

CRECIMIENTO SIN CONTROL O CONTROL DEL CRECIMIENTO

Reflexiones sobre el Área Metropolitana de la Ciudad de México

Héctor R. Núñez Estrada

La concentración de población en el Valle de México tiene raíces históricas, aquí se asentaron diversos pueblos indígenas y se constituyó el centro del imperio Azteca, el virreinato y la actual República, pero es indudable que el acelerado crecimiento de la población y del área urbana está vinculado al desarrollo del capitalismo en nuestro país, ya que desde principios del siglo, la ciudad de México ha actuado como un polo de atracción de fuerza de trabajo.

A partir del año de 1930, la ciudad rebasa sus 12 cuarteles en que originalmente se encontraba dividida y se empiezan a poblar aceleradamente las delegaciones del Distrito Federal. Desde 1950 y décadas que le continúan se rebasan las delegaciones y el crecimiento de los asentamientos urbanos invade los municipios colindantes del Edo. de México. "De esta forma, para 1980 el AMCA (Área Metropolitana de la Ciudad de México) queda constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 21 municipios del estado de México".¹

En la década de los años ochenta empieza a surgir un nuevo fenómeno: la integración de áreas metropolitanas; la de la ciudad de México y la de Toluca forman una megalópolis y se prevee "que hacia el año 2010 las áreas metropolitanas de Puebla y Cuernavaca se unirán al conglomerado megalopolitano que tendrá al menos 31 millones de habitantes".²

Este crecimiento producto del capitalismo del subdesarrollo expresa en sus habitantes y en su nivel de vida todos los efectos de su estructura clasista y de marginación que le son inherentes y todas sus contradicciones. En el espacio físico se observan grandes desigualdades, ya que la clase social que percibe altos ingresos vive en zonas residenciales, en casas lujosas y palaciegas con grandes jardines, ocupando un amplio espacio por habitante y con un completo equipamiento urbano que incluye tiendas de lujo, fuentes ornamentales, jardines y grandes avenidas, con vigilancia y en algunos casos con acceso limitado. Esta situación corresponde a un sector minoritario de la población.

La llamada clase media se expande y se contrae según la fase del ciclo económico y a partir de 1982 ha visto reducir sensiblemente sus niveles de ingreso real y su nivel de vida, reside en zonas de urbanización aceptables.

Por otro lado, la gran mayoría que habita desde azoteas, vecindades y zonas populares con pocos servicios y construcciones de baja calidad y otros más que viven en sectores de marginalidad casi absoluta, en los cinturones de miseria, "en la otra ciudad, que se mantiene oculta en cerros y cañadas... calles informes... casas de cartón, de madera o de lamina; niños desnutridos de vientres abultados por la parasitosis, mujeres sufridas que no esperan nada y hombres prácticamente desempleados que sueñan que algún día las cosas cambien".³

El crecimiento ha venido generando problemas cada vez más complejos, no sólo estrictamente urbanos, sino sociales y políticos, económicos y ambientales. Toda reflexión sobre el tema obliga a plantearnos si continuaremos con un crecimiento sin control, sin abordar los problemas en su conjunto, aplicando paliativos a veces tardíos, o medidas que lejos de atenuar el problema lo llegan a complicar, o bien otorgando servicios a pequeños grupos y tratando de convencer a la población de que por fin se ha encontrado la solución definitiva, aunque en el fondo sean campañas electorales y se trate de mejorar la imagen de los que en gran medida han contribuido al desarrollo de la problemática. Si planes urbanos han resultado inoperantes en la práctica y si debemos renunciar a nuestros derechos políticos al no poder elegir a los gobernantes del Distrito Federal.

La complejidad de los problemas constituyen de hecho un freno al crecimiento y en cualquier momento puede sobrevenir el colapso y se debe considerar que estamos en una ciudad en proceso de extinción, en zona de desastre o de emergencia permanente cuando menos.

