

PORT E R P E R

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

- 1 Presentación
 [Marcelo de Jesús Torres Cofiño](#)
- 3 Relatoría del seminario “La planeación del desarrollo urbano y regional en México. A cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos”
 [Carlos Bustamante Lemus](#)
- 11 La Ciudad de México rural: mucho más que una zona estratégica contra la polución. Algunas reflexiones
 [Edith Carmona Quiroz](#)
- 18 Anarquía inmobiliaria y pérdida de patrimonio arquitectónico
 [Luis Angel Bellota](#)
- 29 Breve inducción hacia los perfiles del mundo de lo urbano
 [Roberto Candelas Ramírez](#)
- 38 El desarrollo urbano y regional en el México de hoy. A cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos
 [Heriberto López Ortiz](#)
- 48 Movilidad urbana: transporte público en la Ciudad de México
 [Karen Nallely Tenorio Colón](#)

C
E
S
O
P



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Caveró Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General del CESOP

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Santiago Michele Calderón Berra
Roberto Candelas Ramírez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Heriberto López Ortiz
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Rafael Eduardo Villarreal Ordóñez
Investigadores

Luis Angel Bellota
Ignacio Jaromil González Bautista
Natalia Hernández Guerrero
Giovanni Jiménez Bustos
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Ricardo Ruiz Flores
Staff administrativo

José Olalde Montes de Oca
Formación y diagramación

Claudia del Carmen Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Nora Iliana León Rebollo
Asistente de edición

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 96, junio de 2016. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Presentación

*Marcelo de Jesús Torres Cofiño**

El establecimiento de políticas públicas en materia de desarrollo urbano es trascendental para la ordenación y planeación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, específicamente en zonas con un acelerado proceso de urbanización. En este contexto, el *Reporte CESOP* 96 ofrece varios artículos que intentan explicar este tema desde distintos enfoques.

La presente edición incluye la relatoría del seminario “La planeación del desarrollo urbano y regional en México. A cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos”. El segundo artículo tiene como objetivo destacar la importancia que adquiere el sector rural en las delegaciones de la Ciudad de México que contienen tales áreas. Asimismo, se comentan algunas características de las políticas públicas que se han instrumentado para atender y dar sustentabilidad a la relación urbana-rural y las limitantes que aún existen para enfrentar la marcha urbana.

En el siguiente artículo se realiza un somero recuento histórico de los costos patrimoniales y arquitectónicos que conllevaron distintos procesos de modernización urbana, desde el Virreinato hasta la actualidad; de igual forma, se puntualiza sobre las causas que influyen en la pérdida de bienes inmuebles, cuyo valor va más allá de lo económico. Por otra parte, el Reporte presenta un extracto de la participación de los académicos y funcionarios públicos que asistieron en calidad de panelistas al seminario “La planeación del desarrollo...”. Posteriormente se ofrece una reflexión sobre los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y el contexto en que fue promulgada.

En este número del *Reporte CESOP* también se pretende mostrar lo urbano desde un punto de vista económico, con énfasis en la importancia del ahorro y los préstamos de las sociedades cooperativas en el crecimiento urbano del Valle de México. Por último se incluye un artículo que contiene los resultados de la Encuesta telefónica nacional y de Movilidad Urbana elaborada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

* Licenciado en derecho por la Universidad Iberoamericana, plantel Torreón, Coahuila. Especialidad en administración pública, ex diputado federal en la LXII Legislatura. Correo electrónico: marcelojte@prodigy.net.mx

en junio de 2016 sobre el uso del transporte público en la Ciudad de México.

En materia de desarrollo urbano, la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el 26 de mayo de 1976, fue fundamental para el diseño e implementación de políticas públicas sobre planeación y ordenamiento territorial. Sin embargo, las transformaciones de los últimos cuarenta años, producto del acelerado proceso de urbanización y metropolización, urgen a la generación de nuevas políticas públicas territoriales que correspondan con la realidad de regiones rurales y urbanas de nuestro país.

El incremento de la densidad poblacional y la expansión de la mancha urbana hacia las zonas rurales han impactado negativamente

el medio ambiente y la calidad de vida de los habitantes. Este crecimiento de las Zonas Metropolitanas ha derivado en problemas de polución, infraestructura urbana e inseguridad, los cuales constituyen un obstáculo para la realización del derecho humano al desarrollo sustentable.

Por consiguiente, las autoridades tienen como meta la construcción de estrategias de desarrollo urbano sustentable que impliquen la concurrencia de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), el sector empresarial y la participación ciudadana para el diseño y aplicación de políticas públicas que tengan como eje rector el desarrollo de las personas en un medio ambiente seguro, saludable y digno.

Relatoría del seminario “La planeación del desarrollo urbano y regional en México. A cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos”

*Carlos Bustamante Lemus**

Presentación

El seminario se llevó a cabo los días 25, 26 y 27 de mayo del presente año. Su logística fue instrumentada para desarrollarse en tres diferentes sedes, acordes con tres de las principales instituciones co-convocantes que fueron: el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC), la Facultad de Arquitectura —ambas instancias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), de la Cámara de Diputados. Fue amplia la lista de otras entidades y dependencias que se unieron a la organización y convocatoria de este seminario: la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC/UNAM), la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (Secoduvi) del Gobierno de Tlaxcala, El Colegio de Tlaxcala, la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

(UAM-X), la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Senado de la República (LXIII Legislatura), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y el Colegio de Arquitectos del Valle de Puebla.

Estamos hablando de tres jornadas prolíficas, pues durante su instrumentación se desarrollaron tres paneles de expertos de distintas disciplinas; ocho mesas redondas donde se presentaron más de 40 ponencias. El aforo y participación fue de más de 350 personas —por jornada— entre profesores, consultores, funcionarios públicos, alumnos universitarios y público en general.

Este seminario tuvo una amplísima difusión previa a su realización, por medios electrónicos (e-mail, página Web, Facebook, carteles impresos, programa radiofónico “Momento económico”, conducido por la doctora Irma Manrique Campos, por AM de *RadioUNAM*, así como *spots* radiofónicos en las vísperas del seminario —desde esa misma estación— y durante la realización del mismo, a través del *Canal del Congreso*, que grabó todas las sesiones y transmitió en vivo y en directo los trabajos del tercer y último día.

* Licenciado en economía por la UNAM, posgrado en planeación regional y urbana, Universidad Técnica de Szczecin, Polonia, master of Social Sciences en planeación económica del desarrollo urbano, University College London, University of London, Reino Unido. Correo electrónico: carlos@unam.mx

Relatoría general

La ceremonia inaugural se enriqueció con la presencia de las siguientes autoridades académicas: el rector general de la UAM, doctor Salvador Vega y León; el secretario general de la UNAM, doctor Leonardo Lomelí Vanegas; el director de la Facultad de Arquitectura, maestro en arquitectura Marcos Mazari Hiriart; el director general del CESOP, licenciado Marcelo de Jesús Torres Cofiño; la directora del PUEC, doctora Alicia Ziccardi Contigiani; el director de Desarrollo Regional del CESOP, ingeniero Ricardo Martínez Rojas Rustrián; y la directora del IIEC/UNAM, y anfitriona de la sede inaugural, doctora Verónica Villarespe Reyes.

La presentación del seminario corrió a cargo del doctor José Gasca, investigador titular del IIEC y miembro del Comité Organizador del evento. Hizo una reseña sintética de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), reconocida como el instrumento jurídico más importante del siglo xx para la institucionalización de políticas públicas en materia de desarrollo urbano, territorial y regional en México. Promulgada originalmente el 26 de mayo de 1976, permitió por primera vez establecer las bases para el ordenamiento y coordinación de las políticas de distribución territorial de la población, así como de regular los procesos de urbanización e impulsar los ejercicios de planeación en los estados y municipios del país. Así fue que en el periodo comprendido entre ese año y 1982 se expidieron leyes complementarias de desarrollo urbano para el Distrito Federal, y leyes de asentamientos humanos para las entidades federativas, con sus correspondientes reglamentos; así como también se crearon diversas instituciones del Ejecutivo federal como la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y otras

similares en los niveles estatales y municipales.

Durante las cuatro décadas que han transcurrido desde la aparición de esa LGAH ha sufrido varias reformas. En 1984, por ejemplo, se realizaron varios cambios en la reforma del artículo 115 constitucional, entre los cuales están nuevas atribuciones al municipio relacionadas con regulaciones sobre el suelo para desarrollo urbano y vivienda. Otro de los cambios más sustanciales se dio en 1992 (publicados en el *Diario Oficial de la Federación* hasta 1993), en donde se actualizaron varios ordenamientos en materia de coordinación intergubernamental, así como algunas normas para planear y regular los asentamientos humanos, adoptando también ciertos criterios ambientales e incorporando la promoción de la participación social en la planeación; y sobre todo, una armonización de distintos cambios emanados de la reforma agraria en cuanto al ejido y sus retos en la provisión de suelo para el desarrollo urbano.

Todavía en 2004, el Senado de la República aprobó una iniciativa de reforma a la Ley Nacional de Población, donde posicionaba el tema de la planeación regional del desarrollo; sin embargo la iniciativa no tuvo su contraparte en la Cámara de Diputados. En años subsecuentes del presente siglo se han trabajado otras destacadas iniciativas, tales como la propuesta de Ley de Desarrollo Nacional, Regional y Metropolitano, y la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial, ambas en 2011. En los diagnósticos elaborados y presentados por ellas se coincide en que la actual LGAH no contiene los instrumentos para regular el fenómeno metropolitano ni define con claridad la corresponsabilidad ni obligatoriedad de los diversos órganos de gobierno en la

coordinación intersectorial e intermunicipal; tampoco se reconoce en ella la escala regional ni la importancia de la regionalización en los procesos de planeación territorial; ni mucho menos se garantiza que los planes, programas, presupuestos u otros instrumentos se apliquen de manera responsable y transparente.

Partiendo de las actuales limitaciones del marco jurídico y de los esfuerzos fallidos para avanzar en las reformas necesarias en la organización, planeación y gestión del territorio, este seminario se ha propuesto contribuir —a través de este foro de discusión amplio— en la discusión, análisis y propuestas que contribuyan a la comprensión de los procesos y problemas económicos, sociales, políticos y culturales, en los ámbitos territoriales que conduzcan al rediseño del marco jurídico-institucional, en beneficio de la nación entera.

Objetivos principales del seminario

- ⇒ Realizar un balance sobre el impacto de la promulgación de la LGAH en el desarrollo urbano y regional contemporáneo de México.
- ⇒ Revisar las recientes aportaciones en materia de legislación territorial, sustentabilidad, planeación urbana, desarrollo regional, sustentabilidad y calidad de vida en México; y
- ⇒ Generar propuestas para afianzar el carácter rector de la planeación para el desarrollo, especialmente en políticas territoriales, planeación urbano-regional y sustentabilidad en el país.

Primera jornada (Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM).

“La Ley General de Asentamientos Humanos: evaluación de cuatro décadas de avances y retrocesos en la planeación urbana y regional”

Este segmento contó con panelistas magistrales: Dr. Gustavo Garza Villarreal (Colmex), el Arq. José Francisco Covarrubias Gaitán (Sedatu y exsecretario de la SAHOP), el Sen. Alejandro Encinas (Senado de la República, LXIII Legislatura), la Dra. Priscilla Connolly (UAM-I), el Dr. Víctor Ramírez Navarro (Forópolis, AC), el Mtro. Sergio Flores Peña (Posgrado Urbanismo, FA-UNAM), como moderador.

El contexto de 1976 y de la Ley General de Asentamientos Humanos

- La LGAH surge como una respuesta a la preocupación general en la Reunión de Habitat-Vancouver, de la Organización de las Naciones Unidas, en un contexto de rápida urbanización y concentración económica y demográfica sobre todo en las ciudades capital de las naciones en desarrollo, donde el crecimiento de la CDMX y los problemas ligados a ella ponen en la agenda pública el tema urbano.
- La ley fue redactada en una época de fuerte presencia del Estado mexicano en la economía y en el bienestar social de la población en general, cuando se crearon grandes instituciones mexicanas como la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), para emprender el diseño y aplicación de la planeación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; el Instituto Nacional para el Fondo de Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del ISSSTE (Fovissste), entre otras.
- La LGAH aprobada el 26 de mayo de 1976 fue un avance crucial para el proceso de

planeación del país al brindar el marco normativo que permitió y normó la injerencia del Estado en la ordenación y planeación del territorio.

