diferentes y muchas caras: los catrines, los charros, los locos o máscaras y los chinelos. Esta festividad, desde tiempos coloniales, se convirtió en un espacio de encuentro entre los mestizos pobres y los indígenas de los pueblos, pues ambos vivieron la exclusión y el menosprecio de las élites hacia sus expresiones satíricas y burlescas. Y hoy vuelve a ser lugar de confluencia entre los pueblos originarios rurales y los urbanos, así como los barrios populares. En los últimos años, apoyados por autoridades, tanto centrales como de las alcaldías, diferentes carnavales han organizado actividades conjuntas.

Otro tanto pasa con las danzas tradicionales. Las danzas concheras, de las que se tiene noticia desde épocas antiguas, han dado lugar a otras expresiones dancísticas, como las denominadas aztecas o mexicanistas. Estas últimas se distinguen por un discurso que pone énfasis en sus raíces prehispánicas, más que en las católicas y coloniales. Así, han dejado de usar instrumentos de tecnología europea, como las mandolinas o conchas (por el uso de conchas de armadillo o de calabaza), han cambiado sus trajes y adoptado coreografías más dinámicas. Ambas, aunque especialmente estas segundas, han aumentado considerablemente en número y en ellas participan pueblos originarios de la Ciudad de México y de otros estados, así como cada vez es más evidente la integración de personas de muy diversa condición, incluyendo clases medias urbanas. Se trata pues, de un mestizaje cultural muy marcado. Este fenómeno de expansión y complejidad de las danzas incluye otros muchos casos, como son los chinelos, originarios del vecino estado de Morelos, que se han asentado en muchas alcaldías y su presencia, junto con la de los concheros y aztecas, es ya cotidiana en las festividades religiosas.

Cada pueblo originario, hablando en particular de los urbanos, ha desarrollado una suerte de estrategia cultural mediante algún aspecto sobresaliente de su acervo para resistir las condiciones adversas que han enfrentado. Por ejemplo, el pueblo de Santa Cruz Atoyac encontró en las danzas un instrumento central de subsistencia y cohesión cultural, puesto que ellos forman parte, desde épocas remotas, de la danza de Tlaltelolco, que representa el centro en la tradición conchera; pero en el pueblo, los días de la fiesta patronal y otras fechas importantes, el despliegue de esa y otras danzas es tan grande que no parece corresponder con lo pequeño de su población actual.

Un proceso semejante es la vigorización de la celebración del Día de muertos en San Juan Tlilhuaca, uno de los 25 pueblos originarios de Azcapotzalco. También en este caso se aprecia que se trata de una tradición antigua que se había debilitado a la par que el pueblo sufría la imposición de una severa urbanización invasiva. Con todo, el pueblo mantuvo su panteón comunitario y, en torno a

él y a la iglesia contigua, ha ido ensanchando la celebración hasta convertirla en un acontecimiento cada vez más grande, diverso y valorado por los propios habitantes y por los visitantes.

Es interesante apuntar que el panteón del pueblo de Tlilhuaca colinda con un panteón civil mucho más grande. La comparación entre ambos es útil para distinguir lo que tiene de propio la cultura comunitaria de los pueblos. Mientras que el panteón civil está organizado por las autoridades gubernamentales y funciona con trabajadores que reciben un sueldo; el panteón comunitario es una responsabilidad colectiva, un cargo rotativo honorario que descansa principalmente en las familias del pueblo. En el primero es evidente el descuido, el desorden e incluso actividades indebidas; en el segundo es notorio lo contrario: el cuidado, la rendición de cuentas y el valor que se le da por parte de la población. Los panteones comunitarios son parte esencial de los territorios de los pueblos, lo que explica la resistencia que han tenido hasta fechas muy recientes, de defenderlos de la intención de los gobiernos de las alcaldías y del gobierno central de desaparecerlos como espacios autónomos. Esta actitud muestra con claridad la incompreensión que subsiste en medios gubernamentales, sin importar mucho la orientación política que tengan, en torno a la personalidad, cultura y carácter de los pueblos.

Un rasgo adicional del proceso de revitalización de los pueblos, que involucra tanto a los rurales como a los urbanos y también a las comunidades indígenas residentes, consiste en una producción intelectual propia y en muchos casos relevante. En esa tendencia ha sido útil la creación de programas gubernamentales como el llamado, en sus inicios hace poco menos de dos décadas, Programa de Apoyo a Pueblos Originarios del Gobierno de la Ciudad de México (PAPO) y, poco después, la entrada del Programa de Acciones Culturales Multilingües y Comunitarias (PACMyC) de carácter federal. Ambos funcionan como esquemas semejantes: por medio de convocatorias públicas se apoyan proyectos culturales avalados por asambleas o espacios comunitarios mediante el otorgamiento de apoyos económicos. Pese a lo limitado de dichos apoyos, estos programas han tenido la virtud de impulsar la acción propia y directa de los actores, de tal forma que no es extraño que ellos terminen poniendo más recursos de los recibidos y la tasa de cumplimiento sea alta.

De esta manera se han producido cientos de libros con temas locales, así como proyectos que han impulsado diferentes actividades artísticas y culturales. Además, de manera independiente, se han generado revistas y otras publicaciones de alta calidad entre las que hay que destacar *Crisol Mágico*, de Milpa Alta. En el proceso han confluído otros factores, como el creciente interés académico por

estos temas. En las principales universidades –Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) y Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)– se han creado espacios académicos especializados, en los que se han formado no pocos estudiantes provenientes de pueblos y comunidades. Destaco en particular el interés mostrado hacia los temas históricos, lo que por sí solo habla de la importancia que ha cobrado lo identitario.

Otros aspectos en que el vigor de las culturas originarias está presente son los relativos al conocimiento de temas de salud, como la herbolaria y los baños de temazcal; y el impulso a las actividades artísticas como el teatro, el video y el cine. Y también es un hecho sobresaliente la multiplicación de cursos sobre lenguas indígenas y en particular del náhuatl. Esta lengua, hasta hace poco, estaba reducida a espacios domésticos y era conocida por contadas personas entre pueblos originarios. El náhuatl seguía siendo impulsado en las escuelas solamente en Milpa y en Santa Ana Tlacotenco. Tenía lugar un encuentro anual en torno a dicha lengua impulsado por el reconocido maestro Miguel León Portilla y la Academia de la Lengua Náhuatl, una institución local. Ahora muchas personas están interesadas en reaprenderlo y, si bien su uso es más bien ceremonial, el fenómeno no deja de tener importancia, pues se contrapone a la tendencia a la desaparición de las lenguas indígenas. El dato censal de 2020 de que solo un 4% declaró en Milpa Alta hablar el náhuatl no permite apreciar lo anterior.

### **Situación política**

Visto en su conjunto, se puede apreciar que en las últimas dos décadas han mejorado en alguna medida los niveles de interlocución entre los pueblos y comunidades con las autoridades capitalinas. A ello ha contribuido la puesta en marcha de diversas acciones positivas en ese sentido. Entre ellas están el Programa de Apoyo a Pueblos Indígenas (PAPO) y el PACMyC ya mencionados; la Fiesta de las Culturas Indígenas, creada en 2014 y que ha servido principalmente a las comunidades indígenas residentes; las declaratorias de Patrimonio cultural inmaterial de la Humanidad de manifestaciones culturales de estos actores; el proyecto de la Universidad de Lenguas Indígenas y el que se impartan clases de idiomas indígenas en el programa Pilares, entre otras acciones.

No obstante lo anterior, que se da básicamente en el plano cultural, no han dejado de existir contradicciones, incluso serias, que giran principalmente en torno a la construcción de obras públicas y privadas que afectan o pueden afectar los territorios y los recursos naturales de los pueblos. Del recuento –que es largo– cabe destacar la resistencia a la línea 12 del Metro en la zona de Tláhuac;

la defensa del agua en San Bartolo Ameyalco, en la Álvaro Obregón; la oposición a la construcción de la supervía, un camino de paga elevado en Magdalena Contreras; y actualmente la afectación del pueblo de Xoco en la Benito Juárez por la Torre Residencial Mítikah, un conjunto habitacional, comercial y de servicios que con 62 pisos tiene el edificio más alto del país.

Además, han existido frecuentes controversias en el tema de las consultas para diferentes objetivos. Uno de los reveses recientes más marcados fue la oposición que vivió la consulta del Plan General de Desarrollo y el Plan General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México que, a la postre, resultó fallido. Esto no obstante el considerable esfuerzo que implicó su elaboración y la búsqueda de validación en numerosos foros y espacios académicos. Los documentos comentados, puede decirse, no pasaron la prueba en algunos de los espacios con influencia dentro de los pueblos, en especial, en Milpa Alta.

No es simple intentar una explicación a estos fenómenos, que muestran el arraigo de una desconfianza larga entre un conjunto de actores que han vivido históricamente una situación de injusticia y estructuras de gobierno en las que están presentes las prácticas verticales en la toma de decisiones. Pero, más allá de ese tipo de, digamos tradición, es importante revisar la estrategia concreta que se empleó. Es evidente que en algún momento prevalecieron posiciones irreductibles entre grupos de los pueblos rurales.. El asunto de fondo es que tales posiciones se apoyaron en la memoria de afectaciones a los intereses de varios pueblos como las que anotamos líneas atrás; entonces dejaron de ser solo planteamientos ideológicos y se les dotó de alguna verisimilitud. Y el debate dejó de serlo para convertirse en un camino cerrado.

Un tema ligado a esta problemática es la convocatoria para el Sistema de Registro y Documentación de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México, publicada en mayo de 2022 por la Secretaría de Pueblos Originarios y Comunidades de la Ciudad de México (SEPI). Las críticas al documento, que señalaron un exceso de requisitos, pero sobre todo un mecanismo vertical que dejaba en manos gubernamentales la decisión de qué pueblo era registrado, generó tal descontento que la respuesta a la convocatoria fue muy baja. Así, un hecho positivo –el reconocimiento de los actores sociales como base para exigir sus derechos– se convirtió en uno negativo por la forma de llevarlo a cabo.

Como se puede apreciar, la atención a aspectos muy importantes en relación del gobierno con los pueblos y comunidades presenta un patrón en que es factible advertir descuidos y falta de oficio. Es necesario que en un futuro inmediato



las áreas de atención a estos actores gocen de cierta autonomía en su funcionamiento y de una importante cercanía y conocimiento del tema, pues deberán, en cierta forma, recomponer una relación que hoy muestra evidente desgaste. En todo caso, lo decisivo es no renunciar a la idea de que existen las posibilidades del diálogo y que para que fructifique en ello sería particularmente útil una interlocución política con experiencia.

Lo anterior es indispensable para corresponder a una idea central de la Constitución Política de la Ciudad de México, que en su Artículo 2 señala: “La Ciudad de México es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio y sus comunidades indígenas residentes. Se funda en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales”.

No solo se reconoce a pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, sino que los dota de derechos fundamentales a partir de la noción de la libre determinación y autonomía para esos actores colectivos, mediante sistemas normativos propios, que incluyen la administración de justicia y el manejo de sus recursos naturales y del medio ambiente.

La Constitución ya es un factor actuante al impulsar el empoderamiento de pueblos urbanos y rurales, pero su puesta en marcha enfrenta dificultades en aspectos claves, que constituyen el corazón de la idea de autonomía: las formas de gobierno propias. Son varios pueblos los que han emprendido el camino de instaurar consejos de gobierno. Tales son los casos de: San Andrés Totoltepec, en Tlalpan, que es un pueblo originario semirural; o La Piedad Ahuehuetlán, que es un pueblo urbano, del que una parte muy grande de la población ha sido prácticamente desterrada, como se apuntó antes. Son muy diferentes sus condiciones, pero ambos enfrentan el hecho de que la mayoría de la población ya no es originaria del pueblo. Así las cosas, el alcance de sus decisiones y su puesta en marcha son complicados y no es difícil que enfrenten oposiciones.

Este es un aspecto que puede ser relevante en la mayoría de los pueblos. ¿Qué hacer con los *avecindados*, como son llamadas aquellas personas que viven en un pueblo por largos tiempos, pero no son originarios de él y que suelen tener un gran peso en muchos aspectos? ¿Pueden ser excluidos de la toma de decisiones significativas? O, en todo caso, ¿en que materias pueden participar y en cuáles no? Y lo que es más complicado aún: ¿Qué hacer cuando los pobladores originarios constituyen una minoría? Este es un asunto que debe ser debatido en cada uno de los pueblos y puede resultar decisivo para generar una estructura de gobierno eficaz y justa.

Aun en Milpa Alta, donde la mayoría de sus 12 pueblos todavía representan mayorías claras, no se ha podido ejercer la atribución de formar gobiernos propios. Allí subsiste un problema que capta la atención en materia de representación política. Desde hace años está vacante el cargo de representante general de bienes comunales, autoridad sin la cual no es factible tomar decisiones en materia de los bosques comunales y otros temas trascendentes. No se ha podido subsanar ese problema debido a una grave desunión entre los pueblos: en el proceso de elección reciente se presentaron 13 candidatos para el puesto y ninguno alcanzó la mayoría. Finalmente, la autoridad agraria nulificó la elección y las cosas quedaron irresueltas.

Dificultades como las señaladas no permiten apreciar que, en el corto plazo, los pueblos originarios cuenten con formas de gobierno autónomas eficaces. Así las cosas, las instancias que pueden ser corresponsables de los procesos de planeación a diferentes niveles pueden ser las actualmente vigentes, como las autoridades agrarias y los enlaces territoriales. En última instancia, los pueblos cuentan con un mecanismo de toma de decisiones que se ha logrado mantener a lo largo del tiempo: las asambleas.

El próximo cambio de gobierno puede ser una coyuntura para hacer un balance de lo realizado hasta aquí. Es un tema central de justicia, pero también un asunto clave para la viabilidad futura de la ciudad, dotar a los pueblos originarios –en especial los rurales y semirurales– de mayores atribuciones en materia de suelo de conservación y de los espacios de producción agropecuaria y forestal. Junto con los pueblos originarios urbanos, constituyen el actor social más antiguo de la cuenca. Si se agregan las comunidades indígenas residentes, se está hablando de una parte esencial de la cultura e historia de la capital.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, L. (coordinadora) (2011). *Pueblos urbanos. Identidad ciudadana y territorio en la ciudad de México*. UNAM; Miguel Ángel Porrúa.
- Comité de mecanismo de la consulta para la Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Distrito Federal (2015, marzo). *Anteproyecto de iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Distrito Federal*.
- Constitución Política de la Ciudad de México* (2017). Porrúa.
- COPRED - Consejo para prevenir y eliminar la discriminación en la Ciudad de México (2022). *Personas y comunidades indígenas en la Ciudad de México*. <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/personas-indigenas-en-la-ciudad-de-mexico-2022-final-pdf.24.12.2023>
- El campo de la ciudad* (2022, 20 de agosto). *La Jornada del Campo* número 179.
- Escárcega López, E. (1989). *Cuadernos de Información Agraria. Distrito Federal, 1916-1986*. CEHAM.
- Gibson, Ch. (1994). *Los aztecas bajo el dominio español. 1519-1810*. Siglo XXI.
- Gomezcésar, I. (2011). *Para que sepan los que aún no nacen... Construcción de la historia en Milpa Alta*. UACM.
- Gomezcésar, I. y Ochoa, C. (Coord.) (2019). *Cuautepec. Actores sociales, cultura y territorio*. UACM.
- González Aparicio, L. (1988). *Plano reconstructivo de la región de Tenochtitlan*. INAH; Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Guarisco, C. (2003). *Los indios del Valle de México y la construcción de una nueva sociabilidad política 1770-1835*. El Colegio Mexiquense.
- Lockhart, J. (1999). *los nahuas después de la Conquista. Historia social y cultural de la población indígena del México Central, siglos XVI-XVII*. FCE.
- López Caballero, P. (2003). *Los Títulos Primordiales del Centro de México*. Conaculta.
- Medina Hernández, A. (Coord.) (2007). *La memoria negada de la ciudad de México. Sus pueblos originarios*. UNAM-UACM.
- Mora Vázquez, T. (Coordi.) (2007). *Los pueblos originarios de la Ciudad de México. Atlas etnográfico*. INAH.

Romero Tovar,(2010). *Memoria y defensa de los panteones comunitarios del Distrito Federal*, *Nueva Antropología* vol. 23, núm. 73, 9-33.

Pérez Téllez, I. (coordinador). (2019). *Indígenas urbanos. Proyecto de investigación etnográfica de la Ciudad de México*. Secretaría de Cultura.

Villarruel Velasco, B. (2017). *El carnaval de la capital*. CIESAS.

## CAPÍTULO 14

# **La diversidad de la ciudad popular, el barrio, las colonias y los fraccionamientos**

María Soledad Cruz Rodríguez y  
Cristina Sánchez Mejorada Fernández

## **Introducción**

**E**l poblamiento popular en la Ciudad de México ha sido un fenómeno que ha estado presente durante toda la historia de la urbe, desde la época virreinal hasta el siglo XXI. Sus características han sido diversas y se relacionan directamente, por una parte, con los procesos sociales políticos y económicos por los que ha pasado nuestro país, y por otra, con los procesos urbanos específicos que se presentaron en el territorio que nos ocupa. Esto ha definido los rasgos de los grupos sociales que se han visto involucrados en este proceso y han ido cambiando a través del tiempo. De esta manera, la composición social del poblamiento popular ha sido diversa: se puede encontrar desde indígenas, obreros, población migrante, trabajadores del sector público, etc. Una de sus características generales ha sido la existencia de precarias condiciones económicas y de la vivienda; estas han variado a través del tiempo y con algunas políticas urbanas específicas, parte de estos sectores sociales ha logrado tener mejores condiciones de vivienda.

Este trabajo pretende dar cuenta de este largo proceso histórico de conformación de la diversidad del poblamiento popular. Es un recorrido largo, desde finales del período virreinal, siglo XIX y XX fundamentalmente, pero a la vez breve, que tiene como objetivo resaltar la heterogeneidad de las diferentes formas del poblamiento popular, las políticas urbanas generales que dieron paso a su conformación, su ubicación en la ciudad y las diferentes nociones con las que se han definido estos asentamientos: colonias, pueblos, barrios, unidades habitacionales, etc.

### **El siglo XIX, de la segregación étnica a la diversidad social y territorial**

La vida independiente de México inicia en el siglo XIX, período en el que comienza la construcción de la nación mexicana a partir de un proceso que involucró la definición de un proyecto político, social y económico que reorganizó

de manera fundamental las estructuras virreinales. Este proceso se llevó a cabo en todo el país. Las regiones que constituyeron al naciente país tuvieron particularidades específicas de acuerdo con las relaciones económicas regionales; con los cambios sociales derivados de la desaparición del criterio de la segregación étnica; así como con la nueva organización política-administrativa que determinaba la existencia de una sola legislación, en la que se consideraba a toda la población como “ciudadanos” sin distinción étnica y se reconocía al municipio como la célula de la organización del gobierno nacional. El desarrollo de los elementos mencionados implicó transformaciones territoriales tanto en el poblamiento rural como en las ciudades mexicanas.

En el caso de la Ciudad de México, su estructura urbana se había desarrollado en los años del período virreinal (siglos XVI al XVIII) a partir del criterio de segregación étnica entre los españoles y los indígenas. En este sentido, existieron leyes para las ciudades españolas y legislaciones específicas para los pueblos de indios. Ambas se expresaron en el territorio colonial, por lo que el poblamiento se estructuró con base en la fundación de ciudades para españoles y pueblos de indios. De esta manera, la traza inicial de Ciudad de México se configuró a partir de un centro, en el que se localizaron los solares urbanos en los que habitaba la población española, mientras que en los alrededores se encontraban los pueblos de indios. Los pueblos estaban constituidos por un “fundo legal”, que era la zona de poblamiento, por barrios que podían estar en esta área o en las tierras de los pueblos. Estas tierras eran el tercer elemento constitutivo de los pueblos. La pretensión de mantener la segregación étnica pronto fue superada, el desarrollo de la urbe en los siglos virreinales mostró la imposibilidad de sostenerla.