Nos preguntamos si aún es tiempo de reorientar y establecer un control del crecimiento de la ciudad, si ésto es compatible con la filosofía neoclásica del régimen. Si aún es posible establecer el carácter humano de la población y si algún día alcanzaremos el derecho a ella, ya que se ha convertido en una ciudad sin calidad de vida, que se opone a la idealización del planificador que aspira a diseñar una ciudad para el disfrute de sus habitantes, contrario de lo que un administrador recomendaría para la resolución con eficiencia de los problemas y contrario también del derecho del ciudadano de poder participar realmente de las decisiones, en la evaluación de los resultados y en la elección de gobernantes en función de logros obtenidos en la gestión.

El crecimiento

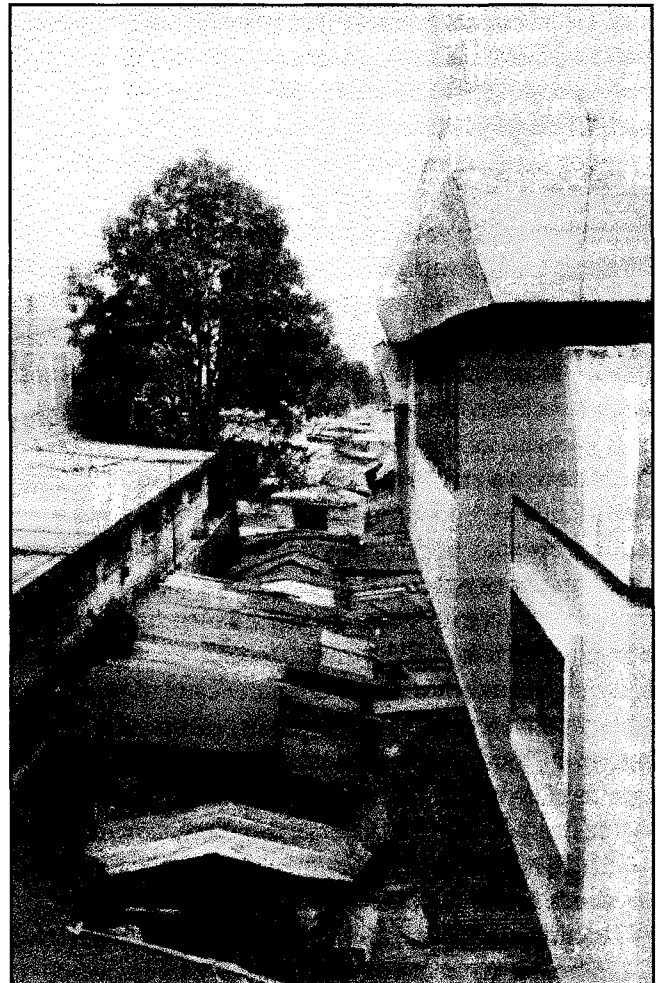
Por los resultados obtenidos en los últimos decenios podemos considerar que la ciudad de México y su área metropolitana en su expansión y crecimiento no ha podido sujetarse a ningún tipo de planeación urbana, sino que en gran medida la regularización y urbanización de muchos asentamientos se ha efectuado a posteriori, es decir, cuando grandes masas de población se establecen en zonas poco propicias para dotarlas de infraestructura, las autoridades han actuado, ya sea por presión de los habitantes o fines de control y manipulación partidaria, otorgando algunos servicios que distan de ser los recomendables por la planeación urbana.

El crecimiento del área metropolitana no ha podido ser

detenido ni por los obstáculos físico-geográficos, tales como cañadas, cerros, zonas que se inundan durante el periodo de lluvias, zonas de minas de arena, basureros, etc. Tampoco por otras restricciones como el tipo de uso de suelo, tierras dedicadas a la agricultura, granjas, ejidos, establos y zonas lecheras, zonas industriales, incluso con empresas altamente contaminantes cuya localización original estaba fuera del área urbana.

La existencia de límites marcados en los planos reguladores han sido sólo formales, pues la realidad es que la llamada mancha urbana no sólo ha pasado sobre los obstáculos anteriormente enunciados, sino que ha invadido y destruido zonas no permitidas para usos urbanos y que formaban parte de la reserva ecológica del Valle, como pueden ser entre otros, la serranía del Ajusco, la Magdalena Contreras, el Desierto de los Leones, etcétera.