- Anteriormente a esa fecha existían experiencias de desarrollo regional, pero con excepción del modelo de desarrollo por cuencas hidrológicas; las demás fueron acciones parciales, sectorizadas y no se concebían como parte de un plan nacional.
- Durante el proceso de redacción de la LGAH hubo tensiones entre grupos con distintas posturas ideológicas para definir los límites de la acción del gobierno sobre el suelo y la propiedad. Estas tensiones llevaron a matizar la ley en temas centrales para el ordenamiento y planeación territorial, como es la acción del gobierno sobre la propiedad del suelo, el fortalecimiento municipal y la coordinación interestatal e intermunicipal.
- Un punto central de la LGAH es que vincula el Registro Público de la Propiedad con los usos y destinos, actualmente hay que fortalecer este vínculo.

Transformaciones de la realidad mexicana en los últimos 40 años

- La realidad mexicana se ha transformado enormemente durante las últimas cuatro décadas. Entre algunos de los fenómenos identificados están: el cambio de modelo de crecimiento, de un modelo con gran presencia del Estado a un modelo neoliberal, caracterizado por un adelgazamiento del gasto público, un fuerte proceso privatizador de las empresas paraestatales, del sistema bancario y crediticio, y de políticas públicas con gran apertura a las fuerzas del mercado mundial y del capital

privado. En este sentido se ha identificado un debilitamiento del concepto de región y de la planeación del desarrollo económico y demográfico con un enfoque de integración nacional territorial.

- Otra de las grandes transformaciones identificadas ha sido el acelerado proceso de urbanización y de metropolización. El crecimiento de las 59 zonas metropolitanas que oficialmente existen actualmente en nuestro país y la complejidad de gestión y planeación que estas urbes implican hacen cada vez más necesaria la coordinación multinivel y la implementación de innovadores proyectos de acción en temas de movilidad sustentable, producción de vivienda, manejo de residuos sólidos, zonificación y usos de suelo, entre otros.
- Asimismo, se ha identificado un cambio de paradigma hacia la ciudad compacta, enfoque que debe acompañarse de la revisión del marco jurídico y de la creación de instrumentos de planeación adecuados a éste.
- Otro punto crítico identificado es el de la gobernabilidad y gobernanza en donde se requiere crear mecanismos para procesar los conflictos humanos que se desencadenan con los procesos de densificación, y ligado a esto, prever la tendencia a la judicialización de los conflictos, desarrollando procesos judiciales que puedan procesar los conflictos de manera más ágil y eficiente.
- Finalmente, es necesario desarrollar mecanismos para disminuir riesgos ambientales y sociales, prevenir fenómenos catastróficos y fortalecer la resiliencia de las ciudades.

Segunda jornada (Facultad de Arquitectura/UNAM)

Se presentaron 40 ponencias distribuidas en ocho mesas de trabajo, en sesiones ma-

tutinas y vespertinas, con los siguientes temas:

- ⇒ Mesa 1. La reorganización del territorio en México bajo las dinámicas de agentes económicos externos en ciudades y regiones.
- ⇒ Mesa 2. La transición territorial en México. Del desarrollo urbano al metropolitano y los sistemas de ciudades.
- ⇒ Mesa 3. Experiencias y alcances de las propuestas estatales y regionales de ordenamiento territorial y regionalización.
- ⇒ Mesa 4. El desarrollo urbano y territorial bajo la perspectiva del sector inmobiliario.
- ⇒ Mesa 5. Procesos de densificación central, urbanización periférica y asentamientos irregulares: el debate ciudad compacta *versus* ciudad dispersa.
- ⇒ Mesa 6. Hacia la construcción de estrategias de desarrollo urbano sustentable y conservación del patrimonio territorial.
- ⇒ Mesa 7. Impacto de las políticas urbanas y regionales en la organización territorial.
- ⇒ Mesa 8. Retos de la gobernanza, planeación y gestión urbana, metropolitana y regional.

En todas ellas se presentaron diversos análisis de estudios de casos de desarrollo regional y urbano, así como de temas ambientales en el territorio nacional.

Tercera jornada (Palacio Legislativo de San Lázaro/CESOP)

Participaron en el primer panel: Dr. Hugo Alejandro Concha Cantú (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM); doctores Roberto Eibenschutz (UAM-X) y Alfonso Iracheta

(El Colegio Mexiquense); moderador, Dr. Sergio Flores González (BUAP); mientras que en el segundo panel —conclusivo del seminario—: Dr. Antonio Azuela de la Cueva (IIS/UNAM), Dr. René Coulomb Bosc (UAM-A), Arq. Marcos Mazari (FA-UNAM), Dra. Alicia Ziccardi (PUEC/UNAM) y Lic. Juan Carlos Lastiri (Sedatu); moderador, Dr. Carlos Bustamante Lemus (IIIEC/UNAM).

En ambos paneles magistrales se subrayaron algunos de los elementos jurídicos y políticos que han limitado la necesaria coordinación y corresponsabilidad en los diversos ámbitos y niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), entre los cuales, otros grandes ámbitos de decisión ausentes son el ejidal y el comunal. Se lamentó la notoria ausencia de los legisladores tanto en la participación activa dentro del programa en general, como entre los asistentes, misma que hubiese dado señales de la importancia con la que se reciben los trabajos de análisis científico y profesional, así como de las propuestas, para ser revisadas y discutidas entre las diversas comisiones legislativas, en vías de lograr avances sustantivos para subsanar las limitaciones que la ley vigente presenta y arribar a una planeación efectiva que logre un desarrollo territorial entre las diversas regiones y metrópolis mexicanas.

Conclusiones y recomendaciones (abarcando los tres paneles y las ocho mesas)

A cuarenta años de la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos, aún sigue sin impactar de manera positiva en el desarrollo de las principales zonas económicas del país. Es decir, la implementación de las políticas públicas territoriales

y sus instrumentos no son concordantes con la realidad físico-espacial inserta en el contexto globalizado, y por tanto tiende a afectar el desempeño competitivo de las regiones; hablamos entonces de una disparidad entre la política económica y la política urbana.

En general, se hace énfasis en la ambigüedad de los conceptos sobre desarrollo urbano y regional dentro de la legislación, así como del rezago y la obsolescencia de la ley en materia territorial; la realidad urbana, metropolitana y regional es difícil de regularse a través de los instrumentos actuales de planeación y ordenación del territorio, en donde es notoria la falta de coordinación, concurrencia y concertación; consecuencia del debilitamiento del Estado —como gobierno y sociedad en su conjunto— mientras que las acciones llevadas por el sector empresarial privado —quienes ejecutan muchos de los proyectos gubernamentales— no son sujetas a controles estrictos de carácter administrativo ni presupuestal.

Asimismo, se subraya la importancia de la acción pública local y la gradual descentralización hacia estados y municipios dada la falta de responsabilidades y la generalización de capacidades y recursos para todos los actores en el territorio.

Balance acerca de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente

- Es importante fortalecer la rectoría del Estado en la planeación e implementación de la política de desarrollo territorial que se contraponga a las dinámicas del mercado.
- Uno de los temas principales de la ley —que en la actualidad hay que revisar y

reforzar— es la definición de las competencias y concurrencias de cada ámbito de gobierno, así como la coordinación de la acción de las distintas dependencias que inciden en el territorio.

- Asimismo se identificó como un reto importante la sectorización jurídica e institucional que caracteriza a nuestro país y que es contraria a la lógica integral de los procesos urbanos, por lo que es necesario desarrollar un enfoque transversal que responda a las características de los procesos territoriales.
- De igual forma, se planteó la necesidad de replantear el diseño de las comisiones de conurbación, para fortalecerlas, volviendo obligatoria la coordinación entre administraciones para que no dependan de la voluntad política de los gobernantes.
- Se identificó también que la LGAH enfatiza el tema de la planeación, pero deja de lado los procesos de gestión y financiamiento, lo que, además de otros factores, hasta la fecha ha dificultado la materialización de los planes.
- Asimismo, se identificó la necesidad de que la LGAH haga énfasis en los mecanismos financieros y en la gestión de los procesos.
- Se requiere integrar mecanismos de evaluación y seguimiento en la estructura de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que permitan fortalecer la aplicación rigurosa de los instrumentos de planeación y su adecuada actualización.
- Otro tema mencionado es el de la planeación regional y la construcción de redes de ciudades, que en los últimos años han ido quedando relegadas.
- Por otra parte se identificó la necesidad de trabajar en la descentralización de la

planeación, para evitar que las guías metodológicas y procesos de planeación correspondan a la realidad del centro del país y sean difíciles de aplicar en otras regiones.

- Igualmente, un tema enfatizado por la mayoría de los ponentes fue la necesidad de fortalecer la ley para que establezca procedimientos y mecanismos legales que obliguen a respetar los planes y programas, principalmente a partir del establecimiento de un régimen de sanciones. Ligado a esto se planteó la necesidad de incorporar en el Código Penal crímenes al territorio.
- Finalmente se reiteró la necesidad de fortalecer las capacidades de fiscalización, gestión y planeación de los municipios, para que puedan hacer frente de forma plena a las responsabilidades que les otorga la Ley de Planeación y la Constitución mexicana en el artículo 115.
- Se recalcó la necesidad de fortalecer la gobernanza de las ciudades, con ámbitos e instrumentos que incorporen de manera eficaz la participación de la sociedad, y con mecanismos que garanticen la transparencia y rendición de cuentas, tanto en la aplicación de los planes, en los cambios de uso de suelo, así como en la capacitación y uso de las plusvalías.
- Se analizó el impacto de las políticas urbanas y regionales en la organización territorial; se identificó una disociación entre la implementación de las políticas públicas territoriales y las políticas económicas y sus instrumentos, que no es concordante con la realidad físico-espacial nacional, marcada por la lógica global que tiende a afectar el desempeño competitivo de las regiones.
- Al analizar las oportunidades y obstáculos para la redacción de un nuevo pro-

yecto de ley se identificó como una de las oportunidades político-técnicas la próxima reunión de la ONU-Habitat III, que se llevará a cabo en octubre en la ciudad de Quito, Ecuador. Reunión que se avizora como una importante ventana para volver a posicionar el tema urbano y la problemática metropolitana en la agenda pública, que contribuya a impulsar las reformas a la LGAH, que se consideran tan necesarias en nuestro contexto latinoamericano y mexicano.

- En cuanto a algunos de los obstáculos que se han identificado están: la falta de voluntad política de los diversos grupos de poder económico regionales y locales, así como el insuficiente conocimiento acerca de la heterogénea problemática regional en los ámbitos rurales y urbanos; y la falta de capacitación técnica de funcionarios públicos estatales, municipales, ejidales y comunales, que dificulta el diseño y aplicación de planes y programas de desarrollo regional y urbano.
- Otro reto importante a resolver es la falta de información completa, oportuna y permanentemente actualizada, sobre temas territoriales que permitan a las autoridades y los planificadores tomar decisiones informadas. Por ejemplo, el INEGI no presenta datos a nivel de zonas metropolitanas.

De igual forma se abordó la importancia de garantizar el derecho a la ciudad, la promoción de la inclusión y cohesión social, mediante el establecimiento de principios que deben guiar la participación social vecinal de toda política pública en las ciudades.

Entre los elementos centrales que debe incorporar la nueva ley se propone: la regulación estatal de la propiedad inmobiliaria,

garantizar la coherencia y coordinación de las políticas públicas, la participación ciudadana mediante el establecimiento de ámbitos e instrumentos de participación de los ciudadanos en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes, el respeto y cuidado del derecho al espacio público para toda la ciudadanía, la protección del medio ambiente y el impulso del desarrollo sustentable que proteja las áreas naturales y respete los ecosistemas.

Un reto adicional a resolver es la práctica efectiva del Sistema Nacional de Planeación que garantice la coordinación de los tres sistemas de planeación existentes en el país, concilie la planeación de los asentamientos humanos con la planeación del medio ambiente, así como desarrolle mecanismos que garanticen la alineación entre los distintos

instrumentos de planeación y programación que inciden en un mismo territorio (proyectos intersecretariales, intersectoriales y cruzados).