La relación entre pueblos y la “ciudad española” se intensificó con el paso del tiempo por lo que el criterio de separación dejó de ser vigente, lo anterior se debió a varios elementos:

- a. los límites de la ciudad se ampliaron, los pueblos más cercanos se incorporaron a ella; algunos de ellos eran ya parte de los límites de la urbe y se identificaban como arrabales o barrios;
- b. la población urbana se diversificó, ya que estaba constituida por mestizos, indios, criollos, negros, etc., esto llevó a la conformación de barrios urbanos en los que habitaban;
- c. las actividades económicas se ampliaron hacia el comercio, servicios, actividades artesanales, mano de obra para la construcción, trabajo doméstico, etc. Esta dimensión también se expresó en la urbe con la existencia de barrios en el casco urbano de tipo comercial y en los que había talleres de artesanos especializados.

Todo esto dio como resultado a fines del siglo XVIII una ciudad compleja, diversificada social y económicamente, que no tenía ya relación con el criterio inicial de la organización de la traza urbana y en la que los barrios urbanos, los barrios de los pueblos y los pueblos mismos se presentaron como parte integrante de la ciudad colonial.

La primera década del siglo XIX inicia con el movimiento de Independencia, la estructura económica colonial se desarticula, por lo que en los años subsecuentes se inicia un proceso de reestructuración; la organización territorial, así como el poblamiento rural y urbano se trastocan y la construcción de una legislación nacional para el país implicó una ruptura con las disposiciones legales virreinales. La mayor parte del siglo XIX (1823-1876) estuvo caracterizada por diferentes movimientos políticos que se disputaban la organización política hegemónica para México. Se trata de la lucha entre liberales y conservadores que estuvo presente en casi todo el siglo XIX y que culmina con el ascenso de Porfirio Díaz al gobierno del país en 1876. A partir del triunfo de la Independencia, la Ciudad de México pierde el predominio político y económico que había tenido en el período virreinal, por lo que la urbe no tuvo un crecimiento demográfico ni físico importante; de hecho, los límites de la ciudad colonial se mantienen (Morales, 2011). La situación cambiaría ya entrada la segunda mitad del siglo XIX.

En este período se presentaron tres procesos que incidieron en los cambios en la ciudad: el primero tiene relación con la desaparición de las diferencias legales entre indios y españoles; el segundo refiere a la creación del Distrito Federal como sede del gobierno federal; el tercero lo constituye la promulgación de las leyes de desamortización de los bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas.

Con respecto al primer punto, la desaparición de las legislaciones que protegían a los indios en las que se establecía la protección de las tierras de los pueblos, así como los tribunales a los que podían acudir en caso de abuso sobre sus tierras, dio paso a una ofensiva directa sobre la autonomía que hasta entonces habían tenido los pueblos para administrar sus tierras y los recursos provenientes de las mismas. Esto implicó la incorporación de los pueblos a las nuevas instituciones políticas, en particular al municipio; con ello, los pueblos se incorporaron a las leyes liberales, cuestión que dio paso a que los recursos de los pueblos pasaron a manos de la administración municipal y, por ende, desaparecieron las formas de gestión eclesiástica que sostenía la administración colonial de los indios. Esto inauguró el largo proceso de conformar a los indios en “ciudadanos” y a presentarse como “vecinos de la ciudad” y no como actores sociales separados de la vida urbana.



En lo que respecta a la creación del Distrito Federal (D.F.), este se crea en 1828 para albergar la sede del gobierno federal; su delimitación tuvo cambios durante el siglo XIX. De esta manera de los 300 km<sup>2</sup> iniciales pasaron a 1,453 km<sup>2</sup> cuando en 1898 quedó definida su extensión definitiva. Esta superficie territorial se mantiene hasta la actualidad. La definición de la superficie del Distrito Federal se realizó a partir de la afectación de municipalidades que se encontraban en el Estado de México. De esta manera pueblos, ranchos y haciendas pasaron a ser parte del D.F., por lo que el paisaje de este territorio tuvo mayoritariamente características rústicas diversas (Carta Corográfica del Distrito Federal, 1877). De esta manera en el territorio defenido se encontraban: la Ciudad de México, los pueblos, barrios de los pueblos –que eran aquellos que se encontraban fuera del fundo urbano de estos poblamientos–, ranchos, haciendas y villas. Las villas eran poblados que denotaban cierta importancia por su papel en algunos hechos históricos relevantes o que resaltaban por su concentración de población como: villa de Coyoacán o de Azcapotzalco. Para los pueblos esto significó cambios en las jurisdicciones estatales y municipales a las que pertenecían y una desarticulación de sus tierras que, en muchos casos, quedaron en municipalidades distintas a las que se encontraba el fundo legal o casco urbano del pueblo. Esto dio origen a los conflictos de linderos propiedad de la tierra, que fueron muy comunes en el territorio.

Finalmente, las leyes de desamortización de bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas tuvieron un impacto directo en la estructura de la Ciudad de México y sus alrededores. Esta legislación promulgada en 1859 tuvo dos efectos: el primero fue la afectación de los bienes inmuebles que la Iglesia tenía bajo su propiedad en la ciudad y el segundo fue la pérdida de las tierras de los pueblos en los alrededores de la urbe. La desincorporación de las propiedades de la Iglesia en la ciudad transformó la propiedad eclesiástica en laica, con lo que se permitió un cambio de los usos del suelo de la ciudad que tendieron a ocuparse en servicios educativos, públicos y particulares. Por otra parte, las tierras que los conventos tenían en los linderos de la ciudad (como potreros, huertas, etc.) se liberaron para ser vendidas a particulares, lo que permitirá la aparición de nuevos espacios que fueron ocupados por los fraccionamientos (Morales, 2011).

Con la llegada de Porfirio Díaz a la Presidencia se impulsó el proyecto económico tendiente a la unificación del mercado nacional y con ello a la centralización política. Esto permitió la conformación de un mercado externo en beneficio de la Ciudad de México, lo que inició un cambio importante en las características de la urbe. Uno de los cambios más notables fue el importante crecimiento físico y demográfico de la ciudad: en 1858 su superficie era de 8.5 km<sup>2</sup>, para 1910 se

extendía en 40.5 km<sup>2</sup>. En cuanto al aumento de la población, esta pasó de 200,000 habitantes en el año de referencia, a 471,000 en la primera década del siglo XX. La ciudad se expandió de manera importante y algunas municipalidades quedaron unidas al área urbana, estos fueron los casos de Azcapotzalco, Tacuba, Guadalupe Hidalgo, Tacubaya, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán y Tlalpan (Morales, 2011).

El crecimiento de la ciudad se debió, además de los cambios en la legislación ya mencionados arriba, a los siguientes elementos:

- a. La recuperación de la primacía de la Ciudad de México como centro político, cultural y económico;
- b. La apertura de nuevas avenidas que constituyeron ejes de movilidad hacia la periferia;
- c. La inversión en el ferrocarril, que implicó no solo impulsar a la ciudad como centro económico nacional, sino también la creación de rutas urbanas que permitieron conectar con el centro a los nuevos fraccionamientos y las recientes zonas de urbanización;
- d. A la realización de obras en la ciudad tendientes a introducir tuberías subterráneas y el cierre de los canales que todavía cruzaban por una parte importante de la urbe.

Estos elementos permitieron la especulación de las tierras agrícolas de haciendas y ranchos ubicados en la periferia, lo que favoreció la aparición de los primeros fraccionadores en la ciudad, quienes compraron a precios muy bajos estos terrenos y construyeron zonas habitacionales para diversos sectores de población de la ciudad. Con el paso del tiempo los fraccionadores llegarán a convertirse en actores sociales centrales en la producción de la ciudad.

Los procesos delineados arriba dieron paso a una estructura urbana que marcó los ejes de crecimiento y desarrollo de la ciudad, así como las rutas del poblamiento y su diferenciación socioespacial. En esta época apareció como tal la noción de colonia para referirse a los nuevos espacios habitacionales que se formaron en la urbe, también se fundaron nuevos barrios urbanos como efecto de la ampliación de las rutas de transporte y de la implantación de los talleres de los ferrocarriles. Así aparecieron las colonias urbanas para trabajadores, para profesionistas y para la élite porfirista.

De esta manera la estructura de la ciudad para el período 1860–1910 tuvo las siguientes características:

En el norte, los barrios de los pueblos de Santa Ana, Tlatelolco y Peralvillo que se encontraban en los linderos de la ciudad se incorporan a ella; en esta misma

zona se establece el hipódromo de Peralvillo, así como varias empresas ferroviarias, como el ferrocarril de Guadalupe y la estación de Hidalgo que motivarán la formación de colonias para sus trabajadores.

En la zona noreste, en las delimitaciones del barrio de Tepito se crea la colonia Violante. En la última década del siglo XIX se identifica una expansión importante hacia la zona oriente del municipio de Guadalupe Hidalgo (que se conformaba con los territorios de los que actualmente constituyen las Alcaldías Gustavo A. Madero y parte de la Venustiano Carranza), donde se formaron varias colonias habitadas por obreros y gentes de escasos recursos. Esto se debió a que en esta área se construyó la penitenciaría de Lecumberri, el rastro y las vías del Ferrocarril Interoceánico y de Cintura, algunas de estas colonias fueron: Morelos, la Bolsa, Rastro, Valle Gómez.

En el área norponiente se crean las colonias Barroso, Santa María la Ribera y la Guerrero. Las dos primeras fueron colonias denominadas “campestres”, ya que estaban en las afueras de la ciudad y su objetivo era que en ellas se establecieran sectores sociales con ingresos medios y altos; después de muy poco tiempo estas colonias se consideraron ya como urbanas. La colonia Guerrero se construyó para la clase trabajadora.

En el poniente se fundan colonias para profesionistas y sectores de ingresos medios como la Arquitectos –su diseño original consideraba la conformación de quintas con grandes espacios verdes– y la San Rafael. En el municipio de Tacuba se crean colonias como la Limantour e Indianilla.

En la primera década del siglo XX se registra un crecimiento importante en los lados de Paseo de la Reforma y hacia el surponiente, se crean colonias para las clases altas que estaban provistas de sistemas modernos de servicios: se trata de La Teja (que después se denominaron la Americana, Juárez y Cuauhtémoc), así como la Roma y la Condesa.

En el sur de la ciudad se urbanizan los barrios del Campo Florido, San Salvador, Necatitlán, Niño Perdido y San Pablo. En esta zona se establecen hospitales, almacenes de Obras Públicas y la gran Fábrica de hilados, tejidos y estampados de San Antonio Abad; como consecuencia de esto, los barrios que se conforman en las cercanías de estas obras albergaban a los trabajadores de estas empresas.

Este importante crecimiento de la ciudad sorprendió al ayuntamiento que no contaba con los recursos económicos suficientes para atender la problemática urbana; además de tener un marco legal muy limitado, con una insuficiente regulación urbana en la que no quedaba especificada la introducción de los

servicios y solo consideraba el establecimiento de contratos de urbanización con los fraccionadores, en los que no se especificaban sus obligaciones. Esto permitió un abuso de los fraccionadores, los que no solicitaban permiso para crear las nuevas colonias –ni para trabajadores o clase media– y mucho menos atendían el problema de los servicios. Esta situación llevó a que la Ciudad de México presentara serios problemas de salubridad, ya que la mayoría de las colonias no contaban con ellos. Las colonias en las que habitaban grupos pudientes lograron de manera paulatina, a través de negociaciones con el municipio, la resolución del problema de los servicios, pero para las colonias para trabajadores y barrios urbanos la situación era crítica y se conformaron verdaderos tugurios, en los que no solo prevalecían las precarias condiciones sanitarias, sino presentaban niveles muy altos de delincuencia. Esto dio origen a la identificación de barrios populares estigmatizados como La Bolsa y Santa Julia.

La definición en esta época de la estructura urbana de la ciudad marcará para las décadas subsecuentes y prácticamente para todo el siglo XX las rutas del crecimiento urbano, así como la diferenciación socioespacial del poblamiento. De esta manera, las zonas del norte y del oriente se distinguieron por la localización de colonias para trabajadores con muchos problemas de servicios, el poniente para la clase media, mientras que en el suroeste se encontraban las colonias para las clases pudientes. La debilidad del ayuntamiento y la ausencia de una legislación urbana que regulara el crecimiento de la ciudad también fueron elementos que heredaron los primeros gobiernos posrevolucionarios en la década de los veinte.

### **La conformación del Estado revolucionario, la ciudad y el poblamiento popular**

En las tres primeras décadas del siglo XX se presentó un crecimiento importante de la Ciudad de México. En 1900 la población ascendió a 368,698 personas; treinta años después se contabilizaron 1,029,068 habitantes<sup>1</sup>. En lo que refiere al área urbana, a principios de siglo esta abarcaba 27.7 km<sup>2</sup>; para 1930 ascendió a 86 km<sup>2</sup>. Una de las causas más importantes de este crecimiento fue el movimiento revolucionario, ya que generó una fuerte movilidad de población de las localidades rurales hacia lugares más seguros como las ciudades. Este fenómeno aceleró la urbanización y con ello la formación de nuevas colonias. Como ya se mencionó antes, la ciudad carecía de una reglamentación urbana que orientara y

---

1 Memoria del DDF, 1946-1952.

2 Plano regulador del D.F., 1976.

atendiera la formación de colonias y la creciente demanda de servicios urbanos. Esta situación continuó en este período, por lo que los conflictos con los fraccionadores ante el incumplimiento de introducir los servicios públicos fueron un elemento constante en la urbe.

Para la década de los años veinte las necesidades de vivienda popular eran evidentes, por lo que la demanda de vivienda por los sectores de los trabajadores y de bajos recursos apareció en el escenario político como un derecho de los trabajadores que había que cumplir. Ante la reciente promulgación de la Constitución de 1917 y la construcción de nuevas formas políticas estatales, la respuesta del gobierno no se hizo esperar, se promulgaron varios decretos importantes referentes a la formación de colonias para los trabajadores: el del 9 de julio de 1921, el del 4 de septiembre de 1922 y el del 3 de julio de 1924<sup>3</sup>. En estos documentos se estableció la otorgación de estímulos fiscales a los promotores de colonias para trabajadores; se disponía de una reglamentación de construcción que consideraba que las viviendas tuvieran condiciones higiénicas adecuadas, y –para que los fraccionadores tuvieron acceso al beneficio de bajos impuestos– las casas tenían que ser “baratas”.

Los efectos de las normas mencionadas fueron limitados. Por una parte, no se establecía con claridad la forma de garantizar que las colonias contaran con los servicios básicos, ya que las reglamentaciones continuaban sin especificar las obligaciones de los fraccionadores al crear colonias; y por otro lado, el ayuntamiento no tenía los recursos suficientes para atender la introducción de los servicios. Es importante notar que esta instancia, aun cuando había elección de presidente municipal, se mantenía subordinada al gobierno federal y del Distrito Federal. Esta situación generó una serie de problemas a las acciones del municipio, ya que por su limitada situación financiera no invertía en servicios urbanos, por lo que la brecha entre la creación de colonias y la dotación de servicios públicos básicos se inicia en estos años para ensancharse más en los años posteriores.

De esta manera, las colonias para trabajadores se conformaban a partir de dos vías: la primera era comprar un lote en los fraccionamientos, con los problemas que esto conllevaba, como el caso de la colonia Obrera Bolívar; la segunda vía era pertenecer a un sindicato organizado en cooperativa. Este último mecanismo –la formación de colonias por cooperativas de vivienda– se consideraba de utilidad social y estaba considerada como tal en el Artículo 123 constitucional, en su fracción XXX (Cruz, 1994). El terreno para las colonias se podía adquirir

---

<sup>3</sup> Estos documentos se pueden consultar en el Diario Oficial de la Federación de las fechas mencionadas.

por donación de la empresa o del gobierno, también se consideraban casos en los que los miembros de la sociedad cooperativa podían acceder a la posibilidad de conseguir un préstamo para comprar la tierra necesaria. Ejemplos de este tipo de colonias para trabajadores fueron la Ferrocarrilera y Trabajadores del Hierro.

El abuso de los fraccionadores y la creciente problemática con ellos por la falta de servicios fue una situación general en las colonias que existían en la ciudad, lo que obligó a los pobladores de las diferentes colonias a organizarse y a acudir al ayuntamiento para demandar la introducción de servicios. En el caso de las colonias de clase media –como la Del Valle, Nativitas y Portales– los pobladores se organizaron en las primeras “Juntas de Mejoras” para tener interlocución con el gobierno y lograr la resolución del problema de los servicios. En el caso de las colonias para los trabajadores, la postura del ayuntamiento ante esta situación fue el no reconocer oficialmente la existencia de las colonias que no contaran con servicios, esto se avalaba por la existencia todavía de leyes del tiempo porfirista, en las que el gobierno de la ciudad solo reconocía las colonias en las que los fraccionadores hubieran cumplido con la dotación de servicios, de aquí que no aparecieran en los planos de la ciudad. Ante esta álgida problemática se inicia la búsqueda de los nuevos pobladores, colonos, por el “reconocimiento” oficial de sus colonias.

El crecimiento urbano fue muy intenso en estos años, el municipio no pudo orientar la expansión, por lo que se siguieron las mismas rutas de urbanización que se marcaron en la etapa porfirista. Los fraccionamientos privilegiados se mantuvieron en el poniente y en el sur; mientras que en el norte y el oriente aparecieron de manera desordenada fraccionamientos para formar colonias para trabajadores. Al finalizar la segunda década del siglo XX, aproximadamente el 30% de las colonias existentes en esta época eran de trabajadores.

Un proceso paralelo a la creciente urbanización fue el proceso agrario en el Distrito Federal. Fue en estos años cuando se dotaron la mayor parte de tierras ejidales a pueblos ubicados en la periferia de la ciudad. En la década de los veinte se conformaron 47 ejidos que significaron el 60% del total de hectáreas repartidas en el Distrito Federal. Considerando este dato y los resultados del reparto agrario en los años posteriores, se crearon un total de 81 ejidos que abarcaron aproximadamente 29,041.82 hectáreas ejidales y se confirmaron 70,140 hectáreas de tierras ejidales; la suma de ambas representó casi el 70% de la superficie del Distrito Federal (Cruz, 1994). La reforma agraria representó una transformación importante en la estructura de la propiedad de la tierra y, por lo menos hasta el inicio de la década de los treinta, los ejidos y comunidades se

mantuvieron al margen de la urbanización. En los años posteriores los ejidos se convertirán en suelo accesible para urbanizarse.

La década de los años treinta, desde la mirada de la dinámica de la Ciudad de México, tuvo dos vertientes centrales: por una parte, se da inicio a la creación de algunos ordenamientos urbanos que serán en años posteriores fundamentales para comprender la lógica de la planeación urbana; por otra parte, la proliferación del problema de la vivienda popular y las condiciones sanitarias de las mismas dieron paso a que los aspectos de la ilegalidad y la corporativización de las demandas de los colonos formaran parte de la política urbana de esta época.

Con respecto al primer punto, en el gobierno de Abelardo Rodríguez se aprueba la Ley de Planeación y Zonificación para el Distrito Federal y el Territorio de Baja California. En esta se zonifica el territorio a partir de lo que se consideraron las cuatro funciones de la ciudad: la vivienda, la recreación, el trabajo y la circulación. Esta percepción de ordenar la ciudad quedó plasmada en el Plano Regulador que fue en años posteriores el instrumento fundamental para ordenar la ciudad. Otro documento fundamental para la urbe fue la promulgación del Reglamento de Fraccionamientos Urbanos del D.F., que fue emitido en 1936 durante el gobierno de Cárdenas y que pretendía evitar los problemas y conflictos derivados de los abusos de los fraccionadores; sin embargo, como señalaremos más adelante, los impactos de estas normas fueron muy limitados.