Con el crecimiento sin control los estándares de vida se van reduciendo y los problemas urbanos empiezan a atender contra toda la población. Desde el punto de vista teórico la planeación urbana permite prever y construir un sistema de infraestructura para una capacidad deter-



minada de habitantes, cada etapa se realiza a un costo mayor por tener que vencer limitaciones de distinto orden. De acuerdo con Malisz, "Cuando la ciudad ha de expandirse más allá de esta capacidad, es preciso introducir nuevos sistemas, o al menos considerar importantes y nuevos desarrollos... el proceso de expansión territorial de una ciudad parece tener un carácter escalonado o de umbral... no es continua, sino que sólo puede ocurrir a saltos".⁴ El planteamiento anterior no corresponde al caso de la ciudad de México.

Uno de los factores que explican este tipo de crecimiento continuo es el tipo de propiedad del suelo que ha sido ocupado en los asentamientos, en una gran proporción de tipo comunal y ejidal y con alta intermediación especulativa, ya que fraccionadores clandestinos compran a comuneros y ejidatarios y luego revenden al margen de la ley, "una parte muy importante del crecimiento de la ZMCM (zona metropolitana de la Ciudad de México) ha ocurrido a través de mecanismos ilegales... si se considerara... a los asentamientos que en algún momento fueron irregulares, resultaría que el crecimiento de la ciudad ha sido 'ilegal', en algún momento, en aproximadamente un 60%".⁵ Otro de los factores ilegales de expansión han sido las invasiones como la de Santo Domingo los Reyes en el sur de la ciudad, donde en sólo 4 días arribaron alrededor de 20 000 personas, casos semejantes ocurrieron en las faldas de Ajusco hasta la zona media, donde hay grandes pendientes y de hecho en zonas de protección ecológica.

La observación de estos fenómenos unificaron la opinión de expertos e investigadores sobre los problemas de la ciudad de México. La maestra González Salazar expresaba entonces que "las nuevas incorporaciones de suelos al uso urbano se producirían en condiciones que harían riesgosa o sumamente costosa la urbanización".⁶

Problemas recientes

A los problemas tradicionales de vivienda, abastecimiento de agua, drenaje, basura, etc., se ha venido a agregar el derivado de la crisis económica que se ha hecho permanente a partir de 1982 y que tiende a agravarse por la recesión en que entró la economía mexicana en el presente año. También por el continuado crecimiento de la población, que de acuerdo a estimaciones basadas en ajustes al censo de población de 1990, el área metropolitana de la ciudad de México tiene actualmente entre 16.5 a 18 millones de habitantes, con un incremento anual de alrededor de 500,000 habitantes.⁷

La crisis económica, la política neoliberal y la reestructuración de los sectores productivos han generado la

expansión del llamado sector informal o economía subterránea, de otro informal-marginal y de otro absolutamente marginal, cuyas causas pueden ser, entre otras, la búsqueda de más bajos costos de producción, el desempleo por el cierre de empresas o reajuste de personal, el refugio en un subempleo o la imposibilidad de acceder a algún tipo de ocupación aun marginal.⁸

A lo largo de la década de los años ochenta observamos como gran cantidad de personas muchas de ellas de clase media, profesionales y técnicos desempleados o bien con necesidad de complementar ingresos, irrumpían en negocios callejeros, tianguis o en puestos de fayuca propiciada por la apertura. Vimos también surgir un ejercito de vendedores que en cada esquina o cruce de la ciudad ofrecen las más variadas mercaderías de importación que los mayoristas les distribuyen. Las calles fueron invadidas por gran cantidad de niños y jóvenes limpiaparabrisas, mimos, acróbatas, etc., cuyas familias, si es que las tienen, ya no pueden mantenerlos. Asimismo es probable que la mayor parte de ellos no tengan un empleo remunerado por las características de su preparación.