Es importante generar mecanismos de incidencia de las políticas públicas que correspondan a las características del territorio yendo más allá de las fronteras político-administrativas. Por ejemplo, acciones en centros históricos o en áreas metropolitanas formadas por más de dos municipios o entidades federativas.

Finalmente, se reitera la necesidad de la voluntad política entre legisladores para atender la necesidad urgente de resolver los grandes problemas económicos, sociales y políticos urbanos, así como metropolitanos, con una visión de unidad y cooperación por y para toda la población mexicana que habita en el territorio de nuestra nación.

La Ciudad de México rural: mucho más que una zona estratégica contra la polución. Algunas reflexiones

*Edith Carmona Quiroz**

Introducción

La ciudad y la Zona Metropolitana del Valle de México en su conjunto ha sido objeto de numerosos estudios debido a que en ella se ha asentado una de las mayores concentraciones humanas del mundo; siendo además el centro financiero más importante del país y el lugar donde se ubican los tres poderes de la nación, con todas las complejidades que ello ocasiona.

Atribuible a los recientes problemas de contaminación en la megalópolis del Valle de México se han manifestado un sinnúmero de voces con respecto a las medidas necesarias para contrarrestar tal situación. El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) da cuenta de ello en diversos trabajos recientemente publicados.¹ Una dupla que permea en estos trabajos son: los patrones de los asentamientos humanos, así como el uso y gestión que éstos dan al suelo y a sus recursos naturales.

* Maestra en desarrollo rural con especialidad en estudios de género acerca de la mujer rural, en el Colegio de Posgraduados. Líneas de investigación: desarrollo rural, estudios de género, cultura y medio ambiente. Correo electrónico: ecarmonaquiroz@yahoo.com.mx

¹ Ver micrositio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP>].

Por lo anterior, este documento tiene como objetivo visibilizar la importancia que adquiere el sector rural en las distintas delegaciones de la Ciudad de México (CDMX) consideradas como tales (Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco). Asimismo se comentan algunas características de las políticas públicas que se han instrumentado para atender y dar sustentabilidad a la relación urbano-rural y las limitantes que aún existen para enfrentar la expansión de la mancha urbana.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010,² la CDMX ocupa una superficie total de 1,485 km², de los cuales 66.87% lo ocupan las delegaciones consideradas rurales, con la distribución y densidad poblacional que se muestran en la Tabla 1.

La importancia ambiental de las delegaciones rurales de la ciudad no sólo estriba en el área que ocupa —más de 50% de su territorio—, sino en los servicios ambientales que genera. A saber, en ellas se ubican amplias zonas de reserva ecológica y/o suelos

² Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, en [www.inegi.org.mx] (consulta: 27 de julio de 2016).

Tabla 1. Superficie por delegación rural en la Ciudad de México y densidad de población

Delegación	Superficie en km ²	Densidad de habitantes / km ²
Álvaro Obregón	96.17	7,347
Cuajimalpa de Morelos	74.58	2,328
Magdalena Contreras	74.58	3,069
Milpa Alta	228.41	507
Tláhuac	85.34	4,032
Tlalpan	312.00	2,085
Xochimilco	122.00	3,427

Fuente: Elaboración del CESOP con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

de conservación, que proveen al antiguo Distrito Federal de grandes cantidades de agua para el consumo humano e industrial, generan procesos de regulación de microclimas en la ciudad, retienen suelo que hace posible la producción agrícola y pecuaria con diferentes grados de desarrollo, colaboran en la reducción de la contaminación convirtiéndose en el pulmón de la ciudad debido a las amplias zonas de bosque; además, estas zonas también son el reservorio de la biodiversidad del Valle de México; finalmente —aunque no menos importante— brindan servicios de recreación, lo que las convierte en zonas estratégicas para la sustentabilidad ambiental.

De los 993.08 km² que ocupan las delegaciones rurales, 872.97 km² son considerados suelos de conservación, con la distribución porcentual que se muestra en la Tabla 2.

Pese a la importancia de estas zonas, no se ven libres de los problemas relacionados con el crecimiento poblacional y de rezago

en lo que a desarrollo urbano se refiere. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),³ hablar de desarrollo urbano implica que los gobiernos gestionen de manera adecuada la cobertura y la calidad de los servicios para la población, proponiendo cuatro áreas de acción: infraestructura y servicios urbanos con suficiencia y calidad, acceso a vivienda, la protección del hábitat urbano y la gobernanza.

Para el caso de la CDMX, todas las áreas de acción propuestas por el BID presentan serios conflictos, cuyas manifestaciones más patentes son los grados de polución ambiental, la falta de infraestructura urbana y la inseguridad.

En el seminario nacional “La planeación del desarrollo urbano y regional en México. A cuatro décadas de la Ley General de

³ *Desarrollo urbano* (concepto del Banco Interamericano de Desarrollo), en [http://www.iadb.org/es/temas/desarrollo-urbano/desarrollo-urbano,1175.html] (consulta: 24 de junio de 2016).

Tabla 2. Porcentaje de suelo de conservación por delegación

<i>Delegación</i>	<i>Porcentaje de suelo de conservación</i>
Álvaro Obregón	3.1
Cuajimalpa de Morelos	7.5
Magdalena Contreras	5.9
Milpa Alta	32.2
Tláhuac	7.2
Tlalpan	29.4
Xochimilco	11.9

Fuente: Elaboración del CESOP con datos del INEGI.

Asentamientos Humanos”,⁴ se discutieron las dificultades para empatar la distribución territorial de la población, regular los procesos de urbanización y fortalecer la planeación, en el marco de los esfuerzos iniciados en 1976 con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos. Durante el evento se analizó el marco jurídico, que desde entonces a la fecha ha intentado solucionar los problemas del desarrollo urbano con diferentes resultados de éxito.⁵

⁴ Convocado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Facultad de Arquitectura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de Tlaxcala, AC, Secretaría de Obras, Desarrollo Urbano y Vivienda (Secoduvi) del Estado de Tlaxcala, Colegio de Arquitectos del Valle de Puebla, Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Senado y de la Cámara de Diputados, Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, celebrado del 25 a 27 de mayo de 2016.

⁵ En este número aparece la colaboración del doctor Carlos Bustamante, quien hace una relatoría del evento.

Muchas son las discusiones y los análisis que se han dado en torno a la relación campo-ciudad, en las que se plantea que el campo tiene como función principal abastecer las necesidades de y para el adecuado funcionamiento de las grandes urbes. Sin embargo, quedan pendientes de atención las necesidades sociales de sus zonas y poblaciones rurales y de las que conciernen a su adecuado funcionamiento. Dicho más claramente, la relación queda en total desequilibrio.

En el caso particular de la CDMX, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación General 26, el 13 de abril de 2016. En ella se reconoce que las áreas naturales protegidas y los suelos de conservación (que se encuentran en zonas rurales y urbanas) no han contado con una metodología actualizada, por lo que la Recomendación observa, primeramente: la preocupación por temas ambientales que afectan a las personas que viven o realizan

actividades dentro de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y sus alrededores; en segundo lugar, el reconocimiento de las alteraciones de dichas zonas convirtiéndose en terrenos agropecuarios, zonas urbanas o de infraestructura diversa; en tercer lugar, la necesidad de elaborar y publicar los Programas de Manejo de las ANP, ya que:

[...] brinda certidumbre jurídica a las autoridades encargadas de su implementación, al igual que a los propietarios, usuarios, vecinos, pueblos y comunidades indígenas que residen o llevan a cabo sus actividades dentro de su perímetro. Con ello se delimita su extensión y ubicación de las zonas y subzonas, así como con la definición de las actividades permitidas, las prohibidas y las incompatibles dentro de las áreas, al igual que las acciones y lineamientos básicos para su manejo y administración.⁶

Conforme un artículo escrito por Mario del Roble Pensado,⁷ las políticas públicas dirigidas a las zonas rurales y zonas naturales protegidas, así como a su población, se han visto permeadas históricamente por dos posiciones que, a la fecha, no han podido encontrar una conciliación, refiriéndose a la visión productivista *versus* la ambientalista, donde subyacen —como se ha mencionado *supra*— los problemas en la gestión de los recursos naturales y la apropiación y uso del territorio.

Siguiendo al autor citado, las políticas aplicadas han adoptado diferentes discursos

a lo largo de la historia reciente; el primero que identifica es el autoritario tradicional, durante la época colonial, donde se concibe al campo y/o áreas rurales como el espacio que proveerá territorio para la expansión de la ciudad; el segundo en el que las riquezas sociales (las familias, sus labores, sus productos, los mercados locales y recursos naturales) son aprovechados para el desarrollo económico y social de la ciudad.

Durante el México Independiente (siglo XIX hasta principios del XX) se continuó el mismo esquema: el medio rural proveyó a la ciudad de mano de obra barata para las industrias, y fue el principal abastecedor de productos alimenticios y artesanales.

En el periodo de la Revolución Mexicana las zonas rurales se convirtieron en zonas estratégicas para el control del territorio de la capital, siendo aquí donde se inicia el reparto de tierras, lo que dio lugar a una nueva base social de carácter agrario. Sin embargo, de origen hubo conflicto en estas zonas, ya que se dio un trato diferenciado a ciertos sectores de pobladores que simpatizaban con el régimen político en turno, otorgándoles el reconocimiento oficial de propiedad de la tierra donde se ubicaban, no así para los sectores que se oponían al régimen. El problema pervive a la fecha: los suelos clasificados como de “conservación” se encuentran en posesión de pueblos comuneros que siguen exigiendo la titularidad de las tierras.

Durante el régimen del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) se decreta una importante área de la CDMX como parques nacionales, que suman 61.55 km² en conjunto: Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla “La Marquesa” (18 de septiembre de 1936); Fuentes Brotantes de Tlalpan (20 de septiembre de 1936); Cumbres del Ajusco (23 de septiembre de 1936); El Tepeyac (18 de febrero de 1937);

⁶ “Emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Recomendación General 26/2016, relativa a la falta de actualización de los programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal”, en [\[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/com_2016_116.pdf\]](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/com_2016_116.pdf) (consulta: 30 de junio de 2016).

⁷ Mario del Roble Pensado Leglise, “El desafío rural del siglo XXI para el Distrito Federal”, *Cuadernos Agrarios*, en [\[http://www.pa.gob.mx-publica-pdf/pa071604.pdf\]](http://www.pa.gob.mx-publica-pdf/pa071604.pdf) (consulta: 20 de junio de 2016).

Cerro de la Estrella (24 de agosto de 1938) y Lomas de Padierna (8 de septiembre de 1938).

En la época desarrollista de México (1917–1970) hay un crecimiento sostenido de la población que demandaba servicios de urbanización a los que se dio respuesta sin una adecuada planificación y que impactó a las zonas rurales de la CDMX en dos aspectos: por un lado, el hecho de no contar con el reconocimiento oficial —en aquel entonces— de la propiedad de sus territorios y la poca posibilidad —casi nula— de elegir a sus representantes de gobierno, lo cual imposibilita a los pobladores a gestionar efectivamente sus demandas. La política territorial privatizadora aplicada durante este periodo impactó negativamente estas zonas, con la justificación de atender el interés público, pero privilegiando los intereses del sector privado. Tal fue el caso del entubamiento de las aguas de los ríos, vedas forestales, expropiación de las tierras para conformar ejidos y posteriormente hacerlas zonas residenciales, y dando concesiones a empresas nacionales o extranjeras que requerían para sus actividades económicas el uso de los recursos naturales existentes en el lugar. Así es como el crecimiento de la mancha urbana y los intereses particulares ejercieron presión a las zonas rurales durante el periodo, sin que las poblaciones originales recibieran los beneficios de la urbanización ni apoyos para el desarrollo de las actividades de la producción rural.

Para la década de 1970 el gobierno local reconoce la importancia de las zonas rurales e inicia la creación de diversas instituciones públicas cuyo objeto de trabajo era apoyar la promoción del desarrollo rural. Sin embargo, durante este periodo dos fenómenos no le permiten una recuperación a las zonas rurales: por una parte el desplome de los precios

de los productos agropecuarios tradicionales, y por la otra, el desarrollo del mercado informal de las tierras ejidales, provocando este último la expansión de los asentamientos irregulares y de focos de contaminación.

Una década más tarde (1980) se crea la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) en el Departamento del Distrito Federal, cuyo principal objetivo fue tramitar recursos federales para la capacitación técnica y el incremento de la productividad económica del sector rural; dependencia que obtuvo resultados débiles —por no decir nulos.