Durante la tercera década del siglo XX la problemática de la Ciudad de México mantuvo las características que se señalaron en los párrafos anteriores. El gobierno de Cárdenas centró su proyecto en impulsar el reparto agrario y dejó en segundo plano los problemas urbanos del país que empezaban a mostrar su importancia. En su período, en Ciudad de México empezaron a proliferar las colonias para trabajadores que cambiaron su denominación a colonias proletarias, ya que de esta manera se hacía alusión directa a la composición social de estos asentamientos. La problemática de la ciudad se centraba en la deficiencia de una política urbana que respondiera a las altas rentas existentes; a la carencia de una ley inquilinaria; al creciente déficit de vivienda para trabajadores y sectores populares; y a la ausencia de una política habitacional (Perló, 1981).

Ante el contexto anterior, las colonias proletarias se delinearon como una alternativa para los sectores populares urbanos. Estas crecieron de manera importante en este período. Se calcula que tan solo para el período cardenista se formaron 35 asentamientos de este tipo que se localizaron en el centro-oriente de la ciudad. Los mecanismos a partir de los cuales se conformaron fueron:

1. *Por invasiones* a terrenos particulares o de propiedad nacional que se encontraban baldíos;
2. *Por fraccionamientos fraudulentos* que se formaron en terrenos agrícolas privados, no cumplían con las disposiciones legales existentes sobre los fraccionamientos, y el fraccionador realizaba la introducción de servicios; y
3. *Colonias en renta*, en las que los colonos pagaban una renta por la ocupación de un pedazo de suelo, pero no tenían servicios. (Perló, 1981).

Estas tres formas generaron fuertes conflictos entre colonos y fraccionadores por la falta de servicios, las altas rentas y la imposibilidad de tener la propiedad del suelo que ocupaban, lo que llevó a la organización de los colonos y a movilizaciones importantes para satisfacer sus demandas.

La aparición progresiva de las colonias proletarias y la ausencia de un marco jurídico específico que atendiera la problemática de la vivienda, obligó al gobierno cardenista a responder con una franca tolerancia a las invasiones de tierras. Esto se acompañó de la implementación de una política de conciliación entre fraccionadores y colonos y, en algunos casos, a resolver los conflictos a través de la expropiación de terrenos a propietarios privados, así como a repartir lotes a los colonos demandantes. En este proceso la irregularidad de la tenencia de la tierra aparecerá como una característica del poblamiento popular; esta se constituyó como un aspecto central en la política urbana de los años posteriores. Asimismo, el papel conciliador del gobierno iniciará, por otra parte, la construcción de los mecanismos de corporativización de los colonos.

### **La ciudad, la industrialización y el poblamiento popular (1940 – 1980)**

En el sexenio de Ávila Camacho –presidente de 1940 a 1946– y Rojo Gómez –regente en el Distrito Federal – se determinó<sup>4</sup> que la capital fuera el centro de desarrollo industrializador, con lo que cobró, en todos los ámbitos, una relevancia inusitada que se expresó en el impulso de estimular un proyecto de modernización económica que implicaba el estímulo a la urbanización. Las elevadas tasas de crecimiento natural y el que se ofrecieran fuentes de trabajo y, en general, mejores condiciones de vida, motivó a una gran cantidad de población a migrar del campo a la ciudad. Entre 1940 y 1950 la población de la ciudad se duplicó, pasando de 1,757,530 habitantes a 3,050,442 en diez años. Este proceso determinó

---

<sup>4</sup> Así quedó explícito en el Segundo Plan Sexenal 1941-1946 publicado por el Partido de la Revolución Mexicana en 1939.



un crecimiento importante en la conformación de numerosas colonias fundamentalmente populares, pero también de fraccionamientos residenciales que daban espacios habitacionales a una clase media creciente.

Durante la década de los cuarenta la Segunda Guerra Mundial agudizó las condiciones de vida de los sectores populares. Los altos precios de los artículos de primera necesidad, la carestía y la inflación fueron características de la vida ciudadana. A todo esto, se unían las cada vez mayores necesidades urbanas y la creciente formación de colonias proletarias, situación que obligó a una intervención más institucionalizada por parte del gobierno en el ámbito urbano. Por una parte, las autoridades mostraron cierta preocupación por ordenar el crecimiento urbano; durante el gobierno de Javier Rojo Gómez se concluyó el Plan o Plano Regulador que tenía como objetivo principal refuncionalizar el espacio urbano, haciéndolo apto para el crecimiento futuro y permitir e impulsar fuertes inversiones en proyectos de renovación urbana. El Plano Regulador fue un instrumento limitado, pues a pesar de las leyes y reglamentos, su estatuto legal era ambiguo y constituía más un referente discrecional de las decisiones de los funcionarios que en un instrumento público para la organización del espacio urbano (Sánchez Mejorada, 2005).

Por otro lado, las condiciones de la ciudad obligaron al gobierno a tomar una serie de acciones tendientes a aliviar la situación. En las zonas centrales de la ciudad se decretó la “congelación de rentas” y en la periferia se instrumentaron una serie de medidas que toleraban la formación de nuevas colonias de carácter popular, las que se constituyeron como la principal alternativa del gobierno para resolver el déficit de vivienda. Los colonos eran principalmente obreros y empleados que trataron de resolver el problema de habitación con la compra de lotes reducidos, en los cuales construir ellos mismos sus viviendas.

Durante los primeros seis años del gobierno de la ciudad, Rojo Gómez fue capaz de dirigir la formación de colonias proletarias que después fueron reconocidas como populares. El instrumento que se utilizó fue la expropiación; con este no solo se podían crear colonias, sino también solucionar los conflictos que se presentaban en ellas, como los que se referían a los problemas sobre la propiedad de la tierra entre colonos y propietarios, o colonos y fraccionadores. Esta política constituye el primer antecedente de la regularización de la tierra en colonias populares. Este proceso institucional se llevó a cabo a través de la Oficina de Colonias Populares, instancia que entregó contratos de compraventa, recibió los pagos de los terrenos, consolidó en su posesión pública y pacífica a los colonos y garantizó la entrega inmediata de los títulos de propiedad inscritos en el Registro Público. Otro elemento presente en esta política dirigida a estas colonias fue la consolidación de la interlocución institucionalizada con los colonos

a través de “Asociaciones pro-mejoramiento”. Este tipo de organización –que como se mencionó en el apartado anterior, tiene su antecedente en la década de los veinte– fue la única reconocida por el Estado para cualquier tipo de intervención gubernamental en las colonias.

De esta manera, todo el proceso de conformación y organización de las colonias populares estuvo bajo el control directo del gobierno de la ciudad. Con ello se daba continuidad al proyecto de corporativización de los sectores populares (heredado del cardenismo), con el objetivo central de crear un marco institucional para la regulación de los procesos urbanos en lo que constituía en esta época la periferia de la ciudad y en el que se establecían formas de interlocución oficial entre los colonos y el gobierno (Azuela y Cruz, 1989).

El elemento que justificaba la aprobación e incluso la intermediación del gobierno en la formación de las colonias proletarias, era la escasez de recursos económicos del Estado para ofrecer vivienda a bajo costo. Las propias autoridades del Departamento del Distrito Federal reconocían que, aunque ilegales, estas prácticas respondían a: “1) la aspiración de todo ser humano a tener techo o albergue propio, una necesidad elemental exacerbada por la escasez de vivienda y el alza inmoderada de alquileres; 2) la necesidad ingente de vivienda para las nuevas familias que surgían de las ya establecidas y para las de los contingentes humanos que afluían al Distrito por leyes ineluctables y que también requerían de un hogar; y 3) la necesidad de obtener un mejor patrón de vida, convicción que se acrecentaba tras los sufrimientos de la guerra y, a medida que los desheredados de la fortuna adquirían conciencia de que su situación no era culpa solo de ellos, sino también de una sociedad deficiente y mal organizada”<sup>5</sup>.

En esta década se incorporan cambios en la política agraria, ya que se introducen en la legislación elementos que impulsaron la urbanización de los ejidos; estas reformas consistieron fundamentalmente en la creación de zonas urbanas ejidales, lo que abrió la puerta al encuentro entre el proceso agrario y urbano en la Ciudad de México. De esta manera, a través de este mecanismo se impulsó la transformación de los usos agrarios a la vivienda urbana en los alrededores de la urbe. La primera zona de urbanización ejidal se presentó en Iztapalapa e Iztacalco (Montaño, 1984). Durante la segunda mitad de los años cuarenta este proceso se incrementó, se estimuló de manera importante la venta de lotes en tierras ejidales y se fomentó la urbanización de tierras ejidales para formar colonias populares, fraccionamientos residenciales y zonas de infraestructura y equipamiento para la ciudad (Cruz, 1982).

---

5 Memoria de Gobierno del DDF 1940-1946.

Al principio del medio siglo y al término del gobierno de Casas Alemán en la ciudad (hacia 1952), la Oficina de Colonias Populares<sup>6</sup>, reportaba en el Distrito Federal la existencia de 279 colonias consideradas como proletarias. Estas colonias se ubicaban de manera dispersa por todo el territorio, aunque el mayor número de ellas se localizaba hacia el norte y oriente de la ciudad: 44% en los cuarteles existentes en la urbe –especialmente en los cuarteles I (14%) y IV (12%)– y 56% en las delegaciones –fundamentalmente en Gustavo A. Madero (18%) y Azcapotzalco (14%)–. (Ver Plano 1). Ellas albergaban a 733,625 personas que representaban la tercera parte de la población urbana del Distrito Federal y el 21% de su territorio (Sánchez Mejorada, 2005).

Desde la segunda mitad de la década de los cuarenta las expropiaciones para formar colonias proletarias no tuvieron la misma importancia. Tal parece que el esquema de continuar con la creación de este tipo de asentamientos se abandonó y, en su lugar, surgieron propuestas gubernamentales que intentaban dar solución al problema de la vivienda de los trabajadores a partir de la construcción directa de casas habitación. Las viviendas estaban dirigidas a personas “económicamente débiles” pero capaces de pagar en quince años el importe de una casa modesta. El proyecto no tuvo mayores alcances y la ausencia de una política tendiente a regular la formación de asentamientos populares implicó la proliferación de este tipo de colonias.

En el Plano 1 se pueden identificar otros tipos de asentamientos que alojaban a la población de menores recursos, estos fueron: los tugurios, las vecindades y los edificios viejos con varias viviendas en las que se hacían numerosas familias. Su formación fue resultante de varios factores, en la base de los cuales siempre se encontraba el problema económico.

Los sectores sociales con recursos económicos medios y altos que residían en el centro tendieron a desplazarse hacia la periferia cediendo su lugar a los que llegaban del campo o no tenían recursos para salir de ahí. Viviendas que se reacondicionaron de manera que pudieran caber quince o veinte familias, convirtiéndose así en “vecindades” con deplorables condiciones de habitabilidad. Estos tipos de habitación se encontraban en los barrios como: Tepito, La Merced, la Lagunilla, Jamaica, Tacuba, Guerrero y Peralvillo (mejor conocida como la herradura de tugurios), aunque también se encontraban en algunas colonias proletarias como la Panamericana y la Moctezuma.

---

6 Cymet L, David (1955). El problema de las colonias populares. Tesis para obtener el título de arquitecto Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura. Instituto Politécnico Nacional, pp. 68 –72.

Más o menos en esa categoría de vivienda y condiciones de vida, se encontraban aquellas zonas a las que los investigadores del Banco Nacional Hipotecario denominaron de “jacales” o “ciudades perdidas”. El carácter más general de las ciudades perdidas estribaba en el hecho de que ellas ocupaban terrenos que no habían sido destinados a la urbanización, ni a la construcción de casas habitación. Por esta razón ningún servicio urbano normal había sido previsto y solamente algunas improvisaciones posteriores permitían resolver ciertos problemas que eran evidentes.

Muchos de estos asentamientos –sobre todo los ubicados en la Ciudad de México– se encontraban bardeados o estaban escondidos en callejones o entre construcciones, por lo que se les denominaba perdidos, es decir, ubicados en una zona que por naturaleza y tipo de construcción no les correspondía. Los residentes no eran propietarios del suelo, por lo general lo rentaban o lo habían invadido. En muchos de los casos no se había resuelto la condición de la propiedad por encontrarse en litigio; es por ejemplo el caso de los antiguos asentamientos en los que hoy se encuentra la colonia Nápoles.

Para 1950, el Instituto de la Vivienda calculaba que aproximadamente 175,000 familias vivían en colonias proletarias en el Distrito Federal; de ellas, 5,000 vivían en condiciones de indescriptible miseria en los márgenes de los ríos Piedad, San Joaquín y Tacubaya. Esta misma institución calculaba que para 1952 este tipo de poblamiento representaba el 23.5% del área total de la ciudad. En 1955 esta cifra ascendió al 30%. Las colonias proletarias, las vecindades y las “ciudades perdidas” constituían los poblamientos caracterizados por condiciones de habitabilidad deplorables y con un serio déficit de servicios urbanos. Un estudio realizado por el Banco Nacional Hipotecario en 1952, ubicaba a estos asentamientos fundamentalmente en el norte y oriente de la ciudad de México, esta zona fue conocida como la “herradura de tugurios”. (Sánchez Mejorada, 2005).

La década de los cincuenta dio inicio a una intensa expansión urbana que tendió a la metropolización. A pesar de ello y de la abierta necesidad de espacios habitacionales para los sectores populares, la política urbana que adoptó el Gobierno del Distrito Federal fue la restricción de nuevos fraccionamientos dentro de los límites de esta entidad. Con esta medida, entre 1953 y 1966 se dio paso a la incorporación del territorio del Estado de México al área urbana de la Ciudad de México. Sin embargo, esto no evitó las invasiones, ni el poblamiento paulatino de las colonias populares formadas en los años anteriores. Las tierras ejidales empe-

zaron a ser ocupadas como espacios habitacionales para los sectores populares.

De esta manera, en el proyecto “modernizador” de los gobiernos de esta época no consideraban las necesidades de suelo de los sectores populares de la ciudad. Se suponía que el crecimiento económico permitiría la satisfacción de las necesidades sociales –entre ellas, la tierra– a través del mercado, cuestión que no sucedió. Así, no se volvieron a expropiar terrenos ni para crear colonias, ni para regularizarlas. Incluso, se revocaron algunas de las expropiaciones realizadas en el período anterior. Sin embargo, esto no bastó para impedir el surgimiento de nuevos asentamientos populares y aunque varias invasiones de tierras fueron reprimidas, se toleraron los fraccionamientos privados no autorizados (Azuela, 1996).

Así, hasta finales de la década de los sesenta, el gobierno no llevó a cabo programas de regularización de la tierra en este tipo de colonias, pero utilizó de manera sistemática el reconocimiento de las Asociaciones pro-mejoramiento de Colonias del Distrito Federal<sup>7</sup> como medio para normalizar sus relaciones con los pobladores de los asentamientos irregulares. Todas esas colonias, que después fueron regularizadas por los programas existentes en los años setenta, contaban desde los años cincuenta con una especie de “pacto de no agresión” que las colocaba, por así decirlo, a medio camino de la regularización. Esto significó que, antes de la regularización –esto es, durante un largo período en el cual un asentamiento podía ser etiquetado como “irregular”– las relaciones sociales de propiedad no eran ajenas a un marco de referencia normativo, es decir, a una forma de legitimación del control sobre la tierra que, por un lado, incorporaba elementos del sistema jurídico estatal y, por otro, era un elemento constitutivo de las relaciones sociales (Azuela, 1996).

Al iniciar la década de los setenta la importancia de las colonias populares, tanto en el Distrito Federal como en los municipios conurbados, era evidente. Tierras de propiedad privada, ejidal y federal que no tenían atractivos para usos urbanos; por ser terrenos pedregosos, lomeríos, lacustres o improductivos se ocuparon para vivienda popular. El proceso de urbanización popular, el mercado de tierras de la periferia se seguía distinguiendo por la legitimación entre la acción estatal y el proceso ilegal del poblamiento. La participación de líderes que desempeñaban un papel múltiple como fraccionadores clandestinos, gestores de servicios, representantes de colonos, etc., constituía uno de los pilares fundamentales del corporativismo urbano y coadyuvaba al control político de estos sectores populares. Ellos constituían la base de apoyo de autoridades y

---

<sup>7</sup> Reglamento de las Asociaciones pro-mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal (Diario Oficial, 28-III-1941).

candidatos políticos a cambio de la gestión de los servicios y de mantener el control de los pobladores de las colonias populares (Castañeda, 1994).

La acumulación histórica de un gran déficit de servicios urbanos y los conflictos entre los fraccionadores, propietarios de tierra, colonos y ejidatarios se convirtieron en parte de la cotidianidad urbana. Esta situación perfilaba ya el desbordamiento de las formas institucionales de control de la urbanización popular, por lo que a partir de 1973 se crearon diversos organismos de vivienda encargados de construir pies de casa, crear reservas territoriales y regularizar la tierra<sup>8</sup>. Con el paso del tiempo la regularización se consideró como un objeto en sí misma y se definió como el otorgamiento de títulos de propiedad.

Por otra parte, se inició la construcción del sistema nacional de planeación, en el que los planes de desarrollo urbano del Distrito Federal y del Estado de México se delinearon como los referentes obligados para el control de la urbanización. En la década de los ochenta se dio el desarrollo de la infraestructura jurídica de la planeación urbana, se crearon instrumentos básicos para la regulación del crecimiento urbano y el control público de los usos del suelo. Esta estructura se ha convertido desde entonces en el referente obligado para la gestión de conflictos, demandas e intereses y también ha marcado las diferentes competencias entre las instituciones que tienen que ver con la planeación urbana.

### **Colonias para trabajadores y unidades habitacionales**

Desde la década de los cuarenta el gobierno empezó a diseñar una política de vivienda en la que la intervención estatal era más directa. Su objetivo eran primero los trabajadores del Estado, la clase media y después se incorporó a los trabajadores industriales. A los pocos meses de haber tomado posesión el presidente Ávila Camacho, se informó que se había aprobado un proyecto de construcción de casas colectivas para obreros en la ciudad y, aunque la construcción de dichas viviendas no era competencia directa del Departamento del Distrito Federal, la atención del problema siempre lo involucraba, de una y otra forma. En esta década se crea la primera institución que atendería este tema: la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro –el antecedente del ISSSTE–. En 1946 en el Distrito Federal se publicó la Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares. Su objetivo era mejorar las condiciones de alojamiento a través del

---

8 Fueron instituciones como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO), el Instituto de Acción Social e Integración Urbana (AURIS), el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano del DF (IFIDEURBE), la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), la Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México (CRESEM) y la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT).

fomento de la construcción de casas baratas y de precio medio, declarándolas embargables. Para ello debían reunir ciertos requisitos de: precio de venta o de alquiler, higiene, ubicación, dimensiones, entre otras. La construcción de estas habitaciones no era rentable para la iniciativa privada, por lo que el gobierno –tanto federal como local– asumió la responsabilidad de ofrecer este tipo de vivienda a los trabajadores, especialmente al servicio del Estado, a través de tres instituciones: el Banco de Fomento a la Habitación, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. y la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro.

Siguiendo una lógica similar a la descrita, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro apoyó la formación de varias colonias para burócratas como El Centinela para empleados de la Presidencia de la República, El Sifón para empleados de Pensiones, Taxqueña para servidores de Comunicaciones y Obras Públicas, Materiales de Guerra para los trabajadores de ese sector y El Rosedal y Héroes de Churubusco para trabajadores de la educación, entre otras.

A un año de la creación del Banco de Fomento a la Habitación, el gobierno de Miguel Alemán, en la lógica de centralización de los procesos, recursos e instituciones, determinó el fortalecimiento del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas como una institución reguladora y centralizada que se responsabilizara de la construcción de las habitaciones baratas a nivel nacional, incluyendo el Distrito Federal. Por tal motivo, el Banco Nacional Hipotecario absorbió al Banco de Fomento a la Habitación.