La reestructuración del capitalismo con su fase de crisis prolongada y su correspondiente política neoliberal han cambiado las condiciones, la ciudad ya no es el lugar donde se encontraría empleo y posibilidad de mejorar el nivel de vida de la población migrante, sino al contrario, a partir del "quinquenio 1980 a 1985 la ciudad de México experimentó, por primera vez desde 1930, una reducción absoluta de sus empresas industriales de 38.4 a 33.1 miles... el personal ocupado decrece de 1.1 millones de 1980 a 844 mil en 1985".⁹

Las perspectivas no son muy favorables para los habitantes, en el mejor de los casos, la reactivación económica no absorbería más que a sectores muy preparadas. Sin embargo, la recuperación de altas tasas de crecimiento están lejos de lograrse, de acuerdo con Gustavo Garza "todo parece indicar que así será, la situación económica, social y urbanística de la población urbana será cada vez más insostenible".¹⁰

Otros problemas agudos y que alarman por su magnitud, son los relativos a los tiempos de transporte, los congestionamientos y la contaminación, que si bien fueron detectados oportunamente por autoridades y especialistas, se tomaron medidas que en su momento darían resultados positivos y que con el tiempo se diluyeron con el aumento de población, de vehículos y distancias; el caso de los ejes viales. El que se convirtió en un fracaso rotundo fue el programa Hoy No Circula, planteado originalmente con carácter temporal y por causas desconocidas implantado con carácter permanente, al coincidir con una transitoria recuperación económica y con la liberalización de los

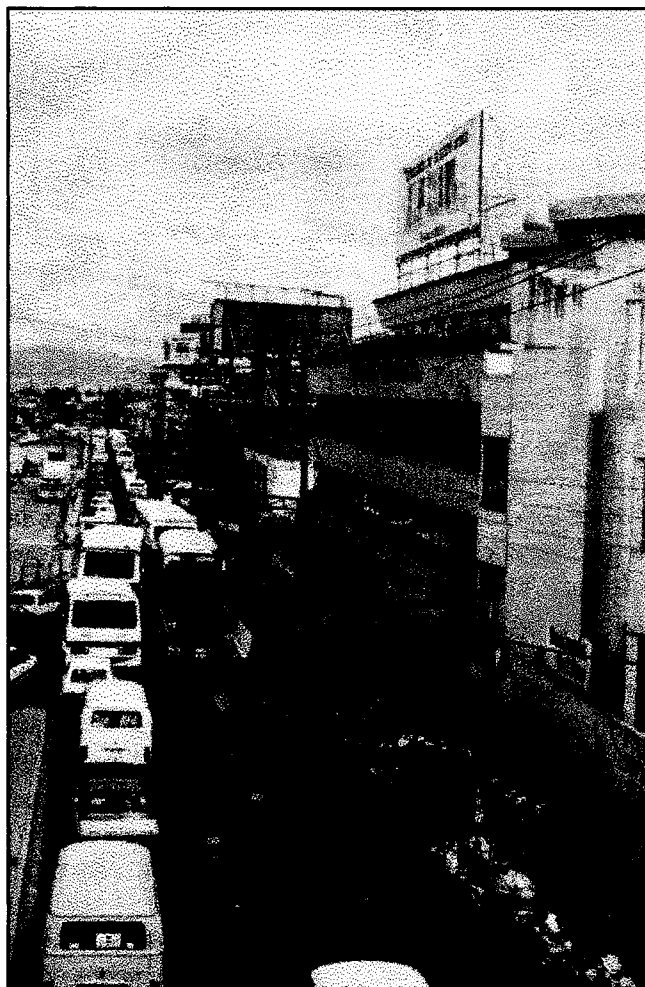
créditos bancarios por parte del gobierno, el número de vehículos incrementados rebasaron con mucho los existentes al inicio de la medida, complicándose cada vez más la circulación, aumentando el consumo de gasolina casi al doble y por lo tanto, incrementando aún más el volumen de emisiones contaminantes.