Con la apertura económica —estamos en la década de 1990— los productos rurales de la ciudad perdieron valor ante la entrada de productos importados que contaban con protección arancelaria desleal, con lo cual se incrementó el desempleo, la economía informal y la sobreexplotación de los recursos naturales. Ante este escenario, la estrategia de sobrevivencia de las poblaciones rurales fue la práctica de la diversificación de la economía y el comercio ilegal de tierras que habían perdido su función tradicional.

Ahora bien, en torno al efecto que provocó el terremoto de 1985, factor importante a considerar, fue que las inmobiliarias y los particulares buscaron zonas —del para entonces DF— menos riesgosas para la construcción de viviendas, parques comerciales e industriales, pero al mismo tiempo se comenzó a dar importancia a las contingencias ambientales, con lo cual se volvió la mirada a las zonas altas de la ciudad, con terrenos volcánicos y hermosas zonas forestales.

Las políticas aplicadas en lo subsecuente se enfocaron a “modernizar las relaciones económicas” en el campo de la Ciudad de México; aprovechando sus recursos natu-

rales se promovió la creación de corredores ecoturísticos, la comercialización de las tradiciones, la práctica de agricultura intensiva con nuevos cultivos y la creación de áreas de esparcimiento exclusivo como campos de golf. Finalmente, este conjunto de “estrategias modernizadoras” dio como resultado la brutal depredación de los recursos naturales, polarización económica y desigualdad entre los habitantes de las delegaciones rurales de la capital, y el rebase de los niveles de la capacidad de recarga ambiental de la región.

Al culminar la década de 1990 hubo un cambio en la teorización de las políticas dirigidas a las zonas rurales. La disyuntiva era cómo empatar lo productivo con lo ambiental. Los esfuerzos se dirigieron a construir modelos de desarrollo sustentable que fueran acordes con la diversidad de las zonas ecológicas, generándose dos posturas esencialmente: “los ambientalistas”, que sostenían que los esfuerzos de las instituciones, programas y recursos, deberían orientarse a:

[...] la protección de los recursos naturales y cimentar las bases de un desarrollo sustentable a partir del reconocimiento y el pago por los servicios ambientales proporcionados por los habitantes rurales, en la protección a los recursos naturales que poseen dentro del territorio del DF.⁸

De suyo, “los productivistas” defendían: “la necesidad de lograr una rentabilidad en lo social, ecológico y económico, que implicaba [...] impulsar un esquema de modernización de la actividad rural que no degradara el ambiente, a través de la vía agroempresarial [...]”,⁹ que comprendió diversas actividades y programas.

Ambas posturas perpetuaron la relación de subordinación campo-ciudad del primero respecto a la segunda.

Comentarios ulteriores

Ante los resultados, el dilema actual estriba en un cambio en la dicotomía campo-ciudad, en donde el primero no tenga la función de sostener a la población urbana a través de proveer servicios ambientales, productos agropecuarios, ecoturísticos, o de esparcimiento a través de la comercialización del folclor y las tradiciones. Se requiere que la zona urbana provea a las zonas rurales de los requerimientos necesarios para el desarrollo sostenible del medio rural, del manejo adecuado de las zonas protegidas y los suelos de conservación de la Ciudad de México, pero adicionalmente acercar los servicios urbanos básicos para que las personas que habitan estas zonas accedan a los servicios de salud de calidad, vías para su adecuada movilidad, centros educativos culturalmente adecuados, evitando las zonas de marginación.¹⁰

Los esfuerzos continúan en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde se discuten, desde 2014, diversas iniciativas sobre la Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal que buscan lograr el manejo sostenible del agua y de los recursos naturales en general, evitar el despojo de las tierras a los productores agropecuarios de la región con esquemas privatizadores, reconocer los derechos humanos de los campesinos y los tratados internacionales que ha firmado México, con miras a garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El enfoque que se

⁸ *Ibid.*, p. 52.

⁹ *Ibid.*, p. 53.

¹⁰ Tal es el caso de la delegación Milpa Alta, que no cuenta con hospitales, centros de educación superior y se vale de contadas rutas de transporte público.

pretende rescatar en esta ley se relaciona con el concepto de soberanía agroalimentaria y nutricional, que implica la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos de origen nacional sana e inocua, apostando a la producción familiar.¹¹ Para instrumentar las intenciones contenidas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para la CDMX han sido aprobados recursos económicos dirigidos a la producción de maíz criollo, la preservación de suelos de conservación, protección de los recursos naturales, educación ambiental, captación y uso eficiente del agua para uso doméstico, agroforestería, agroecología y el fomento del turismo alternativo.¹² Sin embargo, no se menciona en ningún punto o programa el mejoramiento de vías de comunicación, lo cual deja suelto este eslabón —como en muchos casos— de la cadena productiva, ya que la distribución y comercialización no llegan al consumidor.

Como puede observarse, las políticas aplicadas a las delegaciones rurales de la

CDMX no han cambiado desde la década de 1990. Siguen siendo productivistas con una preocupación ambiental. Se continúa con una relación desequilibrada entre lo rural y lo urbano.

El desarrollo sustentable pone en el centro a las personas y sus necesidades sociales; es decir, hace alusión a los derechos humanos, al acceso a la alimentación sana y suficiente, al trabajo, a la vivienda, a la libre movilidad, a los servicios de salud, a la educación de calidad en todos los niveles. Es así como el gobierno de la CDMX tiene pendiente acercar los beneficios del desarrollo urbano a las zonas rurales. Resta entonces evolucionar y dejar de verlas como “zonas” bonitas que hay que proteger y disfrutar a través de sus bellezas naturales y su folclor, o como el pulmón de la CDMX ante las contingencias ambientales, o la visión reductivista del *locus* donde se producen los alimentos como el maíz criollo, los nopales y el tradicional mole.

¹¹ “Buscan modelo sustentable para zona rural del DF”, *Milenio Diario*, 8 de julio de 2014, en [www.milenio.com/df/parlamento_campesino_df-aldf_desarrollor_rural-desarrollo] (consulta: 28 de julio de 2016).

¹² “Impulsan 19 proyectos de desarrollo rural en Milpa Alta”, *Milenio Diario*, 13 de octubre de 2014, en www.milenio.com/df/Milpa_Alta-desarrollo_sustentable-proyectos-produccion (consulta: 6 de julio de 2016).

Anarquía inmobiliaria y pérdida de patrimonio arquitectónico

Luis Ángel Bellota*

*La ciudad que todos soñamos y que cambia
sin cesar mientras la soñamos.*
OCTAVIO PAZ, “Hablo de la ciudad”.

Introducción

Del 25 al 27 de mayo del presente año tuvo lugar un seminario sobre los cuarenta años de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). El evento fue organizado, entre otras instituciones, por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, la Facultad de Arquitectura de la misma Universidad, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. En él se discutió la importancia, los retos y las limitaciones que ha tenido dicha ley. El objetivo del mencionado encuentro académico atinó en debatir la urgente actualización del marco jurídico en el que se desenvuelve el desarrollo metropolitano. También se concluyó que, dados los acelerados cambios en la geografía humana de nuestro país —los cuales nos han convertido en una sociedad predominantemente urbana en el último cuarto del siglo pasado y los tres primeros quinquenios del presente—¹ es imperativo analizar a fondo los

costos del desordenado proceso de metropolización que experimentan las principales ciudades del mapa nacional y sus respectivas zonas conurbadas. El caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, si bien no es el único, sí ilustra mejor este fenómeno. Aunque la LGAH es la herramienta legal más importante para la planeación del desarrollo urbano y regional del país, ésta ya fue rebasada y se requiere —con urgencia, por qué no decirlo— una reforma estructural urbana.

La discusión a puertas abiertas entre investigadores y funcionarios públicos abarcó casi la totalidad de problemáticas que se relacionan con la LGAH. La única omisión fue el impacto que ha manifestado el creciente caos inmobiliario sobre el patrimonio arquitectónico de la Ciudad de México, antes Distrito Federal. El objeto de este artículo es hacer un somero recuento histórico de los costos patrimoniales que conllevaron distintos procesos de modernización urbana; asimismo, se harán algunas puntualizaciones sobre las causantes que influyen en la pérdi-

* Licenciado en Historia por la UIA y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Investigador asistente en el área de Estudios Regionales del CESOP.

¹ Gustavo Garza, “La transformación urbana de México, 1970-2020”, en Gustavo Garza y Martha Schteingart (coords.), *Desarrollo urbano y regional*, México, Colmex, 2010 (Los grandes problemas de México, II), pp. 31-86.

da de bienes inmuebles cuyo valor también es tangible más allá de lo económico.

Urbanización desbordada

Cuando se emitió la LGAH el país guardaba una mayor composición rural. Las principales regiones aún no albergaban extensas zonas urbanizadas y sus ciudades capitales, exceptuando quizás a Guadalajara y Monterrey, tenían un carácter provinciano del que se han ido desprendiendo en la actualidad. Entre 1976 y el día de hoy, el país cambió su fisonomía territorial. Si desde mediados del siglo anterior se apostó por un proceso de industrialización en detrimento del campo, a partir de la década de 1970 la tendencia se tornó aún más palmaria. Las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional abonaron otro tanto a este fenómeno que —al cabo de casi dos décadas y media— cambió el perfil rústico que identificó durante mucho tiempo a nuestro país. Hacia 1990, 70% de la población mexicana estaba asentada en ciudades; diez años más tarde la cifra se incrementó 4.36%.² No debemos pasar por alto que la conformación de centros urbanos e industriales que componen las megalópolis no es exclusivo de México: estamos hablando de una realidad que, si bien ya existía en los países centrales desde hace varios años, se agudizó con la globalización de los mercados.

La expansión de las Zonas Metropolitanas (ZM) colocó a la gestión urbana como la meta principal hacia la cual se dirigen y en donde se interrelacionan buena parte de los esfuerzos administrativos en los tres nive-

les de gobierno. La urbanización está abarcando prácticamente todos los problemas de interés colectivo, los atraviesa y vincula entre sí. Es por ello que las políticas públicas pensadas y aplicadas para solventar la demanda de servicios y la dotación eficiente de los mismos deben ser holísticas; es decir, que aseguren una coordinación entre las distintas áreas de la administración pública. Roberto Eibenschutz, arquitecto y responsable del Programa Universitario de Estudios Urbanos de la UNAM, estima que entre las dependencias responsables del ordenamiento y la gobernanza de las ciudades no priva un criterio de complementariedad en la búsqueda de soluciones integrales; por el contrario, el trabajo se atomiza y cada esfera estatal involucrada transita por su lado sin establecer una conexión permanente con las demás.³

Los impactos más costosos del “expansionismo urbano” son de orden medioambiental. No es el entramado legal existente el problema —pues muchos temas ya están regulados por una ley en particular—, sino la limitada institucionalidad para hacerlo cumplir. El senador Alejandro Encinas, desde su experiencia como servidor público especializado en cuestiones urbanas, opina que una de las grandes fallas “es la enorme disociación” entre los instrumentos para el desarrollo y la planeación metropolitana y los tocantes al cuidado de la ecología y los recursos naturales; uno y otros deberían operar de manera conjunta en todo lo que implique el crecimiento, horizontal y vertical, de las ciudades. Parece una obviedad pero,

² INEGI *apud* Clemencia Santos Cerquera y Lizbeth Guarninos Avilés, “Monitoreo por imágenes de satélite de la expansión metropolitana de la Ciudad de México”, en Adrián Guillermo Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, Cámara de Diputados/UNAM/CONACYT/Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 365.