Por acuerdo presidencial, la institución operaba de diversas maneras: unas veces de forma directa (Unidad Esperanza, colonia Del Parque); otras veces abriendo créditos a los interesados (colonia Del Periodista y colonia de la Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo); otras más prestando a las empresas que deseaban ayudar a sus trabajadores (Monclova, Monterrey, Tlalnepantla); o también cooperando con instituciones públicas o privadas (Unidad Modelo, Nueva Santa María y El Prado). En todos los casos, sin embargo, las inversiones del banco procedían de la colocación de bonos entre particulares, a quienes se debían rembolsar las cantidades aportadas, más un interés del 6% anual.

Por otra parte –en respuesta a la lógica de los sistemas de seguridad social que se pusieron en marcha a partir de 1945 con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y con objeto de no dejar fuera a los trabajadores al servicio del Estado–, se reformó en diciembre de 1947 la Ley de Pensiones Civiles. Esta ley facultó a la Dirección de Pensiones para adquirir y construir casas que serían vendidas o rentadas a precios módicos a los empleados públicos. Para ello construyó la colonia Maestro Justo Sierra, ubicada en la Calzada Ermita, destinada a los

maestros de enseñanza primaria, en la que se construyeron 100 casas durante 1948 y la colonia Héroes de Churubusco, ubicada en la Calzada de la Viga; esta colonia fue patrocinada por el Comité Central Inquilinario con la cooperación de la Dirección de Pensiones. Las 100 casas construidas, como en otras colonias, eran de distintos tipos y de diferentes precios, los cuales se amortizaron por medio de pequeñas cantidades mensuales.

Entre todas las obras destacan las dos grandes unidades habitacionales el Centro Urbano Presidente Alemán (1947) y el Centro Urbano Presidente Juárez (1952). Años más tarde se construirían la Unidad Santa Fe (1957), la Unidad Habitacional Independencia (1960), el Conjunto Urbano Nonoalco Tlatelolco (1964), la Unidad Panamericana, la Unidad Habitacional Villa Olímpica (1968), la Unidad Habitacional Torres de Mixcoac (1970), la Unidad Habitacional el Rosario (1982), solo por mencionar algunas. (Ver Cuadro 1, 49 Unidades Habitacionales con mayor número de habitantes en la Ciudad de México).

Durante la década de los setenta la creciente problemática en torno a la vivienda y que se expresó en el desbordamiento del poblamiento popular, la creciente demanda de servicios y vivienda, así como la coyuntura internacional de atención a los asentamientos irregulares y el mejoramiento de la vivienda, determinaron una intervención más activa del Estado. En estos se crearon organismos de vivienda para trabajadores como el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), que construyeron grandes unidades habitacionales como la de Iztacalco, el Rosario, Culhuacán, etc.

También se creó una institución de vivienda para los trabajadores del sector militar, el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI). La política habitacional se expandió en la década de los ochenta hacia los sectores populares de menores ingresos y que no tenían prestaciones sociales para acceder a una vivienda en el INFONAVIT o FOVISSSTE. Se crearon organismos que construían pies de casa para viviendas o también facilitaban créditos para construir vivienda popular. Estos fueron el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el Fideicomiso de Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU). Algunas de estas instituciones desaparecieron en los años subsecuentes y se crearon otras como el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) y el Fideicomiso Casa Propia. Todas estas instituciones construyeron y financiaron vivienda en diferentes zonas de la ciudad.



## **La heterogeneidad del poblamiento popular en el siglo XXI**

El largo recorrido que se ha realizado en este trabajo muestra que el poblamiento popular de la Ciudad de México es diverso y heterogéneo en su forma urbana, su composición social y las características de la vivienda. La gran parte de estas colonias, pueblos, unidades habitacionales tienen un proceso histórico que las ha definido en muchos de sus rasgos. Para el siglo XXI se puede afirmar que más de la mitad del poblamiento en la Ciudad de México, antes Distrito Federal, tiene un origen popular e irregular; de tal manera que es una parte fundamental de la estructura de la urbe, no solo en lo que se refiere al ámbito físico, sino también en las dimensiones sociales y económicas (Connolly, 2012).

La ciudad sigue creciendo y sus límites la unen con los 59 municipios conurbados del Estado de México. Los cambios en la legislación agraria que permiten la privatización de las tierras ejidales han tenido como efecto fundamental la incorporación de tierra ejidal al suelo urbano, con ello, la problemática urbana y metropolitana se complejiza. Para el territorio de la Ciudad de México la urbanización se ha expandido fundamentalmente a las Alcaldías Xochimilco, Tlalpan, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta y Tláhuac. En las formas de urbanización destacan la formación de colonias populares (que en la política institucional actual se denominan asentamientos humanos irregulares), los pueblos y los conjuntos habitacionales.

Para la Ciudad de México la urbanización no se ha dado en tierras ejidales, estas ya cambiaron su uso hace décadas atrás, sino que se presenta fundamentalmente en tierras comunales que se ubican en las áreas de suelo de conservación. Esta situación implica un serio problema ambiental para la ciudad y la modificación del poblamiento rural. Así, la población de los pueblos se incrementa, demandan vivienda y servicios y las tierras se urbanizan. Esto va aunado a un proceso en el que las dimensiones rural y urbana se encuentran dando como resultado una gama de poblamiento diverso, que va desde la presencia de pueblos que tradicionalmente han estado en esta zona hasta fraccionamientos residenciales, colonias populares y asentamientos rurales.

Para terminar, se puede decir que el mosaico del poblamiento es amplio, heterogéneo, con procesos sociales y económicos diversos y algunas veces contradictorios. Los retos para analizarlos y hacer propuestas de ordenamiento y sustentabilidad son enormes, pero no imposibles.

Unidades Habitacionales con mayor número de habitantes en la Ciudad de México

|    | <b>NOMBRE</b>                               | <b>HABITANTES</b> | <b>EXTENSIÓN</b> | <b>DEPARTAMENTOS</b> | <b>FUNDACIÓN</b> | <b>COLONIA</b>          |
|----|---|-------------------|------------------|----------------------|------------------|-------------------------|
| 1  | Conjunto Urbano Nonoalco Tlatelolco         | 70,000            | 2 km             | 11,916               | 1964             | Nonoalco Tlatelolco     |
| 2  | Unidad Habitacional El Rosario              | s/d               | 2,375,000 m2     | 12,000               | 1972             | Ex Hacienda del Rosario |
| 3  | Unidad Habitacional Independencia           | 10,000            | s/d              | 2,235                | 1960             | Lomas de San Bernabé    |
| 4  | Centro Urbano Presidente Alemán             | s/d               | s/d              | 1,080                | 1947             | Del Valle               |
| 5  | Unidad Habitacional Villa Olímpica          | s/d               | 15,475 m2        | 904                  | 1968             | Villa Olímpica          |
| 6  | Unidad Habitacional Torres de Mixcoac       | s/d               | s/d              | 704                  | 1970             | Lomas de Plateros       |
| 7  | Unidad Habitacional Santa Fe                | s/d               | s/d              | s/d                  | s/d              | Santa Fe                |
| 8  | Centro Urbano Benito Juárez                 | 20,000            | 25,000           | 984                  | 1952             | Roma Sur                |
| 9  | Unidad Habitacional Presidente J.F. Kennedy | s/d               | s/d              | 3,104                | 1964             | Jardín Balbuena         |
| 10 | Unidad Esperanza                            | s/d               | s/d              | 200                  | 1949             | Narvarte Oriente        |
| 11 | Multifamiliar para Maestros                 | s/d               | s/d              | s/d                  | 1953             | Ciudad Universitaria    |
| 12 | Conjunto Habitacional Torres de Mixcoac     | s/d               | s/d              | s/d                  | 1969             | Colonia Mixcoac         |

Fuente: Elaboración propia con base en [www.wikicity.com](http://www.wikicity.com)

## Referencias bibliográficas

- Azuela de la Cueva, A. (1996). Evolución de las políticas de regularización. En Azuela, A y F. Tomas (Coordinadores). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. CEMCA. OpenEdition books <https://books.openedition.org/cem-ca/903?lang=es>
- Azuela de la Cueva, A. y Cruz Rodríguez, M.S. (1989). La institucionalización de las colonias populares y la política urbana de la ciudad de México. *Revista Sociológica*, núm. 9.
- Castañeda, V. (1994). Ciudad de México, grupos de poder, mercado ilegal de suelo periférico y expansión metropolitana. *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXVII, núm. 107-108.
- Connolly, P. (2012). La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México. En C. Salazar (coord.). *Irregular. Suelo y Mercado en América Latina*. El Colegio de México.
- Cruz Rodríguez, M.S. (1982). El ejido en la urbanización de la ciudad de México. *Revista HABITACION*, No. 6 FOVISSSTE.
- Cruz Rodríguez, M.S. (1992). Plenitud y crepúsculo de una ciudad colonial. La ciudad de México en el siglo XVIII. En *IV Anuario Conmemorativo del V Centenario de la llegada de España a América. Visiones y Creencias*. UAM-Azcapotzalco.
- Cruz Rodríguez, M.S. (1994). *Crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito Federal (1920 – 1928)*. UAM Azcapotzalco.
- Cymet L, D. (1955). *El problema de las colonias populares*. Tesis que para obtener el título de arquitecto. Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura. Instituto Politécnico Nacional.
- Montaño, M.C. (1984). La tierra de Iztapalapa. *Cuadernos Universitarios*, No. 17, UAM Iztapalapa.
- Morales Martínez, M.D. (2011). *Antologías. Ensayos urbanos. La Ciudad de México en el siglo XIX*. UAM Xochimilco.
- Perló Cohen, M. (1981). Estado Vivienda y Estructura Urbana en el Cardenismo. *Cuadernos de Investigación Social* No. 3, IISUNAM.
- Sánchez Mejorada, M.C. Cristina (2005). *Rezagos de la modernidad: memorias de una Ciudad presente*, Cap. III. UAM.



# CAPÍTULO 15

## **Una ciudad para las niñeces<sup>1</sup>**

Héctor Quiroz Rothe

---

1 La etimología latina de infancia, infante, hace referencia a aquellos que no pueden hablar y por extensión a los que no tienen voz. Por este motivo, preferimos utilizar el término niñeces en congruencia con nuestro objetivo de fomentar su participación en la construcción de una ciudad cada vez más inclusiva y democrática. Ahora bien, por razones de estilo y redacción utilizaremos de manera indistinta ambos términos. Asimismo, el uso de menor de edad en ningún momento pretende minimizar su importancia.

**A** pesar de ser un lugar común, es una evidencia que las niñeces son el germen de la sociedad del futuro. La experiencia que tengan de la ciudad como espacio y colectivo social determinará en buena medida las relaciones constructivas o conflictivas que tendrán posteriormente con ese espacio y con el resto de la sociedad.

Entre el 25 y 30% de la población de nuestras ciudades corresponde a la suma de los subgrupos de niñas, niños y adolescentes (NNA) que las habitan. En este orden, una proporción considerable de los residentes de la Ciudad de México transita entre la dependencia vinculada al cuidado de un adulto responsable y el ejercicio de la ciudadanía en las primeras etapas de la vida. Todos los agentes que participan en la construcción material y social de la ciudad, pero en particular los urbanistas y los planificadores, debemos responsabilizarnos para que este proceso ocurra de la mejor manera en lo que concierne tanto al diseño y ordenamiento de los entornos construidos como en lo relativo a su participación en la elaboración de diagnósticos y propuestas urbanísticas.

La premisa de que lo que es bueno para los infantes es bueno para el resto de la población se apoya en la evidencia de que adultos mayores y personas con algunas discapacidades comparten requerimientos similares de seguridad y movilidad en los espacios públicos con las niñeces. Además, las actividades de las infancias en los espacios públicos suelen estar acompañadas por cuidadores adultos que también se benefician de un diseño adecuado para los más pequeños.

Las niñeces y adolescencias son un grupo de población muy diverso si consideramos criterios de género, edad, condición familiar, discapacidades, entre otros y sus múltiples combinaciones. Es evidente que la experiencia de vida de una niña de cinco años, perteneciente a una familia extensa de una comunidad indígena migrante, es muy distinta a la de un adolescente de diecisiete años con una discapacidad cognitiva y que vive solo con su madre. Solo por edades po-

demostramos reconocer al menos tres etapas que hacemos coincidir con los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria. Antes del preescolar los infantes son totalmente dependientes de un adulto. En los años de primaria hay importantes diferencias en el desarrollo cognitivo y emocional de un niño de seis y uno de doce años. Y la secundaria es el inicio de la adolescencia, que comparte la condición de menor de edad con los infantes.

En la Ciudad de México la experiencia de la ciudad en las niñas y adolescencias está acotada por dos situaciones extremas: por un lado, entre los niños de las familias con mayores ingresos, la movilidad y socialización dependen completamente del automóvil particular y de equipamientos privados (escuelas, clubes, centros comerciales). Aunque son una minoría, inciden en la configuración de los espacios de la ciudad más allá de su ámbito de acción directo. Por otro lado, están los niños de grupos sociales menos favorecidos que pasan mucho tiempo en el espacio público, no solo jugando en la calle, también descansando, haciendo tareas o acompañando a sus padres en sus trabajos como vendedores callejeros, en mercados públicos, comercios y talleres.

En las etapas previas a la adolescencia, en general la escala barrial es el ámbito de acción de las niñas; a mayor edad, los niños y las niñas comienzan a ocupar territorios cada vez más amplios y complejos como parte de un proceso hacia la autonomía propia de la adultez en un territorio urbano.

La experiencia de la ciudad es un proceso muy importante en el desarrollo físico, cognitivo y emocional de NNA. Después de la seguridad que proporciona el hogar en los primeros años de vida, es en el espacio público donde desplegamos nuestros vínculos con el resto de la comunidad. En este sentido, el juego es un recurso para fortalecer este crecimiento y el espacio público debe facilitarlos cumpliendo con condiciones de accesibilidad, inclusión, seguridad y diversidad. Los espacios de juego en la ciudad no son únicamente los rincones con columpios en los parques. De hecho, casi en cualquier sitio, las niñas experimentan, aprenden y juegan.

La relación corporal y emocional de los infantes con la ciudad abre un amplio panorama de aprendizajes, en el cual el juego es el medio para establecer una vinculación afectiva con el espacio urbano. Esta experiencia puede ser reducida o ampliada tanto por las características de los entornos construidos como por la incidencia de los adultos encargados de su cuidado. De acuerdo con Breviglieri (2017: 33), los adultos retienen frecuentemente, y a veces de forma inconsciente, la potencia exploradora y limitan los poderes motores de los niños, lo que inhibe los estímulos de la ciudad que se abren como un abanico frente a ellos.

El peor escenario para el futuro de la sociedad y de nuestras ciudades serían las niñas confinadas, experimentando masivamente el espacio público a través de dispositivos de realidad virtual.

En este documento, buscamos destacar las condicionantes asociadas a las características de los entornos construidos en donde habitamos. Si retomamos nuestros casos hipotéticos, la experiencia de la ciudad de nuestra pequeña de cinco años será distinta en una vecindad del centro histórico que en una vivienda precaria dentro de un asentamiento irregular en Tláhuac; o bien la de nuestro adolescente, si reside en un cuarto piso de una unidad habitacional de la Venustiano Carranza o en una casa unifamiliar en una colonia de clase media de Coyoacán.

¿Cómo abordar esta diversidad de condiciones sociales y territoriales en la construcción de una ciudad más inclusiva de las niñas?

## **1. Como punto de partida, reconocer los derechos de las niñas**

Sensibilizarnos a estas diversas realidades y a las necesidades específicas de las niñas y adolescencias es el primer paso para ordenar el territorio y diseñar los espacios públicos de la ciudad desde la perspectiva de NNA. Ahora bien, más allá de la voluntad personal, disponemos de un marco de referencia legal para sustentar cualquier propuesta relativa a las niñas y adolescencias.

En 1989 México suscribió la Convención sobre los Derechos del Niño del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) que reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y como actores sociales, capaces de expresar libremente su opinión en las decisiones que les afectan en su entorno.

En 2014 se publicó en México la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que establece que se deben reconocer los derechos de los infantes de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; también que los distintos niveles de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán participar en el diseño, evaluación, ejecución y seguimiento en materia de políticas públicas a favor de la infancia.

En el ámbito del urbanismo concentramos nuestra atención en dos derechos –la participación y la recreación–, los cuales tienen una clara referencia en el ejercicio de la planeación y el diseño urbano, así como en la conceptualización de la ciudad y de los espacios públicos que pretendemos intervenir. Al respecto, la ley establece que:



- [...] NNA tienen derecho al descanso, al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad, así como a participar libremente en actividades culturales, deportivas y artísticas, como factores primordiales de su desarrollo y crecimiento (Art. 60).
- [...] La libertad de expresión de NNA conlleva el derecho a que se tome en cuenta su opinión respecto de los asuntos que les afecten directamente, o a sus familias o comunidades. Dichas autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer las acciones que permitan la recopilación de opiniones y realización de entrevistas a niñas, niños y adolescentes sobre temas de interés general para ellos (Art. 64).
- [...] Tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez (Art. 71).

A pesar de este marco normativo, Gülgönen (2016: 83-90) ha señalado la falta de comprensión por parte del Estado de la participación como un derecho vinculado con el ejercicio de la ciudadanía. La participación ciudadana es un concepto asociado con las obligaciones y derechos que se adquieren con la mayoría de edad, por lo que la participación ciudadana de menores de edad –por ser residentes de la ciudad– es objeto de debate y plantea interrogantes que debemos responder mediante un diálogo entre especialistas, autoridades y los propios niños, niñas y adolescentes.

En general, la participación ciudadana no electoral se enfrenta a una pobreza de medios e instrumentos y la definición de ciudadanía convencional excluye a los menores de 18 años; este grupo de población carece de espacios participativos formales, así como de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. En la práctica, la formación de la ciudadanía se limita al contexto escolar donde la participación está concebida como un acto simbólico de formación cívica, no como un ejercicio de la ciudadanía. El derecho de los infantes a opinar y participar requiere del desarrollo de instrumentos y estrategias pedagógicas y de comunicación adaptados a las capacidades de los diferentes grupos de NNA.

## **2. Cuestionar el orden social que somete a las niñas**

El camino para convertir la participación de NNA en un ejercicio efectivo en la configuración de nuestra ciudad –y en beneficio del conjunto de la sociedad– enfrenta una condición sistémica que se puede resumir en la noción de adultocentrismo. Se trata de una propuesta que se ha difundido recientemente y que requiere

de una discusión más profunda, pero que alude a un orden social que legitima las relaciones asimétricas de poder entre los adultos, los jóvenes y las niñas quienes, en el mejor de los casos, han sido concebidos como sujetos de cuidado en espera de convertirse en ciudadanos adultos de pleno derecho. Al menos, este sería el tratamiento que le dieron las instituciones del Estado moderno a las niñas a partir del siglo XIX para construir los sistemas educativo, recreativo o asistencial como los entendemos hasta la fecha. Recordemos que en Occidente, hasta hace poco más de un siglo, los niños empezaron a ser concebidos como un grupo social con características, necesidades y derechos específicos; antes, eran adultos en ciernes, en una etapa transitoria que no todos superaban por las elevadas tasas de mortalidad infantil. De aquí su concepción como un sujeto vulnerable, dependiente de un cuidador adulto, más que un sujeto con derechos específicos.

En este sentido, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) son dependencias del Gobierno Federal que se han ocupado de implementar políticas y programas relacionados con NNA, que concentran su atención en grupos de población vulnerable y situaciones de emergencia. Su labor ha sido fundamental para atender temas de violencia, discapacidad, seguridad, migración etc., aunque se puede cuestionar su perspectiva asistencial y la concepción de las niñas como sujetos pasivos y rara vez como agentes de cambio.