La constante denuncia de grupos ecologistas y la reciente emergencia ambiental por el aumento y permanencia de los índices de contaminación que motivó la puesta en operación del doble Hoy No Circula, han puesto de manifiesto los alarmantes niveles de deterioro ambiental que padecemos. Afortunadamente la nueva medida fue suspendida por protestas de la población, pues se ha creado conciencia de que un incremento masivo de vehículos, sólo favorece a las empresas productoras y contribuye a agravar el tránsito y la contaminación. Las autoridades no han abordado correctamente la raíz del problema, ya que si se tiene identificado que la mayor proporción contaminante corresponde a vehículos, no hemos observado que se tome ninguna medida realmente correctiva, quizá debido que al tomar resoluciones que benefician el interés general pudieran afectarse intereses de particulares. También puede influir los resultados adversos que el partido gobernante tuvo en 1988 en el Distrito Federal, la política de recuperación de grupos que votaron en su contra, la recesión económica actual y su influencia en la próxima sucesión presidencial, los reclamos de la sociedad civil por adquirir sus derechos ciudadanos y las formas de designación de las autoridades de la ciudad en las cuales la población se encuentra totalmente al margen.

Con todo ésto ha surgido el problema de las enfermedades derivadas de la contaminación del ambiente por plomo, ozono, monóxido de carbono, etc., que se manifiestan en el aparato respiratorio, piel, ojos y que se convertirá en problema de salud pública. También la alteración de la salud mental por problemas urbanos, ruidos, tiempos de traslado, esperas, incomodidades, que "generan stress y neurosis urbana que se traducen en alteraciones emocionales y del comportamiento social".¹¹

La planeación urbana

Frente a la realidad caótica del crecimiento de la ciudad se han llevado a cabo distintos intentos de planeación, desde la elaboración de los planos reguladores hasta planes de desarrollo urbano en los dos últimos sexenios, enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo. Este tipo de documentos han corrido la misma suerte de la planeación indicativa, la cual por cierto con la política neoliberal tiende



a su fin, son extraordinarias declaraciones de objetivos, principios y acciones, cuya aplicación ha sido muy limitada.

Se ha llegado hasta el extremo de la ficción en sus contenidos, por ejemplo, en un Congreso Internacional organizado por el Departamento del Distrito Federal, un alto funcionario expresaba ante el Presidente de la República y los congresistas que dentro del plan de desarrollo urbano, "el habitante del Distrito Federal se ha incorporado a un proceso de colaboración que permite multiplicar esfuerzos y hacer de la tarea de gobierno un permanente ejercicio democrático. La participación ciudadana es un proceso irreversible de intervención organizada de los habitantes en la tarea de diseñar y realizar el proyecto de la ciudad a que aspiramos".¹²

Dados los resultados obtenidos, podemos entender que la planeación no es un ejercicio meramente tecnocrático-demagógico, por lo que es necesario considerar cuales son los requisitos para su elaboración y aplicación. Existe consenso en la necesidad de la existencia de los planes de desarrollo urbano entre investigadores y urbanistas, en función de los resultados obtenidos hasta la fecha. El Prof. Jean Bastie de La Soborna ha expresado que "La

planeación de las grandes metrópolis es una necesidad absoluta y constituye uno de los mayores retos que enfrenta el hombre en este fin de siglo XX. El espacio urbano debe, a toda costa, ser organizado y su crecimiento debe ser regulado".¹³

Consideramos que no son los mecanismos del mercado los que deben prevalecer en el proceso de planeación, y que sólo tendrían acceso al bienestar urbano aquellos que más recursos posean y terminaría por imponerse el modelo norteamericano de ciudad, en el cual se supone "que a todo el mundo le pertenece un coche... pero nuestros sistemas de transporte público son inapropiados y se deterioran cada día más... mientras se gastan enormes cantidades de dinero en la mejora de las calles del centro y de los suburbios prósperos".¹⁴ Este tipo de modelo trata de privilegiar el uso del automóvil y el peatón no tiene ninguna prioridad, no cuenta con áreas para caminar con disfrute. Alguien ha mencionado: las calles y los automóviles han destruido las ciudades.