³ Panel “Iniciativas de reforma del marco jurídico en materia de planeación urbana, metropolitana, regional y territorial”, en *La planeación del desarrollo urbano y regional en México. A cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos*, México, seminario organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, la Facultad de Arquitectura de la UNAM y el CESOP, *Canal del Congreso*, 27 de mayo de 2016, DVD.

en los hechos, ambas funciones no están integradas. Es preciso que así sea porque, de lo contrario, las áreas verdes —indisolublemente relacionadas con la calidad de vida de una ciudad—⁴ estarán condenadas a su paulatina desaparición. Encinas ejemplifica el actual desborde de asentamientos irregulares y cambios inmoderados del uso de suelo con la pérdida de estas zonas.⁵

Uno de tantos retos que tiene delante el Estado mexicano es el aumento caótico de las manchas urbanas. Este fue —y sigue siendo— el primer obstáculo de la LGAH. El marco regulatorio establecido para poner orden en la materia, irónicamente, fue rebasado por una urbanización descontrolada. En aquellos años de intensa migración del campo a la ciudad se temía un crecimiento anárquico de las ciudades, por tal razón se pensó la citada ley. No obstante, al cabo de un cuarto de siglo, ese pronóstico terminó por cumplirse y la legislación se fue quedando chica. Hasta este presente, las pautas de ordenamiento territorial dejan de lado o relajan las políticas para un uso adecuado del suelo; cuando de verdad existe un control de éste se dan las condiciones para que una ciudad crezca y funcione ordenada y racionalmente. Es el caso de Oslo, Brasilia o Singapur. Para el investigador Alfonso Iracheta, las pautas

las da el mercado.⁶ La falta de planeación y la sobredemanda no regulada de vivienda no sólo explican la ubicación impráctica de muchos desarrollos habitacionales en lo más recóndito del conurbado sino también las molestias que provoca la multiplicación de unidades departamentales entre los habitantes de una delegación o la construcción desmedida de edificios entre los vecinos de una colonia. Especialmente en la capital.

Modernización y destrucción del patrimonio urbano: una historia que se repite

Trátase de viviendas de interés social, de predios habitacionales de alto valor comercial o de plazas con boutiques y salas de cine, el actual *boom* inmobiliario incide negativamente en la calidad de vida de los capitalinos. Se traduce, a grandes rasgos, en hacinamiento, caos vial, problemas de agua y modificación irreversible del paisaje urbano. La propia Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) de la Ciudad de México reconoce una sobreregulación de 1,200 normas, algunas de las cuales son contradictorias y se prestan a malos entendidos que, lógicamente, permiten actos discrecionales. Entre las fallas que han propiciado esta situación, la PAOT reconoce la falta de coordinación con otras dependencias, como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Según la aludida dependencia, “el asunto de los usos de suelo no es un tema fácil, sobre todo cuando los desarrolladores usan nuevas formas para evadir la legislación”.⁷ Eso explica, por ejemplo, que un edificio sobrepase los pisos permitidos por la ley, que se altere otro que está catalogado como bien patrimonial,

⁴ Francisco Gómez Lopera, “Las zonas verdes como factor de calidad de vida en las ciudades”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. xxxvii/núm. 144, 2005, pp. 417-436.

⁵ Un par de ejemplos de la alarmante reducción de reservas naturales y áreas verdes son los parques nacionales Cerro de la Estrella y Fuentes Brotantes, en la Ciudad de México, los cuales tenían originalmente una extensión de 120 hectáreas y hoy día tienen menos de 20. Panel “La Ley General de Asentamientos Humanos: evaluación de cuatro décadas de avances y retrocesos”, en *La planeación del desarrollo urbano y regional en México. A cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos*, México, seminario organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, la Facultad de Arquitectura de la UNAM y el CESOP, *Canal del Congreso*, 25 de mayo de 2016, DVD.

⁶ Panel “Iniciativas de reforma...”, *op. cit.*, DVD.

⁷ *La Jornada*, 16 de noviembre de 2016, p. 44.

que se invada un área verde o que no siga al pie de la letra las reglas de construcción.

La anarquía inmobiliaria, con reglas que permiten intersticios para su posterior evasión, redundando en la destrucción del patrimonio urbano. Si bien contamos con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, de 1972, ésta no es suficiente. La afectación que dicho fenómeno carga sobre la calidad de vida de los urbanitas también presenta una dimensión cultural. La debilidad institucional, tanto de los gobiernos estatales como del federal, se traducen en la demolición impune de propiedades que son parte de la riqueza patrimonial y la paisajística de un lugar. En días pasados, un diario capitalino informaba que en la madrugada del 30 de abril una cuadrilla de trabajadores, podría suponerse que con una retroexcavadora, demolió en el casco histórico de Parral, Chihuahua, una vieja casona del siglo XIX que tenía algunos vestigios arquitectónicos del periodo virreinal; en su lugar se erigió una enorme estatua, sin riqueza artística de relevancia, del Centauro del Norte.⁸ Un año antes, este hecho se vio precedido por otro igual. En San Pablo del Monte, Tlaxcala, en la madrugada del 25 al 26 de julio, pobladores destruyeron por completo y con maquinaria pesada la capilla del Santo Cristo, una iglesita que databa del siglo XVIII.⁹ En el primer caso, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) clausuró tardíamente la instalación del monumento, en el segundo levantó una denuncia penal por tratarse de un delito federal; en ambos, la respuesta institucional fue insuficiente y quedó en evidencia la falta de mecanismos judiciales para impedir o bien castigar esta clase de atentados contra los bienes culturales de la nación.

La situación se repite constantemente en el corazón de la república. En medio de la especulación inmobiliaria que ha arrasado con varios edificios antiguos, casonas y sitios de interés histórico, tanto el INAH como el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) reaccionan demasiado tarde y muchas veces la ley no se aplica con ejemplaridad para sancionar a los responsables materiales e intelectuales de lo que no sólo constituye un delito sino también la pérdida de nuestro entorno arquitectónico. Desde Tenochtitlan hasta la globalizada CDMX, pasando por los casi doscientos años de Distrito Federal, a lo largo de su historia, la capital ha tenido distintos cambios de piel en la distribución de sus calles y avenidas, en el sentido de sus edificaciones y en la utilidad de sus mobiliarios. Es comprensible. Todas las grandes urbes están sometidas a una permanente transformación.

Consumada la Conquista, las antiguas pirámides fueron sustituidas por un ordenamiento de influencia renacentista que mantuvo fuertes reminiscencias mexicas. Luego, al promediar el siglo XVII y hasta bien entrado el XVIII, templos, conventos y palacetes inundaron el valle de México bajo el esplendor del barroco. La capital novohispana contaba con más de treinta monasterios, tanto de monjas como de frailes, cuya extensión y funcionamiento interno los convertían en pequeños pueblos; la sede del poder virreinal resaltaba por sus muros rojizos de tezontle pero también por sintetizar la peculiaridad de otras ciudades: la talavera de Puebla, la cantera rosa de Morelia, la plata de Taxco y el oro de Zacatecas. Hablamos de una metrópoli regida por corporaciones religiosas cuyo paisaje estaba atestado de torres, cúpulas y atrios por doquier. Los visitantes europeos que conocieron Nueva España y que dejaron algún testimonio

⁸ *La Razón*, 7 de julio de 2016, p. 21.

⁹ *Excélsior*, 29 de julio de 2015, p. 7, expresiones.

de su paso por estas tierras comparan elogiosamente la capital de ésta con sus pares del viejo continente. No nos alcanza la imaginación para hacernos una idea visual, apenas un retrato, de la ciudad barroca.

Hacia el ocaso del Virreinato las nuevas pautas de planeación urbana y manejo de los espacios públicos, muy acordes con los vientos ilustrados del reformismo borbón, buscaron superar lo que Hipólito de Villarroel calificó como “enfermedades políticas” de la capital novohispana; de aquel intento por dejar atrás el esplendor churrigueresco nos quedan las obras de Manuel Tolsá, quien estampó un nuevo rostro a la ciudad con impresionantes palacios, obras públicas de gran calado para la época y una conocida estatua ecuestre recientemente dañada durante unos “trabajos de restauración”. Ochenta años antes de la Guerra de Reforma, muchos retablos y altares de estilo barroco fueron desbaratados y cambiados por otros más austeros y con menos ornamentaciones, propios del estilo neoclásico. Lo que Carlos III emprendió en materia de secularización, incluidos los actos iconoclastas que llegaron a darse en Nueva España para barrer con las supervivencias barrocas, concluyó con las reformas juaristas y el remate de los bienes eclesiales en el marco de la guerra entre liberales y conservadores.

En los primeros años de vida republicana la ciudad se “reorganizó”: con la disolución de los pueblos de indios se extendieron las fronteras citadinas, dando pie a la aparición de suburbios habitados por las viejas castas.

En 1828, esa plebe participó en el saqueo y la quema del mercado del Parián. El recién nacido Distrito Federal se hizo de arrabales insalubres llenos de léperos que reflejaban la segregación y las desigualdades socioeco-

nómicas heredadas del periodo anterior. Ya no era la ciudad de las fastuosas verbenas populares y fiestas palaciegas que impresionaron a Alejandro de Humboldt sino la viva imagen de las crisis fiscales que dejaron en penurias a la hacienda pública mexicana después de la Independencia. En un contexto diferente, la política secularizadora de los Borbones encontró continuidad y algunos símbolos religiosos, como la capilla de los Talabarteros, fueron echados abajo.

A mediados del siglo XIX la desamortización, venta y fragmentación de los bienes clericales abrió otro capítulo en esta historia de transformaciones. La geografía capitalina rebosaba de iglesias, recintos monacales y capillas; algunas habían sido modificadas con los trabajos de Tolsá; sin embargo seguían siendo el elemento predominante del panorama urbano. En su lucha por la secularización de la sociedad y sus costumbres, los liberales tomaron medidas extremas: en 1861, en cuestión de meses, fueron tiradas un centenar de edificaciones virreinales. Como sobreviviente de aquel episodio nos queda el templo y un pequeño patio que perteneció al enorme convento de San Francisco, en la actual calle de Madero, frente a la Casa de los Azulejos. Ambos vestigios no son ni la sombra de lo que fue esa imponente residencia conventual. El inmueble de marras tuvo una extensión tan grande como el de Santo Domingo en Oaxaca. Guillermo Tovar de Teresa, cronista oficial del Distrito Federal e insigne historiador, atinó en subtítular su libro *La ciudad de los palacios* con la frase *crónica de un patrimonio perdido*. La abjuración liberal sobre el pasado colonial convirtió la arquitectura de la época en escombros y las expresiones artísticas, como atrios y pinturas, en leña para hacer fogatas.

Años después, en el último tramo del siglo antepasado, cuando Porfirio Díaz arrancó su prolongada estancia en la Presidencia, la destrucción se compensó un poco con el alzamiento de nuevos edificios públicos de singular belleza que propició la modernización porfirista del Estado mexicano. Nuevamente, la Ciudad de México mudaba su apariencia por una de inspiración europeizante que satisfacía los cánones de la oligarquía porfiriana. El Hemiciclo a Juárez y el remozamiento de la Alameda, el Palacio de Comunicaciones —hoy Museo Nacional de Arte—, el Palacio Postal, la antigua Estación de Policía, la vieja joyería La Esmeralda —actual Museo del Estanquillo—, el Gran Hotel, el Hotel Ritz, el Teatro Abreu —donde hoy está la Asamblea Legislativa—, el Casino Español, el Edificio París, la Casa Boker, por mencionar algunos, son estampas del *aggiornamento* urbano emprendido entonces. A ello debemos agregar el embellecimiento del Paseo de la Reforma y la aparición de nuevas colonias con admirables mansiones de estilo francés, como la Roma, la Juárez, la Guerrero o la San Rafael. Entre los cambios finiseculares que despidieron al siglo XIX los habitantes del corazón político de la república vieron la llegada del alumbrado público eléctrico y los primeros servicios hospitalarios modernos. En 1910, antes del torbellino revolucionario, cuando el régimen celebraba el centenario de la Independencia y hacía gala internacional del orden y el progreso que reinaban en México, las élites no sospechaban que la *Belle Époque* a la mexicana llegaba a su fin.

La Ciudad de México que emergió de la dictadura huertista y la guerra civil entre las facciones revolucionarias, siendo 1915 un *annus horribilis* en la historia de la capital, mantuvo la herencia arquitectónica del Porfiriato pero le agregó caracteres moder-

nizantes que buscaron satisfacer la administración de servicios públicos. La capital siguió transformándose en las décadas de 1920 y 1930: más inmuebles antiguos fueron derruidos para ampliar algunas avenidas o levantar otros de mayor altura. Fue el destino del santuario elíptico de Santa Brígida y del Palacio Escandón: uno estorbaba para el ensanche de la calle San Juan de Letrán y el otro —también frente a la Casa de los Azulejos— fue sustituido por la sede del Banco de México. A la altura de este último, en 1934 se terminó de construir el Palacio de Bellas Artes. La fisonomía del Centro Histórico y la periferia eran otras distintas a las que había en 1900. Sobre los llanos que bordeaban la ciudad vieja aparecieron zonas con casas y obras de nuevos estilos, como el *art déco* o el colonial californiano. Polanco, del Valle, Narvarte, Clavería, Lindavista, Condesa o Verónica Anzures son prueba de esta urbanización que desaparecía las últimas dimensiones decimonónicas del DF. La arquitectura vetusta que no fue absorbida o amputada en su momento por esta sucesión de modernizaciones urbanas —como las casas de campo de las otrora clases acaudaladas en Tacubaya o San Ángel— terminó rodeada o fue sustituida por multifamiliares, escuelas, mercados y naves industriales.