Dentro de la sociedad civil organizada existen también asociaciones y colectivos que trabajan en favor de los derechos de la infancia, desde distintos frentes y con capacidades y recursos diferenciados. Se trata de un activismo dividido en múltiples causas relacionados con demandas de salud, educación, familia, vivienda, género, migración, juego, etc., que no logran vincularse plenamente para dar mayor empuje y apurar los cambios en las instituciones de gobierno y en la sociedad en general. De forma paralela, las NNA beneficiadas por estas acciones no suelen participar activamente en la toma de decisiones dentro de estas organizaciones, lo cual fácilmente puede reforzar –una vez más– el trato asistencial y mermar la posibilidad de su empoderamiento.

El Estado, la escuela o la familia siguen siendo instituciones fundadas en una estructura jerárquica y vertical que han operado desde esta visión adultocéntrica (Glockner, 2008). Lo anterior nos confirma que la infancia, además de un fenómeno natural, es también una construcción social. La historiografía contemporánea ha documentado su evolución; así cabe reconocer los avances en

materia de derechos de NNA frente a un pasado marcado por castigos, abusos y explotación que hoy nos resultan inaceptables. Las infancias actuales, en una proporción considerable, disfrutan de condiciones de confort material excepcionales y tienen acceso a información y recursos inimaginables hace algunas décadas. La pedagogía lo reconoce en el ámbito escolar: son distintos. ¿No tendría que cambiar nuestra forma de relacionarnos con ellas y ellos?

En conclusión, no basta que se publiquen leyes y reglamentos, que se creen instituciones para cuidar los derechos de NNA; se necesita además un profundo cambio en nuestra forma de entender y relacionarnos con las niñeces y de concebir la ciudadanía. Un reto ético que nos obliga como adultos a cuestionar nuestra posición; además de cuidar, escuchar y considerar necesidades y puntos de vista legítimos, aunque nos puedan parecer inconsistentes, o incluso incómodos, al interrogar nuestra autoridad.

### **3. Entender las implicaciones de la forma urbana en el uso del espacio público**

A continuación, ofrecemos algunos elementos para comprender cómo la forma de la ciudad condiciona el uso de los espacios públicos por parte de los habitantes y en particular de los NNA. Si bien los entornos construidos son producto de estructuras históricas (sociales y económicas), no podemos negar que los mismos espacios moldean las prácticas sociales y conectan procesos económicos y culturales.

Los elementos básicos de la forma urbana son: la traza o retícula vial, la lotificación, la tipología constructiva y los usos del suelo. Nos enfocaremos en el primero de ellos –la traza– por ser el más influyente en la percepción y el uso del espacio público; específicamente, de los espacios abiertos que frecuenta la población infantil con fines recreativos: desde las aceras hasta las plazas, jardines y parques. Idealmente cualquier espacio abierto puede ser un lugar de exploración y recreación para los niños.

La estructura de la Ciudad de México, como otras grandes metrópolis, es el resultado de la combinación y evolución de formas y funciones a lo largo de su historia. Como otros espacios metropolitanos con dimensiones equiparables, resulta difícil elaborar una síntesis de cualquiera de sus aspectos urbanísticos sin evitar las generalizaciones y obviar las excepciones. De manera esquemática se reconocen una mezcla de fraccionamientos residenciales de clase media y alta, barrios populares de origen informal, poblaciones históricas conurbadas, conjuntos masivos de vivienda social, parques industriales, grandes equipamientos

públicos y áreas verdes, conectados por autopistas urbanas, ejes viales, corredores comerciales y líneas de Metro.

La topografía y la edafología son aspectos importantes en la definición de las características de los espacios públicos en general y de juego en específico. Así, por ejemplo, en la zona de barrancas de la Alcaldía Álvaro Obregón, la construcción de una cancha deportiva puede implicar costos muy elevados; mientras que en las planicies salitrosas del Ex Vaso del Lago de Texcoco, el sembrado de árboles conlleva un procedimiento especial y costoso.

En un esfuerzo de síntesis para analizar su compleja estructura socioespacial recurriremos a la propuesta de cuatro morfologías básicas (Quiroz, 2013) que conllevan dinámicas sociales y espaciales específicas que se complementan y a veces se confrontan. A saber: los fraccionamientos residenciales y los conjuntos habitacionales que han sido generados desde la formalidad urbanística, los barrios históricos de carácter patrimonial y las colonias populares de origen informal.

Cada una de estas categorías pueden subdividirse al aplicar el criterio de antigüedad y localización. En general, existe una correlación entre la antigüedad y la centralidad respecto al núcleo histórico de la ciudad o a los subcentros de algunas alcaldías y a los ejes históricos de crecimiento. De igual manera la periferia puede asociarse con procesos de urbanización reciente, pero sobre todo con el predominio de usos habitacionales y de una oferta reducida de servicios básicos –transporte, comercio y fuentes de empleo–, es decir, dependencia respecto a otras zonas; situación que se agrava al combinarse con niveles de ingreso bajos y la precariedad imperante en asentamientos irregulares recientes o poco consolidados. En términos demográficos, las áreas centrales han perdido población y la tendencia al envejecimiento es más notoria, mientras que en las periferias se concentran los espacios de residencia de las familias jóvenes con hijos más jóvenes. En un plano publicado por el Laboratorio de la Ciudad (Lozano y Blanco, 2018: 107) se puede observar que la distribución de grandes áreas verdes en la ciudad central no corresponde con los barrios periféricos donde se concentra la población más joven y vulnerable.

### **Los fraccionamientos residenciales**

Esta forma urbana se multiplica a partir del último cuarto del siglo XIX, las nuevas colonias emulaban en su diseño los ensanches de las ciudades europeas y norteamericanas, aunque carecían del sustrato económico, social y cultural de aquellas. A partir del segundo tercio del siglo XX, el crecimiento económico alentó la expansión de los sectores medios de la población y del mercado formal

de lotes residenciales unifamiliares. Así surgieron numerosos fraccionamientos en la periferia (norte, sur y sobre todo, poniente de la ciudad) que de alguna manera democratizaron una forma de ciudad que había nacido como enclave de los grupos de mayor poder adquisitivo.

Al cumplirse el primer ciclo de vida de estas colonias alrededor de 1940, el uso residencial original (vivienda unifamiliar) fue remplazado progresivamente por vivienda plurifamiliar, comercios y servicios. En un segundo ciclo de vida alrededor de 1970, los fraccionamientos más antiguos se han consolidado como zonas de servicios, ampliaciones naturales del centro urbano histórico.

La última generación de fraccionamientos residenciales se caracteriza por la intención de autosegregarse del resto de la ciudad, justificada en parte por la creciente percepción de inseguridad. La exclusividad asociada a elementos de control cada vez más sofisticados se ha convertido en guía para el diseño de esta forma de ciudad. A pesar de la generosidad de los espacios verdes que incluyen este tipo de barrios, estos se encuentran subutilizados, ya que para la socialización se prefieren otros espacios acotados o privados.

Por otra parte, la mayor parte de los fraccionamientos construidos durante el siglo pasado fueron diseñados con base en una idea de movilidad dependiente del automóvil particular, lo que explica en parte la generosidad en las dimensiones de sus calles, así como de sus espacios públicos. Sin embargo, el monopolio del automóvil se traduce en algunos casos en la subutilización o incluso desaparición de las aceras como espacio de circulación peatonal. De hecho, en la evolución del diseño de estos fraccionamientos se observa como los espacios públicos se fueron reduciendo conforme avanzaba el imperio del automóvil en la ciudad del siglo XX.

En los barrios de esta categoría ubicados en la ciudad central, se encuentran las plazas y parques mejor equipados de la ciudad, con mantenimiento correcto y buena accesibilidad, los cuales atraen una población flotante de usuarios provenientes de otras áreas de la ciudad que frecuentemente supera a los residentes. En la periferia existen parques localizados dentro de los fraccionamientos residenciales que son utilizados preferentemente por los habitantes de las colonias populares adyacentes que no disponen de este tipo de espacios. En ambos contextos, este tipo de situaciones no están exentas de roces y conflictos que aluden a la apropiación y pertenencia de estos espacios por parte de grupos sociales diferenciados.

Otro fenómeno paralelo, vinculado a los estilos de vida de las clases medias que han repoblado los antiguos barrios de la ciudad central, es el notable crecimiento

del número de mascotas caninas que en algunos casos se han apropiado de los espacios de juego destinados a los infantes. Al margen de los reclamos sobre la higiene y seguridad de estos espacios, lo que cabe destacar también son los ineludibles cambios en la composición familiar de la sociedad urbana mexicana y sus efectos en el espacio público.

La investigación etnográfica realizada por Peralta (2020) demuestra cómo las familias de clase media que viven en la ciudad central –a pesar de contar con áreas verdes accesibles y en buen estado– prefieren pagar equipamientos deportivos o recreativos privados y evitar frecuentar los parques de su colonia, aunque reconocen sus cualidades ambientales. Pareciera entonces que no hay diseño urbano que pueda sobreponerse a la inseguridad real y percibida, así como a la organización de los tiempos de ocio que caracteriza la vida cotidiana de los niños de estos grupos sociales en nuestra ciudad.

### **Los conjuntos habitacionales**

Dentro de la estructura metropolitana, los conjuntos masivos de vivienda social se identifican como espacios insulares desconectados de sus entornos inmediatos, a veces deliberadamente con muros o cercas o simplemente por su diseño centrípeto. En general se caracterizan por su organización en supermanzanas y una mezcla de tipologías de vivienda plurifamiliar: desde torres con docenas de apartamentos hasta conjuntos de vivienda dúplex.

La primera generación de unidades habitacionales construidas en México entre 1950 y 1970 cumplió con el objetivo de crear espacios vecinales amables con el peatón –incluyendo espacios seguros para el juego para los menores de edad– y dotadas de servicios de proximidad, de acuerdo con los criterios del urbanismo racionalista que las inspiró. Incluso fueron campo para la experimentación en el diseño de espacios abiertos de juego y mobiliario urbano (Solano, 2018).

Posteriormente ante el incremento de la demanda, los organismos públicos responsables de su diseño y construcción sacrificaron calidad por cantidad hasta llegar a aberraciones urbanas provocadas por la maximización de la rentabilidad inmobiliaria a través de densidades constructivas cada vez más elevadas y la minimización de los espacios abiertos utilizables para el juego, los cuales han sido remplazados en los proyectos más recientes por espacios recreativos modulados y controlados en interiores: salones de juego, gimnasios, ludotecas, ofrecidos tramposamente por el marketing inmobiliario.

Entre 1990 y 2010, el retiro del Estado como proveedor de vivienda y prestador de servicios públicos, dio paso a la privatización de los procesos de producción

de la vivienda social. Emerge entonces un grupo relativamente pequeño de empresas constructoras de grandes conjuntos de vivienda unifamiliar localizados en la corona exterior de la zona metropolitana, lejos de las fuentes de empleo, sin equipamientos y con carencias de servicios básicos. Si bien, por primera vez se logró reducir el déficit histórico de vivienda, este período concluyó con la crisis inmobiliaria y un nuevo fenómeno de abandono de millones de viviendas, aunado al deterioro de lo construido y la demanda social de servicios e infraestructura dignos.

Un problema generalizado en esta forma de ciudad es el mantenimiento de las áreas comunes, esto incluye los espacios de juego, los cuales –al ser parte de la propiedad en condominio– no pueden ser atendidos por los servicios municipales. Esta situación se complica aún más cuando la gestión del conjunto está en manos de los propios habitantes. El resultado es el deterioro creciente y el abandono de estos espacios, que terminan siendo ocupados por actividades antisociales. Las unidades habitacionales también han sufrido el impacto del imperio del automóvil, al transformarse los espacios abiertos en lugares de estacionamiento (formales o informales). No sobra comentar que varias evidencias documentadas confirman que las unidades habitacionales son una de las morfologías afectadas por el envejecimiento demográfico, es decir, a las necesidades de la infancia se suman las condicionantes de movilidad de los adultos mayores.

En resumen, la experiencia infantil en las unidades habitacionales está determinada por las características de las tipologías arquitectónicas que las integran, por cierto, poco flexibles para adaptarse a nuevas necesidades. Así, sobreviven espacios diseñados correctamente hace cincuenta años y que siguen satisfaciendo las necesidades de sus jóvenes habitantes. Por otro lado, abundan los entornos que, por su falta de mantenimiento, restringen la presencia de los más pequeños, o peor aún, los conjuntos que carecen de espacios abiertos; situación que resulta desastrosa cuando se combina con el estilo de vida sedentario que se impone en la cotidianidad de la metrópoli.

### **Los barrios históricos (patrimoniales)**

Esta última categoría comprende aquellos sectores de la ciudad cuyo origen y antecedentes materiales se remontan a varios siglos atrás y que, por lo tanto, son ajenos a los criterios del urbanismo moderno. A diferencia de las colonias populares, los barrios históricos han sido definidos como zonas patrimoniales (de jerarquía nacional o local) sujetas a una normatividad específica para su conservación.

En las últimas cuatro décadas se han multiplicado las modalidades del patrimonio urbano y sus respectivos decretos en distintos niveles de gobierno, al grado de que hoy en día no resulta sencillo disponer de un plano que señale con precisión todas las zonas de monumentos que existen en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: desde su centro histórico –que en sí mismo es un conglomerado de la historia local y nacional– hasta los barrios y pueblos que han sido absorbidos por el crecimiento de la mancha urbana y en los que se conservan elementos del patrimonio tangible e intangible de un valor cultural significativo para los habitantes de la ciudad o de la alcaldía en cuestión.

En el caso de los pueblos y barrios históricos se distingue una clara diferencia entre aquellos asentamientos que tuvieron mayor importancia demográfica y que presentan una traza ortogonal característica de los centros históricos hispanoamericanos y las pequeñas poblaciones en las que la traza es un entramado irregular de antiguos caminos rurales y derechos de paso.

Dentro de este universo, el centro histórico es un caso aparte por sus dimensiones, complejidad y diversidad, así como por su significación en los imaginarios colectivos metropolitanos. Dentro de este polígono encontramos áreas monumentales, aunque con pocos vecinos residentes y barrios populosos con una intensa vida comercial, como por ejemplo: La Merced, La Lagunilla o Tepito. En estos últimos, los espacios públicos, generalmente saturados, son compartidos entre comerciantes, empleados, clientes y residentes que los ocupan incluso en horarios nocturnos.

En otras zonas de la ciudad encontramos espacios públicos muy significativos en el ámbito de sus alcaldías, asociados a manifestaciones del patrimonio intangible: festividades y tradiciones locales. En cualquier caso, el prestigio de sus monumentos y el nivel de ingresos predominante en la zona determinan la atención por parte de las autoridades. Así, por ejemplo, los barrios históricos de San Ángel, Coyoacán o Tlalpan cuentan con espacios abiertos cuidados equiparables a los descritos en el caso de los fraccionamientos residenciales; mientras que en zonas menos prestigiosas como Tacuba, Azcapotzalco, Iztapalapa o Xochimilco, las plazas y jardines históricos –además de haber sido desfigurados por desafortunados proyectos de renovación urbana– padecen el deterioro que generan el comercio callejero, los paraderos de transporte público y el comercio popular en sus edificios e imagen.

Por experiencias documentadas, hemos observado que el patrimonio construido que da prestigio a una comunidad puede ser poco compatible con el diseño y específicamente con el mobiliario para el juego. Existe un conflicto entre el



carácter de una zona patrimonial, la normatividad de imagen urbana correspondiente y la instalación de mobiliario o infraestructura para el juego en espacios históricos.

### **Las colonias populares de origen informal**

La condición de informalidad en la ciudad, asociada con la irregularidad jurídica de la tenencia de la tierra y la espontaneidad de las soluciones constructivas, posee una larga historia en México. El origen de esta forma de urbanización se explica, en primer lugar, por la incapacidad de las autoridades y del propio mercado de atender la demanda de suelo y vivienda de los grupos de población de menores ingresos en un contexto de expansión demográfica y urbana acelerada, asociada con la industrialización del país a partir de la década de 1930. De acuerdo con un estudio del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C. (CENVI) citado por Garza (2000), el 54% de la superficie urbanizada de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México corresponde a colonias populares de origen informal. Cabe reconocer la diferencia entre las colonias populares consolidadas y centrales, que comparten características con zonas urbanizadas formalmente, y los asentamientos más recientes, ubicados en la periferia con mayor aislamiento, vulnerabilidad social y carencias materiales.

Detrás de la apariencia desordenada e inacabada que caracteriza esta forma urbana existe un trabajo colectivo que responde directamente a la capacidad, intereses y necesidades de sus habitantes. La urbanización autogestiva promueve la organización comunitaria y de alguna forma favorece la formación de habitantes conscientes del funcionamiento de la ciudad en sus distintos componentes materiales, así como en su dimensión política.

La ausencia de áreas verdes y de espacios abiertos para el juego es una característica común de estos barrios populares; es consecuencia de la emergencia en la que surgieron, donde lo que se buscaba resolver en prioridad era la demanda de lotes habitacionales. En principio la carencia endémica de espacios abiertos y áreas verdes se ha resuelto a través de la apropiación y el uso intensivo de las calles como espacios de juego que compiten con otras actividades comerciales, productivas, festividades o simplemente de circulación. Es decir, los espacios públicos son espacios concertados, cuyo uso depende de acuerdos no escritos entre vecinos, sin estar exentos de conflictos.

Frecuentemente los espacios de juego que se generan en este contexto ocupan remanentes o terrenos reciclados (derechos de vía, camellones, cauces de arroyos desecados, barrancas, basureros clandestinos, rellenos sanitarios) con restricciones

de base, pero también con posibilidades para innovar y transformar entornos marginales. Existen experiencias muy valiosas de autogestión de equipamientos recreativos y deportivos e incluso de parques promovidos desde abajo por las organizaciones vecinales. Se trata de hitos en las historias de estos barrios: espacios significativos producidos por la lucha vecinal y referentes de la cohesión social que esta genera. Sin embargo, lo que prevalece es el terreno de juegos improvisado en el arroyo vehicular y sujeto a las necesidades de los vecinos. En aquellos asentamientos ubicados en los límites de la zona urbana –los terrenos baldíos, barrancas, campos de cultivo y áreas boscosas–, cuando son accesibles, pueden cubrir de manera informal las necesidades recreativas de la población infantil. Se trata de una experiencia sui géneris, pero recurrente en la experiencia urbana de la periferia de la Ciudad de México, que considero ha sido poco valorada por su potencial formativo holístico. Es evidente que no todos los terrenos de juego tienen que estar rigurosamente diseñados.

### **La participación activa de las niñeces, un compromiso ineludible en el urbanismo**

Podemos afirmar que los urbanistas arrastramos una deuda con diversos sectores de la sociedad que, en la breve historia de la disciplina, quedaron fuera de consideración por parte de los tomadores de decisiones respecto a la forma, el funcionamiento y el devenir de nuestras ciudades.

Si concebimos a las ciudades como un medio para que todos podamos desarrollar al máximo nuestras capacidades y realizarnos plenamente como seres humanos, el reto sigue siendo enorme, ya que tiene poco tiempo que hemos comenzado a actuar para que los entornos construidos, que intervenimos en nuestra práctica profesional, sean inclusivos y consideren las necesidades de grupos vulnerables, minorías –o como queramos llamar a esa mayoría de personas que no corresponden al grupo hegemónico de los varones en edad productiva, quienes durante siglos fueron los protagonistas de la vida urbana–. Existen valiosas lecciones para hacer ciudades más inclusivas, pero de manera general estas minorías siguen enfrentando en su vida cotidiana un medio urbano hostil en distintos grados.

De acuerdo con el documento publicado por Gülgönen y LabCDMX (2016: 27), los principales factores que alejan a la infancia del espacio público en nuestra ciudad son:

- La prioridad dada al automóvil en el desarrollo urbano y la carencia de infraestructura adecuada para garantizar la seguridad de los peatones.