En el caso de México, la planificación debe reorientarse, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94: "El objetivo primordial que se persigue en relación a los problemas de la ciudad de México es mejorar la calidad de vida de sus habitantes", sin embargo para lograrlo verdaderamente hacen falta cambios estructurales en el sistema de planeación urbana, en su instrumentación y formas de evaluación, es necesario que los ciudadanos individualmente y en grupos participen realmente en el proceso de planeación, para lo cual se requiere primeramente transformar la estructura política de gobierno de la ciudad, que las autoridades dejen de ser designadas por el presidente y puedan ser elegidos por los ciudadanos, es decir, que exista democracia en el sentido esencial del término, actualmente, la soberanía no radica en el pueblo. También se requiere que deje de existir la dualidad de la planeación, "la planeación urbana parece reproducir... un orden planeado y legitimado por los ordenamientos urbanos, y un desorden -la urbanización popular- cuya legitimación queda al arbitrio de la burocracia".¹⁵ Esta situación es la base de la manipulación, la que debe desaparecer, ya que tanto el partido en el poder, funcionarios de todos los niveles y los líderes se presentan como la encarnación del paternalismo, lo que da base al nuevo populismo. El cambio también tendría que incluir la reorientación del Programa Nacional de Solidaridad que a la fecha se le ha visto reproducir mensajes propagandísticos en tiempos electorales con fines de manipulación política.

Para concluir estas reflexiones, diremos como algún urbanista, dada la complejidad de los problemas urbanos, en la planificación urbana, el pensamiento utópico es una

bendición y no una enfermedad, con tal de que sea sobre la base de las necesidades humanas válidas. Con tal principio hacemos nuestros los postulados de la planeación no declarativa, sino la que deba hacerse realidad, definidos por el Dr. Enrique Peñaloza, representante de la ONU en el Congreso de Planeación de Grandes Ciudades, organizado por el Departamento del Distrito Federal en 1981, cuya ponencia fue leída en una sesión en que se encontraba el Prof. Hank González, entonces regente de la ciudad:

"-El objetivo primordial de la sociedad es proporcionar niveles mínimos para todos y una calidad de vida aceptable para la sociedad en conjunto.

-Es necesario eliminar las grandes discrepancias que existen en cuanto a ingresos y modos de vida, en términos tanto de clases sociales como de regiones.

-La sociedad debe poner los requerimientos y derechos del pueblo en general por encima de los intereses egoístas de ciertos individuos".

NOTAS

¹ Garza, Gustavo. "El carácter metropolitano de la urbanización en México. 1900-1988", *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, vol. 5, No. 1, enero-abril 1990, p. 55.

² *Ibidem.*, p. 57.

³ Martín, Abelardo. "Tres millones y medio de marginados en la zona de miseria del Distrito Federal", *Problemática Urbana del Distrito Federal*, UAM-A, CYAD, 1980.

⁴ Malisz, Boleslaw y Olvera, Guillermo. "La técnica de análisis por umbrales como instrumento en la planeación urbana y regional", *Investigación Económica*, No. 133, UNAM, enero-marzo 1975, p. 21.

⁵ Aguilar, Adrián y Olvera, Guillermo. "El control de la expansión urbana en la ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, No. 16, El Colegio de México, enero-abril 1991, p. 97.

⁶ González Salazar, Gloria. *El Distrito Federal. Algunos problemas y su planeación*, UNAM, 1983, p. 158.

⁷ Gustavo Garza hace una estimación de 15.5 millones al 30 de junio de 1990. Ver *Estudios Demográficos y Urbanos*, No. 16, El Colegio de México, 1991.

⁸ Para una profundización del concepto véase Connolly, Priscilla, "Dos décadas de economía informal", *Sociológica*, No. 12, UAM-A, 1990.

⁹ Garza, Gustavo. *Estudios Demográficos y Urbanos*, No. 13, El Colegio de México, 1990, p. 41.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 37.

¹¹ González Salazar, Gloria. *Op. cit.*, p. 115.

¹² Santana, Cuauhtémoc. "La Ciudad de México, su Planeación, Desarrollo y Gobierno", Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades, México, 1981.

¹³ Bastie, Jean. Participación en el Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades, México, 1981.

¹⁴ Peñaloza, Enrique. Representante de la ONU. Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades, México, 1981.

¹⁵ Duhau, Emilio y Girola, Lidia. "La ciudad y la modernidad inconclusa", *Sociológica*, No. 12, UAM-A, 1990.