La Revolución institucionalizada trajo los primeros rascacielos y construcciones monumentales de la era contemporánea, tanto en altura como en longitud. Pensemos en la Torre Latinoamericana o Ciudad Universitaria. En los años siguientes al periodo cardenista, avenida Reforma albergó edificios muy elevados que preanunciaban el nacimiento de una mega urbe que verá con normalidad la veloz aparición de nuevas estructuras. El alemanismo y la industrialización del país marcaron un antes y un después en la histo-

ría del DF. Lo que venga en adelante será la reafirmación de la metrópolis. Amparados en el deseo oficial de hacer una planeación urbana más eficiente y equiparable a las otras capitales del mundo, la expropiación y destrucción de caserones y vecindades siguió su curso. Tal meta ciertamente se logró. Sirva de ejemplo la extensión y aparición de avenidas, plazas y glorietas. A través del regente —representante local del presidencialismo todopoderoso—, los ejes viales fueron uno de los últimos planes que tuvieron un costo visible sobre el patrimonio histórico —público y privado— de los capitalinos. Para 1975, el crecimiento desorbitado de la ZM apareció como la principal prioridad para el gobierno.

Otro parteaguas lo marcó 1985. Esta vez se trató de un infortunio natural. En la mañana del 19 de septiembre el mayor terremoto del que se tenga memoria destruyó colonias enteras. A diferencia de 1861, el halo destructivo no dejó sólo ruinas. La ciudad parecía zona de guerra: miles de personas perdieron la vida abajo de los escombros. La imagen de los hoteles Regis y Del Prado reducidos a un montón de piedras y varillas dobladas sintetizó la magnitud de la desgracia. Como el temblor no fue aprovechado para descentralizar la sede de los Poderes tal omisión coadyuvó para que en las décadas venideras se agudizaran ciertos problemas, entre ellos el hacinamiento y la falta de vivienda.

Por un lado, la elección de autoridades en 1997 trajo consigo una mayor pluralidad política; por el otro, también inauguró un rutinario desentendimiento entre las autoridades delegacionales y el Gobierno del Distrito Federal. Que el alcalde sea de un partido y los delegados de otro se asume como un “inconveniente democrático” que contribuye a que el GDF se disculpe de no intervenir en los asuntos de las 16 demarcaciones, entre ellos

los permisos y autorizaciones que se otorgan en materia de construcción. La multiplicación de unidades habitacionales —aun las que hayan sido levantadas en zonas residenciales— se recarga sobre predios en los que están asentadas casas con vistosos jardines y edificios antiguos que van del siglo XIX a la primera mitad del XX. Si bien muchos de ellos no estaban catalogados por el INAH o el INBA, ni se encontraban protegidos por la ley de 1972 o la de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, del 13 de abril de 2000, su demolición termina por acabar con el legado arquitectónico que queda en pie.

San Rafael, Santa María la Ribera, Tacuba, Popotla, Anáhuac, Tabacalera, Cuauhtémoc, Juárez, Roma, Condesa, San Álvaro, Escandón, Álamos, Narvarte, San Miguel Chapultepec, Mixcoac, San José Insurgentes y Del Valle son algunas colonias cuya personalidad barrial y arquitectónica se ha visto cercenada y sustituida, poco a poco, por monolitos de ladrillo y cemento sin valor estético alguno. Varias de ellas, de forma expresa, están nombradas y declaradas como objeto de protección legal. Superficialmente, a manera de requisito para mantener la imagen urbana —aunque el resto de la propiedad quede arrasada—, la parte frontal debe conservarse; más allá de la fachada, como si se tratase de una escenografía, vemos edificios que suman más de medio centenar de departamentos y que a futuro, muy probablemente, padecerán carencias de agua. Ni siquiera la especificación legal de respetar “obras modestas que hayan adquirido con el tiempo una significación cultural”¹⁰ evita su desaparición.

¹⁰ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de abril de 2000, en [http://www.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/51b00225137b6.pdf] (consulta: 9 de julio de 2016).

Entre 2000 y 2015, quienes habitamos en *El leviatán urbano* —como lo llamó Diane E. Davis— hemos sido testigos de una aceleradísima metamorfosis de la ZM. Los imperativos de la demografía y la masificación de los servicios le dan el carácter de una megalópolis. Los segundos pisos, la red de Metrobús, las nuevas líneas de Metro, la peatonalización de algunas calles, los sistemas de videovigilancia, los debates públicos por la sustentabilidad, la sustitución paulatina de autobuses o la proliferación de altísimas torres —que hacen palidecer a la Latinoamericana— contextualizan los primeros años de la capital mexicana en el siglo XXI. Un punto de referencia en la historia capitalina será la mudanza denominativa de DF a CDMX. La especulación inmobiliaria y la industria de la construcción —amparadas en una corrupción que todo lo permite así como en normatividades excesivas que se prestan a la ambigüedad— son el principal riesgo que amenaza el futuro de nuestro menguado patrimonio histórico y arquitectónico, incluso de aquel que no esté catalogado como tal pero que sea parte del entorno y la memoria popular de una colonia.

Al hacer un brevísimo recuento de las principales metamorfosis que ha sufrido la ciudad desde el siglo XVI hasta el presente, el acento se puso en la extinción de construcciones cuya pérdida es irreversible; de ellas sólo nos quedan imágenes en grabados, cuadros, fotografías o películas. Así recordamos las pinturas de Pedro Gualdi que retratan los interiores y la suntuosidad del Teatro Santa Anna que se ubicaba en 5 de Mayo y que lo demolieron en 1901. Si bien provoca un dejo de pesar el recuento de las joyas arquitectónicas desaparecidas, hoy día, tanto las autoridades como la misma sociedad civil, debemos valorar el tamaño del desastre y comprometer-

nos a proteger este legado intergeneracional. Nuestra riqueza patrimonial —que va desde los códices prehispánicos y las bibliotecas virreinales hasta el conjunto de bienes inmuebles dispersos por todo el territorio, sin olvidar las obras plásticas resguardadas en museos y oficinas públicas— fue saqueada y dañada en los últimos doscientos años. En el mejor de los casos, algunos archivos y piezas museográficas reposan en universidades extranjeras o son parte de colecciones privadas rara vez exhibidas.

A nivel federal, aprovechando el impulso inicial de la Secretaría de Cultura (sc), cuya ley aún no se define, podrían determinarse los instrumentos legales e institucionales para proteger los acervos culturales de la nación, castigar con sanciones más altas su vandalización y evitar sucesos como los de Parral o San Pablo del Monte. Es urgente una actualización y un endurecimiento de los castigos para quienes dañen o alteren monumentos y edificios de determinada antigüedad, cuantía estética o importancia cultural. A nivel estatal, considerando que la CDMX será la entidad número 32, los participantes del Congreso Constituyente capitalino, que también serán los autores de la Constitución emanada del mismo, deben considerar un artículo que sea regulado por una norma que recoja y amplíe lo ya estipulado en la Ley de Salvaguarda de 2000. En tal sentido apuntaba la formación de una mesa de trabajo entre la Asamblea Legislativa, el gobierno de la ciudad y representantes del INAH y el INBA.¹¹ En las reuniones se habló de las demandas vecinales en la colonia Roma para que sea declarada Zona Patrimonial, a fin de proteger el barrio de las inmobiliarias y constructoras que presionan a las autoridades

¹¹ *La Jornada*, 22 de noviembre de 2015, p. 35.

des para conseguir permisos de demolición. De acuerdo con datos presentados por el urbanista Ignacio Bernabé, entre 2011 y 2015 se tramitaron 130 solicitudes ante la delegación Cuauhtémoc para demoler inmuebles; a esta cifra falta sumar los derribos ilegales que, en algunos casos, se llevaron de por medio edificaciones completas que estaban catalogadas.¹²

La organización de acciones civiles por parte de los habitantes de este representativo barrio citadino a favor de la preservación de éste se remonta, por lo menos, a comienzos de la década anterior. Desde 2001, el Movimiento Prodiginificación AC se acercó a la Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble (DACPAI) del INBA, para demandar la protección federal de la colonia a través de la Ley de 1972, buscando una declaratoria que le dé el estatus de “patrimonio artístico de la nación”.¹³ Si damos por cierta la información de Bernabé, los avances logrados de 15 años a la fecha son, por decirlo con suavidad, más que dudosos. Quien frecuente la colonia Roma habrá notado la proliferación de edificios de departamentos y estacionamientos públicos que la convierten en un lugar de lenta circulación vial.

Si bien la historia de la inmolación urbana en la recién bautizada CDMX es deprimente, los que conozcan y aprecien el valor de una ciudad a través de sus riquezas artísticas deben ser conscientes de que en la actualidad existen más herramientas de presión social y defensa jurídica de tales bienes. La movilización a través de redes sociales y canales de comunicación amplía el espectro de participación ciudadana a favor de causas comunes, una de las cuales seguirá siendo la cultura en todas sus manifestaciones. Ciertamente

es que el Estado no puede vigilar, administrar ni sancionar todos los asuntos de interés público de forma simultánea; de ahí que el monitoreo de la ciudadanía y los medios de comunicación se conviertan en un instrumento útil, no oficial y sí oficioso, para tener al tanto a los responsables de aplicar la ley.

Ahora bien, en el caso de México, como ya vimos, la constante en la destrucción de casas y monumentos es la falta de contundencia en la aplicación de sanciones hacia los responsables. Como simple ejercicio de sentido común podría creerse que si las investigaciones judiciales dieran con los culpables, la eficacia o bien la prontitud en la aplicación de la ley servirían para disuadir esta clase de actos predatorios contra las tantas casonas y sitios de interés que fueron derribados a pesar de estar catalogados dentro del acervo histórico o arquitectónico de la nación; un caso más o menos reciente que recuerda la impunidad en la que suelen quedar esta clase de delitos contra los bienes culturales fueron los daños irreparables que sufrió la estatua de bronce que Tolsá realizó en honor a Carlos IV, mejor conocida como *El caballito*, durante un intento fallido por limpiarla con ácido nítrico. Hasta ahora no se han fincado responsabilidades ni dictado sentencias por semejantes afectaciones a uno de los emblemas más icónicos del Centro Histórico.

Otros causantes que obstruyen la conservación de bienes inmuebles y monumentos son de orden “administrativo”. Expertos como Alberto González Pozo identifican tres.¹⁴ En primer lugar, la desvinculación de funciones entre INAH e INBA para designarse la tutela diferenciada de los edificios que son clasificados como “históricos” y

¹² *La Jornada*, 15 de noviembre de 2015, p. 35.

¹³ *El Universal*, 24 de enero de 2002, p. F2.

¹⁴ Alberto González Pozo, *Entorno y cultura. Reflexiones sobre arquitectura, urbanismo y patrimonio*, México, UAM, 2013, p. 255.

“artísticos”. La bifurcación de criterios genera más burocracia. La adhesión de una construcción determinada al catálogo patrimonial necesita de un dictamen que lleve tiempo y, tal vez, cuando éste salga ya no sirve porque las demoliciones hicieron su trabajo. En segundo término, el escaso número de declaratorias oficiales le resta importancia a lugares que, a pesar de reunir las características, no están o deberían estar protegidos. En tercero, los conflictos jurisdiccionales entre la ley federal y las estatales influyen en la descoordinación de esfuerzos que, con el tiempo, afectan la asignación de recursos para la mantenimiento de los espacios en cuestión.