- La inseguridad y violencia en las calles.
- El abuso de la tecnología y los medios de comunicación.
- El control del tiempo libre de los niños.
- La dispersión a nivel legislativo del vínculo entre el derecho al juego y el impacto en el desarrollo urbano.
- La falta de equidad y calidad en los espacios públicos abiertos o verdes, así como las restricciones en los espacios de juego existentes.

Como vemos, no todos estos factores tienen su origen en la dimensión material de la ciudad. En este sentido, asumimos que la forma urbana, por sí sola, no transformará las estructuras sociales; que el proceso es más lento que los tiempos de la planificación urbana y que la formación de ciudadanías tempranas es la clave.

La psicología y la pedagogía han hecho contribuciones muy importantes para entender la trascendencia de la experiencia de la infancia en nuestra construcción como adultos y ciudadanos integrados a una sociedad. Sin embargo, la incorporación de la perspectiva infantil en la práctica del urbanismo sigue siendo en México un tema pendiente. Como antecedente, en el ámbito internacional encontramos estudios y estrategias pedagógicas para incorporar a los infantes en procesos de participación en proyectos urbanísticos desde la década de 1970. Es el caso, por ejemplo, de *Growing Up in Cities* de Kevin Lynch (1977) o *The Child in the City* de Colin Ward (1978).

En el tema específico de la participación, Roger Hart (1993: 5) señala que la participación de NNA es un indicador del arraigo de los valores democráticos en una sociedad<sup>2</sup>. Las estrategias para asegurar el ejercicio de este derecho en la población infantil han ido evolucionando de simulaciones que tergiversaban su opinión, hacia prácticas cada vez más integrales y consecuentes con las capacidades y habilidades de los distintos grupos de población infantil. En nuestra experiencia, hemos constatado que el ejercicio de la participación en espacios estructurados para NNA permite el desarrollo de habilidades indispensables para el ejercicio de la democracia y la conciencia ciudadana como el pensamiento crítico, la comunicación asertiva, el manejo de emociones y la solución de conflictos, que se traducen en la apropiación de los problemas sociales, la deliberación de soluciones y la construcción de espacios colaborativos con los otros. Es la estrategia para superar la postura asistencial y el enfoque adultocéntrico (García, 2022).

---

<sup>2</sup> La participación se refiere a los procesos de compartir las decisiones que afectan la vida propia y la vida de la comunidad en la cual se vive. Es un derecho fundamental de la ciudadanía.

En los últimos años se han multiplicado en México las iniciativas encabezadas por organizaciones de la sociedad civil, académicas e institucionales para fomentar la participación de NNA. Aunque la información que generan no se sistematiza, ni se difunde con la amplitud deseable, estamos convencidos del impacto y de la capacidad formativa de estas experiencias para todos los participantes, tanto infantes como adultos.

El Instituto Nacional Electoral (INE) federal y local realizan regularmente encuestas a estos grupos de población, cuyos resultados suelen difundirse en medios digitales. Se proponen como ejercicios para que NNA ejerzan su derecho a opinar. Por otra parte, las Cámara de Diputados y de Senadores organizan los “Parlamentos de las niñas y los niños de México”, en los que los participantes debaten y proponen soluciones a problemas de la agenda legislativa. Consideramos que todas estas iniciativas se encuentran en los primeros peldaños de la escalera de la participación adaptada por Hart (1993) a las niñeces, en las que su participación es conducida a partir de objetivos establecidos por los adultos y que no ofrecen con claridad mecanismos para dar seguimiento a las propuestas de las niñeces consultadas.

Las organizaciones civiles, desde todo tipo de posiciones, convocan de manera regular a jornadas, eventos o talleres en comunidades urbanas para abordar con NNA temas específicos como la movilidad, la seguridad, la sostenibilidad, con métodos innovadores o experimentales. Y aunque los resultados se reportan como exitosos, su incidencia se limita al espacio y al grupo involucrado, sin que exista forzosamente una sistematización del proceso, difusión y retroalimentación. En general, las demandas que promueven no se conectan claramente con el territorio, la justicia espacial, la planeación urbana y el diseño de los espacios públicos en la ciudad. De aquí la necesidad de pensar las políticas públicas de las niñeces en el territorio, porque los derechos como la salud, la educación o la recreación conllevan la existencia de edificios diseñados para tales fines, así como redes de servicios y componentes de movilidad que aseguren su acceso y funcionamiento.

En contraste, encontramos también intervenciones muy cuestionables en espacios públicos residuales derivadas de diversos programas de mejoramiento urbano que ejemplifican la desconexión entre las necesidades de la infancia y las iniciativas de las autoridades. Nos referimos, por ejemplo, a la instalación de espacios de juego en los sitios más inadecuados como pueden ser los bajopuentes o los camellones centrales de ejes viales. Una explicación a la indiferencia de las autoridades para mejorar la habitabilidad de los entornos urbanos cotidianos para NNA es que los menores de edad son unos ciudadanos especiales, cuyas opiniones no tienen el mismo peso que las de los adultos votantes.

Cabe señalar que en la Ciudad de México –en el diseño, construcción y mantenimiento de los espacios públicos de juego– participan de forma irregular múltiples dependencias, lo que explica la variedad y confusión en la aplicación de criterios que garanticen no solo la accesibilidad y seguridad de los infantes, sino el modelado de espacios que fomenten la exploración y autonomía. Lo que se impone es la lógica de la burocracia y de los proveedores de materiales y mobiliario urbano.

Sin embargo, las niñas y adolescencias ocupan activamente los espacios públicos de la ciudad y requieren condiciones específicas para su uso y disfrute. Su inclusión –junto con la de otros grupos de población– es una condición ineludible para la construcción de ciudades más inclusivas y sostenibles, siendo el espacio público la clave para lograrlo porque:

- Las niñas habitan la ciudad: Sí.
- Las niñas conocen su comunidad: Sí.
- Las niñas pueden opinar: Sí.
- Las niñas deben ser tomadas en cuenta: Sí.

Estas afirmaciones refuerzan la existencia de una ciudadanía temprana, por la que NNA –habitantes y por lo tanto, ciudadanos– pueden ser agentes en la garantía y ejercicio de sus derechos en la ciudad.

La metodología conocida como la Ciudad de los Niños, del multicitado pedagogo italiano Francesco Tonucci, goza de amplia difusión entre el público interesado en estos temas. Sin embargo, su repercusión en el campo del urbanismo en México ha sido limitada más allá de los círculos académicos. El mecanismo más importante que propone es la creación de un consejo de niñas y niños que convoca y da seguimiento directamente al alcalde de la ciudad interesada en implementarlo. Cabe señalar que en otros países de América Latina operan desde hace varios años. En México ha habido algunos intentos formales que se han diluido, lo que sugiere una falta de voluntad política para consolidarlos hasta sus últimas consecuencias.

Otra referencia internacional es el modelo de Ciudad Educadora, que concibe la ciudad como un sistema complejo y a la vez agente educativo permanente, plural y poliédrico. Este modelo busca la atención prioritaria de niños y jóvenes, pero con la voluntad de incorporar personas de todas las edades a la formación a lo largo de la vida (Ander Egg, 2014). Esta iniciativa surgida en Barcelona fue suscrita hace una década por el Gobierno de la Ciudad de México, sin mayor trascendencia.

Desde el ámbito de la cultura, el programa Alas y Raíces ha logrado acumular una larga experiencia en metodologías, proyectos y experiencias basadas en el potencial de los recursos creativos propios de las artes, para convocar a los más jóvenes en el espacio público a cultivar otras miradas a una realidad marcada por la violencia cotidiana y que posibilitan la reconstrucción del tejido social apelando a las sensibilidades que compartimos todos los seres humanos.

En 2021, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y el Sistema Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (SIPINNA) publicaron un manual denominado Proceso de Participación Comunitaria con Niñas, Niños y Adolescentes para el Mejoramiento Urbano. Manual para personas facilitadoras.

Se trata de una iniciativa pionera desde la autoridad federal en materia de planeación urbana para apoyar la participación del grupo de población que nos ocupa en proyectos de mejoramiento urbano. El documento está disponible en su sitio oficial. Su aplicación se ha visto limitada por la dificultad de empatar los tiempos para el ejercicio del presupuesto anual con los procesos comunitarios que suelen ser menos lineales. Asimismo, por la falta de recursos humanos capacitados y materiales para llevar a cabo talleres con NNA. En un ejercicio de aplicación que pudimos pilotear, confirmamos que los manuales no deben ser concebidos como recetarios, sino como guías que deben adaptarse a cada contexto<sup>3</sup>.

El año pasado realizamos para el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP) una serie de materiales didácticos para iniciar a NNA en la práctica de la planeación urbana, así como en la participación ciudadana temprana. En este proyecto combinamos otro tema que emerge en cada una de las intervenciones en las que hemos participado o documen-

---

<sup>3</sup> Existen otros materiales similares publicados recientemente y disponibles en línea:

\**Ciudad para la niñez y la adolescencia. Guía y recursos* BID (2023)

\**Recomendaciones para el diseño de espacios públicos para la infancia. Aprendizajes del proyecto Tejiendo comunidad: plaza lúdica La Boquilla*. Fundación Femsa, CLAB, ITESM, 273 pp; Escobedo, N. (coord.) (2021)

\**De la planeación a la acción. Catálogo de ideas para diseñar espacios públicos para primera infancia y niñez*, Fundación Femsa, CLAB, ITESM, 54 pp; Libertun, N. (ed.) (2021)

\**Las ciudades como espacios de oportunidades para todos: cómo construir espacios públicos para personas con discapacidad, niños y mayores*, BID, 308 pp; UNICEF (2020)

\**Cuadernos para la acción local. Propuestas para una planificación urbana sostenible y responsable con la infancia, Ciudades amigas de la infancia*. España, 34 pp; Lozano, L. y L. Blanco (2018)

\**Arquitectura para el juego urbano. Lineamientos para diseñar espacios públicos de juego en la Ciudad de México*. GCDMX, 168 pp.

tado: la pedagogía de la ciudad. Otra tarea que deberá estar en manos de los especialistas. Las ciudades son entornos formativos; al mismo tiempo, la convivencia en los espacios urbanos requiere de un aprendizaje. Crear los contenidos para formar a los ciudadanos más jóvenes requiere de urbanistas.

Frente a esta realidad, el impulso de las prácticas que involucran a la infancia con su entorno urbano para el fortalecimiento de la participación y la construcción de ciudadanía son un reto para distintas profesiones y desde distintos ámbitos.

### **Reflexión final**

Actualmente disponemos de referentes teóricos sobre la relación de las niñeces con los entornos urbanos, de métodos pedagógicos, materiales didácticos, manuales de diseño y de un marco legal que sustenta la promoción de la participación de niñas, niños y adolescentes en los procesos de intervención urbanística. En la práctica, hemos confirmado la pertinencia del concepto de ciudadanías tempranas para reconocer la capacidad de las niñeces para opinar y proponer soluciones para el mejoramiento de los espacios públicos, principalmente en la escala barrial. Sin embargo, existen también áreas de oportunidad y retos por solventar para que la perspectiva de las niñeces se incorpore plenamente en la práctica profesional de la planificación y el diseño urbano. En resumen, no identificamos una política de la que se deriven claramente programas y acciones a favor de la participación de la infancia en procesos de intervención urbanística.

La realización de los derechos de la infancia en la ciudad conlleva un componente material determinado por las características de los entornos construidos y que, en el detalle, supone condiciones que deben ser tomadas en cuenta por los especialistas para el diseño de espacios de juego, entre otras actividades. La perspectiva morfológica permite conectar las condicionantes de la forma con los aspectos económicos, sociales y culturales de los procesos urbanos. La clasificación propuesta puede ser el punto de partida para identificar buenas prácticas y definir criterios de intervención para cada caso, evitando las recetas y los manuales universales.

## Referencias bibliográficas

- Ander-Egg, E. (2014). *La ciudad educadora, como forma de fortalecimiento de la democracia y de una ciudadanía activa y convivencial*. Brujas.
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2023). *Ciudad para la niñez y la adolescencia. Guía y recursos*. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/ciudad-para-la-ninez-y-la-adolescencia-guia-y-recursos>
- Breviglieri, M. (2017). La ciudad y los niños. Juego y creatividad arquitectónica frente a la emergencia de la ciudad garantizada. En Quiroz H. y López (Coords.) *Infancia y vejez. Los extremos de la vida en la ciudad*. UNAM, 31-44
- Escobedo, N. (Coord.) (2020). *Recomendaciones para el diseño de espacios públicos para la infancia. Aprendizajes del proyecto Tejiendo comunidad: plaza lúdica La Boquilla*. Fundación FEMSA, CLAB, ITESM. Disponible en [https://issuu.com/clab.norte/docs/guia\\_recomendaciones\\_diseno](https://issuu.com/clab.norte/docs/guia_recomendaciones_diseno)
- Escobedo, N. (Coord.) (2021). *De la planeación a la acción. Catálogo de ideas para diseñar espacios públicos para primera infancia y niñez*. Fundación FEMSA, CLAB, ITESM. Disponible en [https://issuu.com/clab.norte/docs/de\\_la\\_planeacion\\_a\\_la\\_accion\\_090921\\_versi\\_n\\_digita](https://issuu.com/clab.norte/docs/de_la_planeacion_a_la_accion_090921_versi_n_digita)
- García, R. (2022). *Participación infantil en el espacio público del Pedregal de Santo Domingo. Una propuesta de formación ciudadana en colonias populares de la Ciudad de México*. Tesis de maestría en urbanismo UNAM.
- Garza, G. (2000). *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. El Colegio de México; Gobierno del Distrito Federal.
- Glockner Fagetti, V. (2008). Infancia y representación. Hacia una participación activa de los niños en las investigaciones sociales. *Tramas. Subjetividad y Procesos Sociales*, (28), 67-84. Recuperado a partir de <https://tramas.xoc.uam.mx/index.php/tramas/article/view/478>
- Gülgönen, T. (2016). Participación infantil a nivel legal e institucional en México ¿Ciudadanos y ciudadanías? En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 14 (1), 81-93.
- Gülgönen, T. y LabCDMX. (2016). *Jugar la ciudad. Re imaginar los espacios públicos de juego para la infancia en la ciudad de México*. CEMCA; Laboratorio CDMX.
- Hart, R. (1993). *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*. UNICEF: Ensayos Innocenti No. 4. Recuperado de <https://www.unicef-irc.org/publications/538-la-participaci%C3%B3n-de-los-ni%C3%B1os-de-la-participaci%C3%B3n-simbolica-a-la-participaci%C3%B3n.html>



- Ley general de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014.
- Libertun de Duren, N.R. (editor) (2021). *Las ciudades como espacios de oportunidades para todos: cómo construir espacios públicos para personas con discapacidad, niños y mayores*, BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/las-ciudades-como-espacios-de-oportunidades-para-todos-como-construir-espacios-publicos-para>
- Lozano, L. y Blanco, L. (2018). *Arquitectura para el juego urbano. Lineamientos para diseñar espacios públicos de juego en la Ciudad de México*. Gobierno de la Ciudad de México.
- Lynch, K. (1977). *Growing Up in Cities*, MIT Press.
- Peralta, P. (2020). *Donde jugamos depende de lo que pensamos. La representación social de los espacios públicos y el juego infantil*. Tesis de maestría en urbanismo UNAM.
- Quiroz Rothe, H. (2013). ¿Cómo se organiza la ciudad? Una respuesta desde la experiencia de la ciudad de México. En *Revista Bitácora arquitectura*, 25, 22-27.
- Solano Rojas, A. (2018). *Playgrounds del México moderno*. Fundación Jumex.
- Tonucci, F. (1996). *La ciudad de los niños*. Losada.
- UNICEF (2020). *Cuadernos para la acción local. Propuestas para una planificación urbana sostenible y responsable con la infancia*. Ciudades amigas de la infancia. Disponible en: <https://ciudadesamigas.org/documentos/cuadernos-planificacion-urbana-sostenible/>
- UNICEF (1989). *Convención sobre los derechos del niño*. Disponible en <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Ward, C. (1978) *The child in the city*. Pantheon Books.



# COLOFÓN



## CAPÍTULO 16

# **La ciudad del futuro**

Pável Granados

● Cuál será el documento filosófico que mejor dará cuenta de la Ciudad de México? ¿La antigua Guía Roji, cuya evocación causa nostalgia de una ciudad caótica e incomprensible, en que todas las calles desembocan en nuevas calles, ese manual que prometía al portador tener entre las manos la totalidad de una metrópoli desquiciada? ¿La guía telefónica, prontuario para constatar la propia existencia, que contenía *todos los nombres* y donde no estaban todos, pues ya entonces la fama impedía que algunos de los habitantes de la capital pusieran en manos de todos su número y dirección; versión moderna de la enciclopedia, pero en que ningún nombre tenía biografía o fichas de un inmenso árbol genealógico que solo es necesario correlacionar? ¿La Sección Amarilla, acaso, que nos dice que jamás podremos terminar de recorrer, ya no digamos las calles, ni siquiera las páginas que resumen la actividad económica de una capital que no se puede, ni se podrá terminar de explorar?

Esas publicaciones se esfumaron hace mucho tiempo, aunque sabemos que ocupan un espacio no desdeñable en la Biblioteca de Babel. Sin embargo, perdieron el aura de libros de consulta obligada, pasaron sin trascendencia. No tuvieron prólogo de Carlos Monsiváis, no se encuadernaron, no inspiraron libros basados en Walter Benjamin. Cuando se fueron y le cedieron su lugar al vacío de la virtualidad, respiramos aliviados. Necesitábamos ese espacio en la casa para poner un fantasma, una obsesión o un nuevo vacío de acuerdo con nuestra estética minimalista. ¿Quién conocerá entonces esta ciudad en su mayor profundidad? ¿Quién guardará en su mente la respuesta a la pregunta de si Providencia hace esquina o no con Insurgentes y a qué altura? No son los taxistas, pues incluso los que más años tienen ejerciendo esa profesión –nunca lo suficientemente apreciada– ignoran dónde acaba este mar, qué hay más allá de la ciudad que sigue a la ciudad. Ciudad-continente, ciudad barroca, ciudad neoclásica, ciudad donde estas distinciones han dejado de funcionar, ciudad lacustre, ciudad desecada, ciudad de migración, ciudad de viajeros que la recorren diariamente, ciudad de *flâneurs* (ya es una exquisitez usar esta palabra todavía en funciones hace algu-

nas cuantas generaciones), ciudad de luminosa racionalidad cartesiano-uruchur-tista, ciudad-laberinto donde el minotauro tiene forma de cartel inmobiliario, antigua ciudad inaccesible a mi imaginación. No podría siquiera soñarla. ¿El encuentro de Moctezuma y Cortés? ¿El recorrido solitario del poeta Luis G. Urbina antes de despedirse para siempre de ella? ¿La que suele demoler palacios y teatros para abrir calles, unir este eje con aquel y con esta avenida para que el embotellamiento confluya con aquel plantón? Ciudad eternamente en cambio, en que las utopías van en un sentido y las distopías en el mismo; solo que unas van en los carriles centrales del Periférico y otras en el segundo piso, por eso no se ha dado la dialéctica largamente esperada entre los catastrofistas y sus combatientes. Ciudad modernista, la de los palacios, la del alto valle metafísico, la de la región más transparente, que es al mismo tiempo el cliché más incomprensible. No terminaría nunca de enunciarte. No podría realizar una evocación mínimamente ilustrativa. Necesitaría una mente prodigiosa como la de Maimónides para escribir mi propia *Guía de perplejos* y establecer un sistema que me permita referirme a ella. Siento que mi mente estallaría si me dedicara a imaginar tus desagües, tus alcantarillas, tus plazas escondidas, tus bosques, tus ríos, tus líneas del Metro. Te conocí hace mucho y la constante familiaridad contigo me hace desconocerte con mayor frecuencia. Si no te recordara en mis pesadillas, no podría reconocer la utopía cuando se manifieste.

Dicho lo cual, paso a establecer qué cosa es el futuro, aunque no puede ser lo que será. Curiosamente, es más probable que lo que será sea lo que fue. No de otra cosa está hecho el futuro: de pasado. Lo saben los algoritmos, lo sabe la publicidad de las redes sociales, lo saben los cronistas y los historiadores de la misma manera que los augures. Nuestras utopías están hechas de la sustancia de la memoria. Para crearlas raramente los autores han podido salir del mundo del control burocrático. Hace mucho que no se miran *utopías* por la mesa de novedades. Tienen mucho más público las *distopías* y el *pesimismo* tiene largas filas de admiradores que quieren su autógrafo; es seductor, es cierto, pero no siempre tiene cosas interesantes que decir. Tampoco prefiero al *optimismo* como autor de libros de interés, peca de candidez.

¿Habrà forma de dar una visión panorámica de la actitud intelectual que hemos tenido respecto a nuestra ciudad? Me gustaría decir que sí, que no todo puede ser dar vueltas en círculos ante la resignación y la despolitización. De hecho, no ha sido así, solo que a veces ver la ciudad –tan pétrea como sus edificios– lleva a pensar que será como ha sido. Ciudad que eres como un verso del Eclesiastés. Nada nuevo bajo el sol. Solo una repetición y un aburrimiento bíblico.

Se nos hace pensar que tenemos un solo camino por esta ciudad que va de la Creación al Apocalipsis, pasando por el Génesis, el pecado original, etc. De hecho, algunos activistas de la inmovilidad han convocado a marcha para la semana que viene con el lema: “¡El Apocalipsis no se toca!”, con lo que tratan de decirle a la opinión pública que el Apocalipsis es una institución ranciamente mexicana, que nos llena de prestigio fuera de nuestras fronteras y que nos da identidad. Para entender este ideario en torno a la ciudad es necesario acudir a sus cronistas. Carlos Monsiváis los reúne en su libro *A ustedes les consta* (1980) y define el género: la crónica es la reconstrucción literaria de una experiencia personal, con lo que hace de ella un texto intermedio entre la literatura y el periodismo. A diferencia de lo estrictamente periodístico, la crónica tiene la posibilidad de la creación. Más que la posibilidad: la obligación. De la crónica sale un espeso humo de invención. Las palabras dichas por algún habitante de la ciudad se transfiguran para adquirir un valor estético. En eso hubo un maestro indiscutible, Juan Rulfo, aun cuando no fue cronista. El habla de la ciudad ha tenido grandes recuperadores: Guillermo Prieto, José Tomás de Cuéllar, Elena Poniatowska... pero quizá ninguno como Ángel de Campo “Micrós”, que tenía el oído más fino, gracias a lo cual dejó testimonios escritos del habla de finales del siglo XIX que equivalen a una grabación fonográfica, con sus matices, entonaciones que casi adivinamos. En una de sus crónicas (*El Nacional*, 6 de julio de 1890) aparece doña Chola, la de La Candelaria, retahíla de modismos, habla personal y colectiva de una época:

“¡Ay, *mialma!* [...], tal vez le haga á usted *malaobra*; pero ya me daba remordimiento no verla á usted. ¿Está usted bien? ¡Vaya, me alegro! ¿El señor? ¡Vaya! ¿Los niños, todos buenos? Aquí me tiene usted sufriendo de este *catarro*, la *andancia*, señorita. [...] ¿Qué calor, no, *mialma?* No hay gota de sombra... Dónde que vengo desde lejísimos: fui al Carmen a ver a la madre Teresita que está en cama. ¡Pobre! es una mártir... Está, pero si hecha una espina; está *tisis*, la desahuciaron y se sacramentó... Dónde que después tuve que ir al Sagrario a arreglar las misas de don Pancho Montes (Q.E.P.D.), ese señor español que murió repentinamente; y ya que el padre Moralitos no podía, porque tenía que ir a Tacubaya ver al señor Arzobispo, ¡y el padre Figueroa que tenía sermón! Hasta que el señor cura Andrade por fin. Así es que se me hizo tarde, y ya ni pude ir á ver á las muchachas Gómez, tuvieron un cuidado de familia; ¿no ha sabido usted?”

Este personaje no se callaría si no es que tiene que ir por las casas a dispersar los chismes de la ciudad decimonónica. Es el habla de La Candelaria de los



Patos del siglo XIX. ¿Es un espejo? Si lo es, es deformante, pero nos reconocemos. Alcanzamos a recordar algunas inflexiones de la lengua. En la crónica de la Ciudad de México se forma el discurso que pretende comprenderla. ¿Cómo escuchar la voz de esta metrópoli, cómo aprender a reconocerla? Antes de la Independencia, es difícil, pero sus voces se alcanzan a escuchar en los documentos inquisitoriales en que los vecinos de ella se manifiestan, justifican su vida y cuelan su manera de hablar. En el teatro, en algunas de las escasas novelas... pero no es tanto el barullo que alcanzamos a oír. La Independencia de México permitió la exuberancia de los géneros literarios (antes estaba prohibida la novela) y se pensó en las letras (aún no había “literatura”) como medio para conocer el país. De tal modo que cada texto de los cronistas de entonces comenzó a tener la conciencia de servir de documento para el futuro, a esperar que el futuro hiciera el recuento y las conclusiones. José Joaquín Fernández de Lizardi iba a las imprentas del centro de la ciudad a publicar sus folletos, en los que más que una intención de descripción del color local (como llegó a decirse), pretendía abrir el campo de la discusión pública. Era un educador que usó la imprenta en tiempos en que los árcades –jurisconsultos disfrazados de pastores– continuaban con la tradición clásica. Más adelante, Guillermo Prieto se convertiría en el primero de los cronistas de largo aliento. Me atrevo a decir que el único del siglo XIX, pues ningún otro escritor dejó tal constancia como él para describir una época. No sabría decir cuántas cuartillas dejó, semana a semana, dedicadas a entrar a las casas de los habitantes de la ciudad para conocer las intrigas familiares y políticas. Prieto quiso abarcarlo todo, y si digo lo anterior es porque *todo* se puede extraer de sus páginas: el exilio, la música, los pueblos indígenas, las calles de la ciudad, el léxico perdido, los juegos de mesa, el menú cotidiano de la capital, las indiscreciones de los personajes públicos. Él conoció a los presidentes desde su juventud: cuenta cómo se adentró en Palacio Nacional para hablar con don Andrés Quintana Roo. En 1836 fue uno de los cuatro organizadores del banquete fundacional de la literatura mexicana: aquella vez en que con tres amigos del Colegio de Letrán juntaron un real y medio en monedas y fueron a comprar una piña con terrones de azúcar y aguas frescas para fundar la Academia de Letrán. Sus sesiones son parte fundamental de sus *Memorias de mis tiempos*, libro donde trató de reconstruir ese mundo de la ciudad recién conquistada para la libertad, pero todavía en disputa entre conservadores y liberales. No es mi intención hacer la historia de la crónica, pero sí decir que las páginas de estos autores fundamentales no han sido todavía exploradas con la profundidad que se debería. La ciudad seguía siendo colonial, oscura, peligrosa para explorar. El miedo de los ricos hacia el pueblo ya existía, y los gobiernos sin legitimidad fomentaban la delación como forma de sostenerse. Cuenta Prieto que Santa Anna

se ungió como “Su Alteza Serenísima” y permitió el servilismo a su alrededor. En las mañanas, juntaba a su gabinete, se dedicaba a hablar durante horas de lo que pensaba del país y de su gobierno, sin dar indicaciones concretas, lo que hacía que sus funcionarios interpretaran a su entender los deseos de “Su Alteza”. Muy frecuentemente lo que interpretaban era: fidelidad paranoica al régimen, lo cual elevaba el presupuesto destinado al espionaje. Ante un aparador en que se acostumbraba a poner estampas, se reunían los curiosos de tiempos del imperio de Santa Anna. Un día aparecieron dos impresiones, una de Napoleón al lado de una de “Su Alteza Serenísima”. Un viejo de unos setenta años dijo:

— Napoleón y su alteza, igualitos. Sí, como dos gotas de agua. La sola diferencia que encuentro es que el primero siempre ganaba las batallas, el segundo las perdía; el primero era todo sabiduría, el otro decía independencia y solo había leído la Casandra; el francesito era poco dado a las mujeres y al juego, el segundo andaba siempre con su escolta de prostitutas, tahúres y galleros...

Según Prieto:

“El infeliz no dijo más: cayó sobre su hombro una mano unida a un sayón aparecido allí de repente, derribó en el suelo al anciano, golpeó con sus pies su cuerpo y su rostro, hasta hacerlo brotar sangre por los ojos, por los oídos, por las narices; y desgarrado, ensangrentado y a empujones lo llevó a la Diputación, donde el esbirro denunció su crimen ardiendo en ira por las ofensas hechas a su alteza”.

Encendiéronse todos en santo furor, cado uno prodigó su injuria al malherido anciano, e *incontinenti* se condenó al grillete; pero el viejo era tan débil y estaba tan lastimado que no pudo levantar una cubeta del suelo, ni se podía mover con los grillos. Entonces lo pusieron a abrir con otros una zanja cuadrada, donde hundido en el agua hasta la cintura, al rayo del sol... cayó rendido, y lo condujeron al hospital. Estamos ciertos de que de estos asesinatos no había quedado rastro porque se llegaron a volver vulgares y a no despertar siquiera la curiosidad.

¿Por qué pongo aquí este pasaje perdido en alguna página de las obras de Guillermo Prieto? Por el solo hecho de darle espacio a recordar una injusticia, pues aquellos escritores escribieron para nosotros con el fin de que reconstruyéramos sus tiempos con justicia. Está bien, tenemos solo un rezago de algunos siglos, pero quizá se imponga la memoria entre nosotros. Hay filas en el Archivo General de la Nación, hay generaciones más recientes que esperan respuesta,

justicia, oídos para sus problemas. Los asesinatos *se llegaron a volver vulgares y a no despertar siquiera la curiosidad*. Quizá sea esa la primera de las grandes lecciones que nos da la literatura del siglo XIX: que al poner de pie la Historia de la Ciudad de México, se tienen que escuchar las voces acalladas por tanto tiempo. Recibimos la injusticia de otras generaciones, pero al mismo tiempo necesitamos impedir las injusticias que pudieran ocurrir hoy. Demasiado fuerte el clamor. Demasiado peso en la conciencia. “No hay inocentes”, decía Sartre. Tampoco somos culpables, es lo que quisiéramos decir, pero por lo menos, algo de responsabilidad colectiva. De esa manera, al menos contar la historia de los pueblos. No del pueblo, sino de los pueblos. Es algo que comenzó a hacer Ignacio Manuel Altamirano (ignoro si otro historiador antes), contemporáneo estricto de Marx. Su tesis consistió en advertir que los indígenas y el pueblo iniciaron el movimiento de insurrección de 1810 y que los primeros caudillos habían nacido en el seno de las castas mestizas que los españoles llamaban, con desdén, *criollas*. Cuando las clases privilegiadas comprendieron que, si no tomaban partido dentro del movimiento independentista, sus propios intereses iban a zozobrar. Cito solo un párrafo de su *Revista histórica y política 1821-1882* (Nueva York, 1883):

“Entonces, por medio de una maniobra sutil, que engañó a todos, que sedujo hasta a los caudillos de la primera época, que sorprendió a la metrópoli, que alcanzó un éxito pronto, pero que fue precisamente causa de nuestro retardo en la vía del progreso social, esas clases sociales, nobleza colonial, alto clero, propietarios territoriales, comerciantes ricos, todos los interesados en conservar la supremacía social y en prolongar el estado de cosas que precisamente había hecho insoportable el gobierno colonial, concibieron el plan de dirigir un nuevo movimiento, acaudillándolo, organizándolo en su provecho y cerrando así más fuertemente que nunca las puertas que la Revolución de 1810 quiso abrir para dar entrada al pueblo en el gobierno de la nación”.

El personaje que encontraron para llevar a cabo ese plan fue Agustín de Iturbide, el responsable de darle a la aristocracia el control de una revuelta originariamente popular: “Los males que habían querido curar los heroicos patriotas de 1810 eran los que habían quedado precisamente en las entrañas de la nueva nación”.

¿Para qué tanto volver y volver al pasado si te encargaron un texto que hable del futuro, por definición lo contrario de todo esto que llevas escribiendo? Porque la idea de futuro tiene que nacer de una alianza justo con estos escritores e historiadores que han buceado en el pueblo. Son ellos los que han sido glorificados por la

*nación*, por la *historia*, pero casi nunca se les ha escuchado. ¿Quieren ser escuchados?, ¿no les basta con los honores patrios? Todavía citaré a Vicente Riva Palacio, quien dirigió *México a través de los siglos* (1884), una obra monumental; también poco leída, pero muy reeditada. En su texto sobre la Colonia, Riva Palacio advierte que los historiadores deben de evitar caer en el error de juzgar a las sociedades por sus instituciones: las sociedades, como los individuos, pueden ser profundamente hipócritas y decir que sus leyes son progresistas y sabias cuando los gobiernos, en realidad, no las acatan: “Las instituciones son muchas veces el engaño de un pueblo que quiere aparecer como muy avanzado en el camino de la libertad”. Es la forma decimonónica de decir: “Al diablo con sus instituciones”, solo que no causó tanto pánico, pues la frase se encontraba sepultada en lo profundo de un libro. Queremos formar parte de la *historia*, definitivamente, pero ella lo que desea es comernos y triturarnos; apenas nos dejará oportunidad de algo más. Sin embargo, aunque formemos parte del *humus* de la *historia*, nuestras pequeñas historias volverán a ser leídas nuevamente, muchas veces. Historiadores y cronistas tendrían que ser releídos para ser aliados de una nueva lectura. Vuelvo a estos últimos: su visión ha determinado muchas ideas en torno a la ciudad. La han leído, rumiado y devuelto en forma de narrativa, nos han dado ideas en torno a ella. Me refería a los cronistas que la erigieron antes de la Reforma, que la documentaron con la esperanza de que en el futuro hiciéramos el resumen, diéramos el fallo sobre un mundo que no nos tocó. Los cronistas del porfiriato nos la presentan impecable, en los días del cambio de siglo, llena de fiesta, en los días del Centenario: alumbrada y sin defectos. Ciudad para recorrerse, para ser disfrutada por puro placer estético. Ciudad de lagartijos (los jóvenes que tomaban el sol con sus trajes blancos), ciudad de bohemios (los artistas miserables con almas aristocráticas). Finalmente: ciudad de la estupefacción porque los capitalinos conocen a los zapatistas y a los villistas luego de algunos años de vivir de espaldas a la Revolución. En 1914 entran las fuerzas revolucionaras y Manuel Gómez Morin escribe: “Descubrimos que México existía”. Una ciudad que creció durante el porfirismo, de espaldas al país. A oleadas, la provincia se ha cobrado ese desdén centenario. No obstante, la *modernidad*, entendida como consumación de las mieles del capitalismo, luchaba en contra de los recién llegados. Siempre la capital como trofeo del país, como sitio de triunfo, como meta de los fuereños. Los textos de los cronistas nos lo refieren, qué lástima que no hay espacio para presentar siquiera someramente estas ideas. La crónica es también el encuentro individual de un escritor con la metrópoli, con las posibilidades de una capital que es caos, que contiene lo mejor y lo peor en cantidades imposibles de probar. Como haya sido, cualquiera que haya sido el camino que la ciudad recorrió, la imposición de su crecimiento

ha sido en favor de separar las clases –los ricos de los pobres– para que no se puedan contemplar unos a otros. Para que no pase ese bochornoso momento otra vez en que la alta sociedad viera a los revolucionarios entrando al Sanborns de Plateros (poco tiempo después, Pancho Villa cambió el nombre de la calle por “Madero”). Los cronistas exaltaron diferentes formas de abordar esta ciudad inabarcable: ¿la pervivencia del pasado indígena? Salvador Novo. ¿El mundo virreinal? Don Artemio de Valle Arizpe. ¿El callejón sin salida de los vicios capitalinos? Jorge Ibargüengoitia. ¿El gran mural de las causas sociales, por un lado, y los personajes sobresalientes de una capital deslumbrante? Elena Poniatowska. ¿La crónica abarcadora, imaginativa, periodística, cotidiana? Fernando Benítez, aunque él era más que eso: el guía de una generación que hizo de la crónica parte de un bastión periodístico irrepetible, el suplemento *La Cultura en México*, que por años fue la demostración de que la capital llegaba a una categoría en que la sociedad consideraba a la cultura parte de su discurso integrador, finalmente. Pero tengo que referirme a Carlos Monsiváis, quien me parece el más complejo, el más sugerente, el más fecundo en ideas: una fortaleza de grandes crónicas, defendido por aforismos como artillería. Su idea sobre la capital ha sido la más influyente en el discurso literario sobre la ciudad, pero me es necesario abordar rápidamente su pensamiento. Por un lado, Monsiváis dejó testimonio de todas las causas sociales en México, desde principios de los años 60. Para él, la despolitización es resultado de la represión constante del poder del PRI y la represión del 68 no hizo más que consumir la apatía de la Ciudad de México. Sin embargo, la aparente desmovilización fomentada por los regímenes de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, en realidad culminaron con el sismo de 1985, fenómeno que consistió en detonar la movilización de la gente, la autoorganización social, la solidaridad como motor de la “sociedad civil”, término que desarrolló en su libro *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*. “Sociedad civil” sería un término utilizado en su obra, en momentos en que el neoliberalismo, la convivencia y aparente competencia entre el PRI y el PAN, hacían que las ONG fueran concebidas como partículas de la izquierda. Con la llegada de Vicente Fox, Monsiváis manifestó una gran desconfianza del término “ciudadanización”, que comenzó a utilizarse: era la manera en que los poderes fácticos tomaban como rehenes a los movimientos sociales. Su estilo literario –tan complejo como interesante– construyó una idea de ciudad: la ciudad era la demasiada gente, la subvertidora de las leyes de la física, el pecado a la vuelta de la esquina, la salvación en la siguiente bajada del transporte público, era la personificación del *caos*, la consumación de una forma de ver la ciudad desde el siglo XIX: la posibilidad del anonimato, la inmersión en la multitud, la pérdida de los contornos del individuo. Esa dialéctica lo apasionó,

pero el pesimismo como metodología tal vez hizo que etapas como su libro *Los rituales del caos* fueran más allá del pesimismo militante: en él aparece la Bestia del Apocalipsis dando entrevistas exclusivas a los medios. Coincide con la creciente violencia en el país que se desató en 1994. El miedo fomentado por el poder con el fin de asegurar el triunfo de Zedillo. Todo eso desemboca en la construcción de una idea de ciudad que se convierte en inercia, que después de la obra de Monsiváis considero que no se ha reformulado. ¿Es cierto que la ciudad sigue siendo la encarnación del infierno en la Tierra? ¿No han sido suficiente las luchas civiles que han permitido el aborto legal, el matrimonio igualitario, causas sociales de la izquierda desde hace décadas? La violencia como fatalidad, los muertos como daños colaterales, la corrupción como patrimonio cultural de México, los ciudadanos como presuntos culpables: fueron situaciones presentes entre 2000 y 2018 y fomentadas por los presidentes tristemente célebres de entonces. Ante esta realidad, la crónica solo puede oponer la práctica que la hace posible: la necesidad de caminar la ciudad, de no perder terreno ante las circunstancias. La obra de Carlos Monsiváis se interrumpió con su muerte, el 19 de junio de 2010, todavía vigente el período de la Decena trágica. Sin embargo, el de Monsiváis es un pesimismo militante, no permite que las derrotas a la izquierda se transformen en frustración, sino en organización social. Creo que su pensamiento en torno a las movilizaciones sociales coincide plenamente con el de Altamirano: la principal de las batallas debería ser para que las luchas del pueblo sean en beneficio del pueblo, no para ser capitalizadas por las élites intelectuales, políticas o económicas.