A estas observaciones podemos añadir otras más secundarias pero no menos importantes; en el caso particular de la Ciudad de México, el laberinto regulatorio abona tierra fértil a la contraposición de leyes. En un sistema judicial como el nuestro, eso facilitaría que los interesados le den la vuelta a la ley que menos sea de su conveniencia. Si consideramos como elemento extra las prácticas de corrupción entre algunos funcionarios delegacionales, quien tenga los medios y así lo desee puede comprar los permisos de demolición. En algunos casos, la pérdida de edificaciones de esta naturaleza está asociada a los adeudos prediales de los propietarios originales; la fiebre inmobiliaria hace tentadora la oferta de vender el terreno, recibir una rentabilidad bastante alta y liquidar los compromisos con el fisco. Si en vez de cobrarle el predial a los dueños de viviendas —que podrían ser catalogadas por la SC— se les condonara ese pago por la manutención de sus hogares, se podrían preservar muchas en condición de ser enajenadas por la pesada carga predial que les representan. Aunque no existe una ley que

así lo regule, sería un mecanismo fiscal novedoso que contribuiría a la preservación del paisaje y el patrimonio urbano de la ciudad. Sería importante que la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados lo analice y presente una moción sobre el particular.

Es necesario explorar todas las posibilidades para defender un legado que no es exclusivamente nuestro sino también de las generaciones que vienen atrás de nosotros. Si la ecología es un compromiso con el futuro, la cultura no debe quedarse atrás. Es la argamasa que cohesiona a un país. En el caso de México, que tiene una riquísima, diversa y compleja suma de expresiones, es lo que debería proporcionarle la fortaleza para enfrentar exitosamente la globalización. El patrimonio cultural de una sociedad conforma una suma de símbolos y referentes que le dan sentido. ¿Qué pertenencia puede abrigar un capitalino en una ciudad llena de *malls*, unidades habitacionales y edificios sin ninguna propiedad estética de relevancia? La identidad de una ciudad descansa, no sólo pero sí en buena medida, en el rostro de su arquitectura, en la suma histórica de las formas estilísticas que la han poblado y en los tesoros ocultos —no siempre tan turísticos— que abundan en muchas colonias.

Conclusiones

Concluimos que causas estructurales como las deficiencias clásicas en la procuración de justicia, el burocratismo, la corrupción y la indolencia por el destino y la situación de nuestro patrimonio cultural, juntas o por separado, ocasionan su pérdida. El *boom* de los bienes raíces, empujado por la progresiva demanda de casas que vive la ciudad desde hace una década, se conjuga con los elementos arriba mencionados; sin considerar los costos que tiene sobre el ordena-

miento metropolitano —que es una vastedad temática aparte—, este fenómeno manifiesta consecuencias en la paisajística citadina, en la vida tradicional de muchas colonias y en el aspecto inmobiliario que tradicionalmente tenían. Podemos citar el caso de la Portales, un barrio muy “chilango” lleno de caserones viejos y pintorescas vecindades que han sido arrasados por la presencia, cuadra tras cuadra, de unidades departamentales que rompen con la armonía visual del lugar pero sobre todo agravan la falta de agua, el tráfico vehicular y el abigarramiento de viviendas. Es un ejemplo que ilustra el precio que se ha pagado. En muchos lugares de la gran urbe hemos visto la desaparición de casas antiguas y espacios en común que, si bien no estaban contemplados por el INAH o el INBA, por su propia historia poseen una significación cultural para los vecinos de la zona. Una colonia también tiene rasgos identitarios que se asocian a su pasado, no sólo a las fiestas y reuniones vecinales o a la rivalidad deportiva con otros barrios.

Desde los inicios del Virreinato, la capital del país ha disminuido los vestigios arquitectónicos de diferentes épocas. Vale recordar, como ejemplo de esto, que las edificaciones del siglo XVI se cuentan con la mano. En algunos casos primaron criterios políticos e ideológicos pero en otros se trató de modernizaciones administrativas o la presión de fuerzas económicas que requerían de espacios y asentamientos. Si el barroco ya había pasado de moda hacia fines del siglo XVIII, la postura de los liberales era la desamoralización de la sociedad y que mejor si se

empezaba por los espacios físicos. Porfirio Díaz creía en la necesidad de unir al país a través del ferrocarril; por ello, seguramente, consideró necesario que la conectividad entre la capital y provincia estuviese bien representada y ubicada en un vistoso edificio. La representación del Estado por medio de obras arquitectónicas, como fue el caso del gobierno porfirista, también se trasladó a los presidentes imperiales de la posrevolución. En las últimas décadas la planificación urbana prácticamente fue desplazada por los dictados del mercado. En cada uno de esos vaivenes epocales una cuota de bonitas construcciones ha pagado las facturas. El espacio es una necesidad que cambia con el paso del tiempo.

La Ciudad de México pierde de forma constante inmuebles de incalculable valor artístico que, de haber seguido de pie, serían parte de nuestra herencia. Incluso si lo mirásemos desde una óptica utilitaria, el cuidado de estos bienes es un generador importante de ingresos vía turismo. Le da personalidad propia a las ciudades. Más allá del Centro Histórico, San Ángel o el corredor cultural Roma-Condesa, varias colonias tendrían el potencial de explotar un conjunto de atractivos propios que bien podrían ofrecer tanto a los habitantes de la capital como a los visitantes foráneos. Es un puente entre la economía y la cultura. Ser consciente de la importancia que adquiere la protección de nuestros activos arquitectónicos nos obliga a no cometer la irresponsabilidad de permitir que siga su curso esta historia de destrucción y desvalorización del pasado.

Breve inducción hacia los perfiles del mundo de lo urbano

*Roberto Candelas Ramírez**

Introducción

El seminario nacional La planeación del desarrollo urbano y regional en México. A cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos, en cuya organización y convocatoria participó el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, se llevó a cabo en la CDMX del 25 al 27 de mayo de 2016. El presente documento constituye un extracto de la participación de distinguidas personalidades que asistieron en calidad de panelistas.

Abordar el tema del desarrollo urbano es siempre interesante porque tan toral materia es centro de debate y discusión frecuente en los trabajos legislativos. En este ámbito resulta siempre muy productivo recapitular y compilar las opiniones y estudios vertidos por los investigadores y especialistas de los muy diversos círculos académicos, así como de las autoridades de las instituciones públicas, con facultades y responsabilidades para crear y ejecutar políticas públicas tocantes al ramo. Es también pertinente re-

cibir las aportaciones de investigadores y especialistas que laboran en los centros de educación superior de las entidades federativas, pues son quienes tienen el caudal de conocimiento y de opinión informada sobre las peculiaridades de la urbanización en ciudades y metrópolis del país.

La idea central desarrollada en el seminario consistió en adquirir una visión holística —digamos panorámica— sobre el estatus prevaleciente en el proceso de urbanización mexicano y sus impactos en los ámbitos regional, social, económico, de ordenamiento territorial, patrimonial e inmobiliario, como también en lo que tiene que ver con la coordinación metropolitana, las estrategias de regionalización, los sistemas de gobernanza y el diseño y financiamiento de políticas públicas con perspectiva urbana y regional.

Para la moción de abordar el tema del desarrollo urbano también es valioso disponer —con toda oportunidad— de un acervo de información, documentación y análisis, sobre los entornos que tienen relación con los procesos de urbanización. Iniciar un esfuerzo como éste conlleva de inicio disponer de un estudio de inducción que explique, de

* Licenciado en economía por la unam. Líneas de investigación: planificación del desarrollo económico. Correo electrónico: robcanb22@hotmail.com

manera breve, cómo se ha ido configurando la urbanización en la escala mundial y para el caso de México, a partir de dos ejes temáticos: la dinámica demográfica y la dimensión socioeconómica.

Perfil demográfico en la escala mundial

En 2015 la población total mundial ascendió a 7,260,652,256 personas, contra 3,034,970,564 que habitaban el planeta en 1960; un aumento equivalente a 139%. De acuerdo con estas cifras difundidas por el Banco Mundial¹ en 2015, en México la población total alcanzó 125,385,833, mientras que en 1960 había 38,174,114 habitantes; lo cual significó un incremento porcentual de 228%, y situó a nuestro país en el lugar décimo primero entre los países más poblados del mundo.

De la población mundial total, 60% reside en Asia, 16% en África, 10% en Europa, 9% en América Latina y el Caribe y 5% en Norteamérica y Oceanía. En lo tocante a China e India, son los más poblados del mundo representando, respectivamente, 19 y 18% de la población mundial.

En la actualidad, la población mundial distribuida, por sexo, está compuesta por 50.4% hombres y 49.6% mujeres. La edad mediana es de 29.6 años. Bajo la calificación de edades, alrededor de 26% de la población total tiene 15 años, 62% entre 15 y 59 años y 12% 60 años y más.

Durante el periodo 2015-2050 —que es nuestro porvenir inmediato—, la mitad del crecimiento total de la población mundial se concentrará en nueve países: India, Nigeria, Paquistán, República Democrática del Congo, Etiopía, Tanzania, Estados Unidos, Indo-

nesia y Uganda. Cabe decir que para 2022 se estima que la población de India se equiparará a la de China, ubicándose, en ambos países, en 1,400 millones de personas. Hacia 2050, la población de India superará a la de China, en virtud de que en este último país la población total descenderá. Otro caso que merece mención especial es el de Nigeria, país cuya proyección hacia 2050 indica que su población superará a la de Estados Unidos de América, convirtiéndose en el tercer país más poblado del mundo.

De acuerdo con cifras del Departamento de Asuntos sobre Desarrollo Económico y Social, de las Naciones Unidas,² se prevé que entre 2015 y 2050 un total de 2,400 millones de personas se agregarán a la población mundial, de los cuales 1,300 millones de personas provendrán de África, 900 millones de Asia, mientras que en Europa los niveles de población se mantendrán estables, esto debido a que en los 48 países que componen ese continente la población se irá reduciendo entre los años 2015 y 2050. En toda Europa la fertilidad se encuentra ahora por debajo del nivel requerido para reemplazar totalmente a la población actual, así ha venido sucediendo en las últimas décadas. Lo anterior, a pesar de que la fertilidad aumentará de 1.6 hijos por mujer a 1.8, en el periodo que va de 2045 a 2050.

Visto en perspectiva, la evolución de la población mundial continuará marcada —como hasta ahora— por la disminución en las tasas de natalidad y de fecundidad (esta última descenderá de 4.7 hijos por mujer en 2010-2015 a 2.2 hijos por mujer en 2090-2100), el incremento en la esperanza de vida (para alcanzar un promedio de 75 años), el envejecimiento de la población (esperando que

¹ En [http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL].

² ONU, División Población (http://www.un.org/en/development/desa/population/).

se triplique la población mayor a los 60 años en 2050), el aumento en los flujos migratorios internacionales, los movimientos en la escala rural-urbana y el crecimiento de la población urbana (estimando que en 2050 la población rural mundial haya decrecido en 500 millones de personas), y, por último, la baja en las tasas de mortalidad (que es el factor más importante de la expansión demográfica).

La población urbana en el mundo

A principios del siglo xx las actividades del campo generaban la mayor parte de la riqueza y los empleos a nivel mundial. En ese entonces, 85% de la población vivía en el campo y 15% residía en las ciudades. Para mediados del siglo xxi, la onu estima que en las ciudades vivirán las tres cuartas partes de los habitantes del mundo, el equivalente a 7,500 millones de personas.

Mientras el submundo rural declina, la explosión demográfica en los centros urbanos del mundo va cobrando mayor fuerza y continuará, como hasta ahora, acelerándose vertiginosamente. Tanto es así que, para 2030 se prevé que entre 54 y 87% de la población total mundial residirá en las ciudades.

La concentración de la población mundial en los países pobres continuará representando un gran desafío para la comunidad internacional y para los gobiernos de ese grupo de países, pues desde ahora deberán ir desplegando políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza, la desigualdad, erradicar el hambre, la desnutrición, brindar acceso a servicios de salud y educación, ampliar la oferta de servicios públicos básicos y dar curso a la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo sustentable.

Recapitulando, en 2015 la población mundial que habita en aglomeraciones urbanas asciende a 3,957,285,000 personas de

una población total mundial que consta de 7,260,652,000 personas, lo que representa 54.5%. Las proyecciones realizadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas indica que para 2025 las ciudades albergarán a una población total de 4,705,774,000 personas, para un incremento total de 19% respecto de 2015, mientras que para 2050 el número de habitantes que a nivel global conformará la población urbana será de 6,338,774,000 personas, es decir, 60.1% más con relación a 2015.