El discurso social de la Ciudad de México se ha transformado. La alegría no siempre es ingenuidad o alegría por desinformación. No es tampoco una manera de negar los peligros reales que se ciernen sobre una ciudad como la nuestra (corrupción, escasez de agua, inmuebles mal planeados), sino una manera de recuperar para la acción las luchas colectivas. Con este texto no he paseado por el centro histórico de la ciudad, no he transitado por los diferentes barrios (pero siempre me gustaría saber sus historias), no he proyectado ideas sobre la planeación urbana, sino que he querido desarrollar la idea de que el conocimiento de la ciudad, la comprensión de sus realidades y sus luchas cotidianas deben de ser patrimonio colectivo, no un botín de grupos. La ciudad mira sus calles en que se han manifestado: las mujeres, los colectivos LGBTQ+, los campesinos, los estudiantes, los obreros..., cada sector ha tomado sus calles con demandas más o menos abarcadoras, pero siempre reclaman un pedazo conceptual de esta ciudad, que suma a sus causas nuevas demandas. Siempre hay el peligro de regresiones, peligro cada vez más lejano, pues el derecho a la ciudad –a soñarla

y transformarla— ha arraigado en las personas y en los grupos sociales. ¡Incluso hemos visto a los propios represores y a los históricamente vulneradores de la democracia marchar reclamando libertad y protección para la democracia que no construyeron! Es magnífico, también ellos tienen el derecho a reclamar una ciudad de libertades, pero no a secuestrar luchas. Eso es la ciudad: historia de luchas, las que he enunciado y las que se me escapan. Cada persona tiene su propia batalla en esta ciudad, cada barrio originario y reciente tienen una memoria oral que ha adquirido un valor mayor en los últimos años. Amar a la Ciudad de México es toda una profesión, una fuerza centrípeta que trata de contrarrestar la forma centrífuga de esta metrópoli. Ya no podemos siquiera ser expertos en nuestra propia colonia, y cada que la recorremos de nuevo, vemos un edificio donde antes había una casa, lugares que no conocíamos. Querer esta ciudad es desconocerla cotidianamente, pues se transfigura. Por alguna misteriosa razón, la conocemos, pero necesitamos cíclicamente volver a conocerla y reformularla. Los logros en torno a la ciudad son muchos, desde el rescate del centro histórico al protagonismo cultural y social de zonas anteriormente marginadas, y a la conquista de que el Estado de México deje de ser la cotidiana sombra ominosa en que la corrupción florecía.

Es buen momento para que florezca la crónica urbana, para que nos lleguen las cartas de todas las zonas de esta ciudad-continente, donde el orgullo por lo local convive con la certeza de que pertenecemos a lo colectivo. Recuperar para una ciudad, incluso los sitios de la ignominia como las viejas cárceles, los sitios de tortura policiaca. Quizás esa sea una buena manera de dirigir el trabajo: tratar de cosechar sueños, en los lugares en donde pudo haber anidado la tragedia.

## SEMBLANZAS

### **Ernesto Alva Martínez**

Arquitecto (Escuela Nacional de Arquitectura, UNAM). Especialización en Planeación General (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, CEPAL, Santiago de Chile). Maestría en Investigación y Docencia (UNAM). Profesor titular “C” de la licenciatura y posgrado en Arquitectura (UNAM, 1967-2024). Coordinador de varias investigaciones, entre ellas, *Un Siglo de Vivienda de Interés Social en México*. Entre 1990 y 2001 trabajó en el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y de 2001 a 2003 en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Ha realizado diversas exposiciones internacionales sobre la arquitectura y la vivienda mexicanas.

### **Lucía Álvarez Enríquez**

Doctora en Sociología (UNAM). Investigadora titular “C” de tiempo completo en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM. Profesora de Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y del Posgrado en Estudios Latinoamericanos (UNAM). Sus líneas de investigación actuales son: procesos participativos, actores sociales y construcción de ciudadanía en grandes ciudades; ciudad, ciudadanía e informalidad; e informalidad, derechos y gestión urbana. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores y miembro de la Academia Mexicana de la Ciencia.

### **Pedro Álvarez Icaza**

Experto en política ambiental y gobernanza de los recursos naturales. Doctor en Sociología y Jurisprudencia (Universidad Pública de Navarra, España). Maestría en Desarrollo Rural y Licenciatura en Agronomía (Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco). Profesor de Economía Ambiental y Ciencias de la Tierra (UNAM). Miembro del consejo rector del Bosque Chapultepec de la Ciudad de México.

### **Cecilia Barraza**

Doctora en Urbanismo y maestra en Historia (UNAM). Profesora de tiempo completo en la Facultad de Filosofía y Letras (Colegio de Desarrollo y Gestión Interculturales) y profesora del Posgrado en Urbanismo. Sus temas de interés son el patrimonio urbano, la memoria urbana, los procesos de organización y participación comunitaria en la Ciudad de México.



**Elizabeth Caracheo Miguel**

Urbanista y doctora en Urbanismo (UNAM). Profesora de carrera en la licenciatura en Urbanismo, Facultad de Arquitectura (UNAM). Responsable de la Maestría en Desarrollo Inmobiliario en Posgrado de Urbanismo (UNAM). Autora y coautora de diversas publicaciones en materia de planeación urbana. Directora y sinodal en diversas tesis del posgrado de Urbanismo en la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (SNI-CONAHCYT). Consultora para diversos gobiernos municipales en el desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial en todo el país.

**Patricio Carezzana**

Titular encargado del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP). PhD. Filosofía de la Ciencia (Universidad del País Vasco, Euskal Herria). Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México). Profesor externo de FLACSO-México. Economista de formación con posgrado en Desarrollo de Innovación (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Temas de interés de investigación-intervención: ontología orientada a objetos, enfoque de capacidades, redes de gobernanza territorial y asentamientos humanos.

**Sharon Castillo**

Trabajadora social con una trayectoria de más de 20 años colaborando en el sector privado, con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y con instituciones gubernamentales como consultora y responsable de proyectos en temas de: hábitat, construcción de ciudadanía, planeación participativa y desarrollo urbano participativo, recuperación y apropiación del espacio público, vinculación y participación comunitaria, corresponsabilidad social-empresarial y cooperación colectiva.

**José Castro López**

Sociólogo y maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas (Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, UAM-Azcapotzalco, México). Diplomado en Geomática (Instituto de Geografía, UNAM, México). Profesor investigador en la UAM-Azcapotzalco. Director técnico del Sistema de Información Geográfica del programa de la investigación "Observatorio Urbano de la Ciudad de México" (OCIM-SIG).

**Priscilla Connolly**

Estudió licenciatura y posgrado en Arquitectura (Universidad de Cambridge, Reino Unido). Con doctorado en Ciencias Sociales (Colegio de Michoacán, Zamora). Radicada en México a partir de 1971, trabajó en el sector no-gubernamental y se incorporó a la UAM-Azcapotzalco en 1978. Ha realizado numerosas investigaciones sobre vivienda,

mercado del suelo, empleo urbano, industria de construcción y finanzas públicas, historia de obras públicas, cartografía crítica y movilidades. A principios de noviembre de 2022, se jubiló del Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco, donde era profesora distinguida.

**María Soledad Cruz Rodríguez**

Profesora-investigadora en el departamento de Sociología, área de Sociología Urbana, en la licenciatura de Sociología, en la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas y en el Doctorado en Sociología (UAM-Azcapotzalco). Autora y coautora de artículos y libros sobre los temas de la propiedad de la tierra y urbanización, historia urbana, pueblos urbanos, urbanización popular y periferias urbanas. Participa en los proyectos de investigación: “Territorio, gestión local y procesos identitarios en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” y “Visiones metropolitanas: pasos hacia la sustentabilidad regional en la ZMVM”.

**Víctor Delgadillo**

Doctor en Urbanismo (UNAM), Maestro en Planificación urbana (Universidad de Stuttgart, Alemania) y Arquitecto (Universidad Autónoma de Puebla). Profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Investigador nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (SNI-CONAHCYT). Líneas de investigación: patrimonio urbano, políticas públicas y actores sociales; derecho a la ciudad y políticas urbanas; financiarización urbana y gentrificación. Ha publicado 11 libros y más de 150 artículos en revistas y libros en diversos países.

**Sergio Flores Peña**

Arquitecto (UNAM) y maestro en Arquitectura del Paisaje y Planificación Urbana y Regional (Universidad de Berkeley, EEUU). Candidato a Doctor en Urbanismo (UNAM). Fue coordinador de la Licenciatura en Urbanismo, UNAM. Es profesor de TC en la Facultad de Arquitectura (UNAM) y profesor de diversas asignaturas de diseño urbano y planeación. Fue coordinador general del Second World Planning of School Congress. Autor y coautor de diversas publicaciones en materia de desarrollo urbano y diseño de instrumentos. Asesor para gobiernos estatales y municipales sobre la elaboración de instrumentos de planificación urbana.

**Iván Gomezcésar Hernández**

Doctor en Ciencias antropológicas con estudios de maestría en Historia y etnohistoria. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Se ha especializado en el estudio de historia de México, siglos XIX y XX, y en pueblos originarios, comunidades indígenas urbanas y barrios populares de la

Ciudad de México. Entre sus principales publicaciones están: *La batalla de Juárez; La guerra de Año Nuevo: Crónicas de Chiapas y México 1994; Para que sepan los que aún no nacen... Construcción de la historia en Milpa Alta; Cuauhtepac. Actores sociales, cultura y territorio*. Integrante del Consejo Ciudadano de Cultura de la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México en 2023 y 2013-2018. Ha participado en el Programa Colectivos Culturales Comunitarios, la Comisión de Apoyo a la Creación Cultural del D.F., el Programa de Apoyo a Pueblos Originarios, entre otras instancias.

### **Pável Granados**

Escritor, curador musical, editor y especialista en música popular mexicana. Autor y colaborador en más de 20 libros entre los que destacan: *XEW, 70 años en el aire* (Clío, 2000); *Mi novia, la tristeza. La vida de Agustín Lara* (Océano, 2008, en coautoría con Guadalupe Loaeza); *El ocaso del Porfiriato. Antología histórica de la poesía en México* (FCE, 2012). Tiene estudios de Letras Hispánicas (Facultad de Filosofía y Letras, UNAM). Fue curador del Palacio de la Música, museo interactivo, en Mérida, Yucatán. Fue Director General de la Fonoteca Nacional, de diciembre de 2018 a octubre de 2022. Actualmente es Director General de Canal 22.

### **Ignacio Kunz Bolaños**

Geógrafo con maestría en Planeación y doctorado en Urbanismo. Investigador titular de la UNAM. Fue investigador invitado del Centro de Estudios Urbanos y de la Comunidad (Universidad de Toronto) y de varias universidades nacionales y del extranjero. Conferenciante en 13 países y autor de más de 85 publicaciones especializadas sobre temas de planeación del desarrollo urbano, mercado inmobiliario, reestructuración urbana y vivienda.

### **Abril Olguín McCain**

Urbanista y maestrante en Derecho constitucional-administrativo (UNAM). Desde 2019 se ha desempeñado como consultora del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) en la elaboración y evaluación de instrumentos de planeación del desarrollo urbano. Ha asesorado a autoridades locales en la implementación de instrumentos de planeación del desarrollo urbano. Ha colaborado en proyectos de investigación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y la UNAM.

### **Emilio Pradilla Cobos**

Arquitecto (Universidad Nacional de Colombia), doctor en Técnicas Superiores del Desarrollo [III Ciclo] (Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social, Universidad de Paris I, Francia); maestro en Arquitectura y doctor en Urbanismo (UNAM). Profesor titular "C" del departamento de Teoría y Análisis, división de

Ciencias y Artes para el Diseño, (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco). Línea de investigación actual: desarrollo territorial desigual en América Latina. Autor de 24 libros y 154 artículos y capítulos en libros, y 332 conferencias en 21 países de América y Europa. Investigador Nacional Emérito (Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT, SEP). Páginas web: emiliopradiillacobos.com; ResearchGate, Academia.Edu. DOI: 0000-0001-9607-8387.

### **Héctor Quiroz Rothe**

Urbanista e historiador (UNAM). Doctor en Geografía (Universidad de Paris III). Sus líneas de investigación abarcan la historia y teoría de la ciudad y el urbanismo contemporáneo, principalmente en México, la producción social del hábitat, las niñeces en la ciudad, el patrimonio construido y la representación del fenómeno urbano en el cine. Desde 2004 es profesor de tiempo completo de la Facultad de Arquitectura (UNAM). Socio honorario de Exploradores de la Ciudad A.C., y miembro del consejo asesor de Propedregales Coyoacán A.C., organizaciones dedicadas a la promoción de los derechos de la infancia en el espacio público.

### **Patricia Ramírez Kuri**

Geógrafa, maestra en Estudios Regionales y doctora en Sociología. Profesora e investigadora en el área de estudios urbanos en el Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM). Sus investigaciones abordan la relación entre ciudad, el espacio público y la ciudadanía; las desigualdades sociales y de género; el papel de las políticas urbanas en tiempos de neoliberalismo y pandemia; las relaciones de participación y de conflicto por los derechos. Ha publicado numerosos artículos y capítulos en libros. Forma parte de la Red Latinoamericana Ciudad y Derechos Urbanos, que tiene el portal CIDUR.org y de la Red UrbsTic. Dos publicaciones recientes son *Espacios públicos y ciudadanías en conflicto en la Ciudad de México* (Coordinadora, 2021) y *El Futuro de las Ciudades*, (Editora con Carrión, Corti, Abramo y Cepeda, 2022).

### **María Cristina Sánchez-Mejorada Fernández**

Profesora-investigadora en el departamento de Sociología, en la maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas y doctorado en Sociología (UAM-Azcapotzalco). Autora y coautora de diversos libros y artículos sobre la dinámica y gestión urbana y social en la Ciudad de México. Destaca su libro *Rezagos de la Modernidad. Memorias de una Ciudad Presente* en el que analiza la política urbana y la lógica de gestión entre 1940-1952. Con María Ana Portal, *San Pablo Chimalpa. Etnografía de un pueblo urbano*. Co-coordinadora de libros como: *La (in)seguridad en la metrópoli. Territorio, Segurización y Espacio Público*; *La gestión incluyente en las grandes ciudades. Democracia y Exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*.

### **Georgina Sandoval**

Arquitecta (UNAM), maestra en Planeación metropolitana (UAM-Azcapotzalco) y doctora en Urbanismo (UNAM). Docente en Ciencias y Artes para el Diseño en UAM Azcapotzalco, donde imparte, entre otras materias, Talleres de Diseño Urbano Arquitectónico, desarrollando propuestas de equipamientos comunitarios con comunidades. Presidenta de la Asociación Civil Casa y Ciudad, desde donde ha participado en distintas iniciativas de investigación, planeación urbana y programas y proyectos de vivienda de carácter participativo. Actualmente es integrante del Consejo Nacional de Vivienda.

### **Clemencia Santos Cerquera**

Ingeniera Catastral y Geodesta (Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia). Maestría en Ingeniería (Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM). Doctorado en Geografía (UNAM). Profesora investigadora del Instituto de Geografía (UNAM). Ha publicado varios artículos en revistas especializadas y 17 capítulos de libros internacionales y nacionales. Actualmente participa en un visualizador del Atlas de Peligro y Riesgos en el Sistema Geo-tecnológico para la Gestión Territorial de la Alcaldía Álvaro Obregón, en un proyecto de catastro para la atención de emergencias en infraestructura escolar y en un grupo de investigación sobre asentamientos humanos irregulares, impacto ambiental y riesgo.

### **Enrique Soto Alva**

Urbanista y candidato a doctor por el posgrado de Urbanismo (UNAM). Profesor de carrera en la Facultad de Arquitectura (UNAM). Fue Responsable de la maestría Gestión urbana y Políticas públicas del posgrado de Urbanismo (UNAM). Fue Coordinador de los Congresos Nacionales de Suelo Urbano, Coordinador del Diplomado Intervenciones Urbanas Integrales y Vicepresidente de El Colegio de Urbanistas de México (ECUM). Fue Presidente de la Asociación Nacional de Escuelas de Planeación Territorial, Urbanismo y Diseño Urbano (ANPUD). Fue asesor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para México para elaborar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial. Ha sido autor y coautor de diversos artículos y libros en materia de registro de la propiedad y administración de los bienes inmuebles públicos.

### **Alejandro Emilio Suárez Pareyón**

Arquitecto (UNAM). Estudios de posgrado (Universidad Técnica de Delft, Holanda). Profesor de tiempo completo en la Facultad de Arquitectura y posgrado en Arquitectura (UNAM). Cinco décadas de trabajo docente de investigación y vinculación. Coordinador del Laboratorio de Vivienda de la Facultad de Arquitectura (UNAM). Fue fundador y director del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI), responsable de numerosos proyectos de vivienda social, investigaciones y trabajos de planeación urbana y de ordenamiento territorial. Es consejero ciudadano de la Procuraduría Social y Ordenamiento Territorial (PAOT).

*La ciudad y la planeación territorial democrática.* Desafíos para la construcción de una ciudad incluyente de Lucía Álvarez y Víctor Delgadillo (coordinadores), fue impreso en mayo de 2024 en la Corporación Mexicana de Impresión S. A. de C. V., COMISA, calle General Victoriano Zepeda 22, colonia Observatorio, Alcaldía Miguel Hidalgo, C. P. 11860, Ciudad de México. Tiraje: hasta 500 ejemplares. Corrección de estilo, diseño editorial, de forros y portada, y formación de libro elaborados bajo la coordinación de Margarita M. Aguilar Rivero

Este libro se propone difundir a un amplio público qué son la planeación urbana y el ordenamiento del territorio, en qué consiste el derecho a la ciudad, cómo es el sistema de planeación territorial y cuál es el marco jurídico que lo sustenta. El libro analiza y discute los complejos y multidimensionales problemas urbano-ambientales de cara a la construcción del futuro de la Ciudad de México. La publicación se propone como un vehículo de información y formación ciudadana en materia de planeación territorial para un amplio público integrado por ciudadanos, vecinos, habitantes, estudiantes de nivel medio y superior, organizaciones sociales, vecinales y civiles, funcionarios públicos, representantes populares y público en general. Los capítulos que forman esta publicación son inéditos, varios provienen de investigaciones muy recientes y otros de la amplia experiencia investigativa de sus autores. Los capítulos han sido redactados expresamente para esta publicación por expertos en la materia con un lenguaje claro, sintético, pero rigurosamente académico y crítico. El libro se integra en tres partes. La primera aborda la planeación territorial y la participación ciudadana desde una perspectiva histórica. La segunda analiza y problematiza el marco jurídico que regula el suelo urbano y el suelo de conservación ecológico. La tercera profundiza en diversos temas: una ciudad de ciudades con distintos orígenes históricos, morfologías y problemáticas contrastantes; una ciudad de unidades habitacionales y de asentamientos humanos irregulares; una ciudad de pueblos originarios e indígenas migrantes y con una riquísima herencia cultural y natural. La riqueza y diversidad de temas abordados pretenden contribuir a comprender mejor el presente y a construir colectiva y democráticamente el futuro de la Ciudad de México.

Autores: Ernesto Alva, Lucía Álvarez, Pedro Álvarez Icaza, Cecilia Barraza, Elizabeth Caracheo, Patricio Carezzana, Sharon Castillo, José Castro, Priscilla Connolly, María Soledad Cruz, Víctor Delgadillo, Sergio Flores, Iván Gomezcesar, Pável Granados, Ignacio Kunz, Abril Olguín, Emilio Pradilla, Héctor Quiroz, Patricia Ramírez Kuri, Cristina Sánchez-Mejorada, Georgina Sandoval, Clemencia Santos, Enrique Soto y Alejandro Suárez Pareyón.

**Foto de portada: Dzilam Méndez Villagrán.**

ISBN: 978-607-8939-84-8