Norteamérica es la región que ocupa el primer lugar en urbanización; en esta región, 82% de la población vive en ciudades, le siguen América Latina y el Caribe, con 80%; y Europa, con 73%. En contraste, África y Asia continúan con una población predominantemente rural, pues 40 y 48%, respectivamente, habita en las ciudades. Esta situación se verá revertida en 2050, año en el que las ciudades absorberán al 56 y 64% de la población de estos dos continentes. En lo particular, hoy día, India posee una población rural que asciende a 857 millones de habitantes, mientras que, en China, la cifra se ubica en 635 millones.

Del total de la población mundial urbana, el 53% radica en Asia, seguida de Europa con 14% y América Latina y el Caribe con 13%. Otra estimación que resulta interesante resaltar es que para 2050 un total de 2,500 millones de personas se sumarán a la población mundial urbana, siendo igualmente India, China y Nigeria los que aportarán la mayor proporción de este incremento.

Se tiene también estimado que alrededor de 50% de la población urbana mundial vive en ciudades con menos de 500 mil habitantes, mientras que sólo una de cada ocho

personas vive en alguna de las 28 megaciudades, aquellas con población mayor a los 10 millones de habitantes.

Por ahora, Tokio es la ciudad más grande del mundo, con 38 millones de personas, le siguen en orden descendente Nueva Delhi con 25 millones, Shanghái con 23 millones y Ciudad de México, São Paulo y Mumbai con alrededor de 21 millones de habitantes, respectivamente. Se calcula que para 2030 habrá en el mundo un total de 41 megaciudades con más de 10 millones de habitantes; 13 más de las ahora existentes. Nueva Delhi será la de mayor crecimiento, pues se estima que para 2030 alcanzará la cifra de 37 millones de habitantes.

En general, puede decirse que, en la actualidad, las ciudades medias y las que cuentan con menos de 1 millón de habitantes son las que registran las mayores tasas de crecimiento demográfico. En contrario, existen casos de ciudades en las que la población ha declinado, como es el caso de algunas ciudades de Asia, las cuales registran una baja tasa de fertilidad.

El perfil de la población urbana en México

De acuerdo con las cifras presentadas por la Secretaría de Gobernación, en el Sistema Urbano Nacional, en 2010, 72% de la población mexicana habitaba en las zonas metropolitanas, conurbaciones y centros urbanos.

El proceso de urbanización en México se encuentra plenamente consolidado. Esto es así porque además de lo vertiginoso que ha sido el crecimiento de la población urbana es en las ciudades del país donde se han concentrado las principales potencialidades que ha sido posible desplegar para proporcionar al conjunto de la población un piso mínimo de bienestar, lo que conlleva generar

oportunidades de empleo, educación, salud, vivienda y disponibilidad de servicios de agua potable, transporte público, telecomunicaciones, nuevas infraestructuras urbanas, lugares para el esparcimiento y la práctica del deporte, espacios culturales y áreas verdes, entre otros satisfactores propios de la vida en las ciudades.

El México urbano se ha ido expandiendo de manera vertiginosa al paso de los años. En 2010, el Sistema Urbano Nacional quedó integrado por un total de 384 ciudades, mientras que en 1900 el total de centros urbanos era de tan sólo 33 ciudades de más de 15 mil habitantes. El perfil de urbanización del país ha evolucionado a grado tal que en 2010 concentra a una población total de 112.3 millones de personas, con una tasa de crecimiento anual promedio acumulada, en el periodo 1990-2010, de 6.5%. Esto es resultado de la diversificación y dispersión de los centros urbanos que se extiende por todo el territorio del país (Cuadro 1).

La densidad media urbana es un indicador del carácter de las ciudades que se obtiene a partir de la densidad bruta de cada una de las AGEB urbanas de las ciudades, ponderadas por el tamaño de su población.

La dimensión económico-social de los centros urbanos en México

La urbanización es un fenómeno mundial que va aparejado con la industrialización, generando lo que se ha dado en denominar *economías de aglomeración*. Las economías de aglomeración permiten reducir los costos de producción para muchas actividades económicas y sirven también para mejorar la relación costo-eficiencia. A su vez ésta es

Cuadro 1. Perfil de urbanización en México (2010)

➤	La población total de las 384 ciudades del Sistema Urbano Nacional ascendió, en 2010, a 112.3 millones de personas, frente a un total de 54.9 que existía en 1990.
➤	El 48.7% de la población total es masculina y 51.3%, femenina. El 27.4% se ubica en el grupo de edad de 0 a 14 años, mientras que 65.3% se encuentra entre los 15 a 64 años, el restante 5.7% tiene 65 años y más.
➤	El total de viviendas particulares en el país ascendió, en 2010, a 25,676,065, de las cuales 80.8% se encuentran habitadas, 11.2 están deshabitadas y 4.9% están en situación de uso temporal.
➤	En el rubro de disponibilidad de agua, 93% dispone del recurso dentro de la vivienda, mientras que 6% cuenta con el servicio fuera de la vivienda.
➤	Del total de viviendas particulares habitadas, 88.4% tiene refrigerador, 51.6% cuenta con telefonía fija, 74.7% telefonía celular y 27.6% con internet.
➤	Del total de viviendas particulares habitadas registradas, 97% cuenta con drenaje y 3% no dispone de este servicio básico.
➤	La población total urbana ascendió en 2010 a 23,913,440 personas; de este total, 75.7% trabaja en el mismo municipio, mientras 23.6% lo hace en otro municipio perteneciente a una zona metropolitana a la que pertenece su municipio.
➤	El total de la población ocupada registrada en el Sistema Nacional Urbano representó 52.8% de la población total urbana que está incluida en el grupo de edad de 15 a 64 años de edad.
➤	El 88.2% de la población ocupada total urbana está empleada en la industria manufacturera y 32.6 en el sector servicios (economía terciaria).
➤	La población que habita en las 32 ciudades que son la capital de cada una de las entidades federativas o sus zonas metropolitanas ascendió a 28,997,784 personas, lo que representa 60.3% de la población total urbana.
➤	La densidad media urbana en los grandes centros urbanos se sitúa por arriba de 100 (hab/ha), es decir, se trata de ciudades compactas. El valor máximo alcanzado en este rubro pertenece a la Ciudad de México, con una densidad de 160.1 hab/ha.*
➤	El Sistema Nacional Urbano registra 288 ciudades en el país con poblaciones en el rango de 15,000 a 99,999 habitantes. En esas aglomeraciones el número total de habitantes suma 9,436,190 personas.
➤	En este amplio grupo de ciudades se presentaron tasas de crecimiento medio anual de la población en el periodo 2000 a 2010 de hasta 10.1 por ciento.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Consejo Nacional de Población (Conapo), Sistema Nacional Urbano 2012.

* La densidad media urbana es un indicador del carácter de las ciudades que se obtiene a partir de la densidad bruta de cada una de las AGEB urbanas de las ciudades, ponderadas por el tamaño de su población.

generada, en parte, a través del factor trabajo —esa inagotable fuente de habilidades y destrezas generadora de riqueza productiva. La relación costo-eficiencia también se ve incrementada por el acceso inmediato que las ciudades tienen a los servicios financieros, comerciales y a tecnologías modernas y avanzadas de la más distinta índole.

En primera instancia el desarrollo de las ciudades es el fruto de la dominación gradual, pero plena, de un territorio, por parte del hombre. Un territorio significativo, en el que queda integrada la ciudad misma, su área urbana y la periferia. Para subsistir las ciudades poseen una organización política propia, con competencias descentralizadas, ejercidas por un gobierno local. En el ámbito económico, por su parte, las ciudades son consideradas centros competitivos que incuban las más modernas tecnologías, que concentran, procesan y distribuyen todo tipo de bienes y servicios, y al seno de las cuales operan y subsisten las más complejas redes financieras, monetarias y de comunicaciones. En síntesis, puede afirmarse que las ciudades son el andamiaje principal del que se dispone para impulsar el progreso económico.

Una idea innovadora atribuye a las ciudades el valor económico de ser un factor de producción espacial, cuyo desarrollo depende, en buena medida, de la competitividad de los sectores productivos. Por ello, las ciudades deben estar provistas con buenas condiciones infraestructurales y contar con la capacidad de brindar una adecuada movilidad interna y una alta calidad de vida a sus habitantes. Pero una ciudad es también innovadora si, a su vez, cuenta con sectores productivos modernos y competitivos, que la vinculen con la integración productiva en la escala mundial.

Existe hoy la necesidad de ver a las ciudades y al sector rural como los dos extremos

del ambiente físico-geográfico que conforman el hábitat del hombre, entendido éste como el espacio vital que satisface nuestras necesidades cotidianas de habitación, de desplazamiento, de trabajo, de educación, de alimentación y de esparcimiento.

Las ciudades deben ser consideradas como los espacios vivos en los que el hombre se enfrenta a su diaria convivencia; son, en otro sentido, las zonas fundamentales en donde los individuos y las sociedades desarrollan su potencialidad competitiva (vía el intercambio intensivo y diversificado de bienes y servicios); son, además, los espacios ideales para dar cohesión a las estructuras políticas, sociales y culturales en las que se fincan la convivencia, el orden y el bienestar del colectivo humano y de sus individuos.

Las ciudades son un campo fértil para avanzar en la globalización de la economía mundial, así como también son los ámbitos espaciales del desarrollo humano en donde se incuban y concentran los más graves problemas de la estructura social: el desempleo masivo, la degradación del medio ambiente, la violencia, la inseguridad, la desintegración social y familiar, la migración en gran escala, la intolerancia, el autoritarismo y toda una cauda de prácticas contrarias a los derechos humanos, derivadas de una mala gobernanza.

Los fenómenos demográficos que están ocurriendo a nivel mundial, y que se espera se sigan acentuando en el curso del siglo ^{xxi} tendrán un impacto decisivo en el futuro del planeta: en sus ecosistemas (conservación de recursos naturales y medio ambiente), en las estructuras socioeconómicas en la escala mundial (desarrollo económico y sistemas de bienestar social), así como en la distribución territorial de la población humana (desarrollo urbano y rural).

Para conocer la dimensión económico-social de los centros urbanos de México hemos acudido a hacer una consulta amplia y directa de los resultados del Índice de Competitividad Urbana 2015, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco). A manera de síntesis, la Tabla 1 presenta las cifras correspondientes a las 14 principales ciudades del país, clasificadas según el tamaño de su población (grupo de ciudades con más de 1 millón de habitantes).

La decisión de considerar el Índice de Competitividad Urbana como referencia para establecer una dimensión económico-social de los centros urbanos del país estribó en que su objetivo consiste en “evaluar las capacidades estructurales y coyunturales de las ciudades para atraer y retener talento e inversiones; es decir, las capacidades que maximizan la productividad y el bienestar de sus habitantes” (Imco), y a que en su metodología guarda una escala común y estandarizada de valores para todas las variables consideradas (subíndices), lo que permite identificar y comparar la posición relativa de cada ciudad (Tabla 1).

En México, la población urbana vive en condiciones de marginación social. Así lo demuestran los resultados del Índice de Marginación Urbana divulgados por el Consejo Nacional de Población (Conapo) que define la marginación como

[...] un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el

modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo.³

En su elaboración, el Índice de Marginación (que mide la intensidad global de la marginación socioeconómica) se trabaja identificando nueve formas de exclusión social, que reflejan las carencias existentes en cuatro dimensiones: 1) educación (analfabetismo y población sin primaria completa); 2) vivienda (disponibilidad de servicios de drenaje, energía eléctrica, agua entubada, nivel de hacinamiento y piso de tierra o firme); 3) distribución de la población (localidades con población menor a 5 mil habitantes) y 4) ingreso (población ocupada que percibe hasta 2 salarios mínimos).

Expresado en su nivel más agregado, el estudio de Conapo arroja resultados interesantes a nivel nacional: de aquí se tiene que 30.8% de la población total urbana subsiste con grados de marginación que va de muy alto a alto, otro 34% alcanza grado medio y el restante 35% vive con grado de marginación entre bajo y muy bajo.⁴

En el Cuadro 2 se aprecia una agrupación a escala regional de los grados de marginación social existentes en el país, tomando como referencia las cifras de población urbana por entidad federativa.

³ Conapo, Índices de Marginación Urbana 2010, “Aspectos metodológicos”.

⁴ En [http://conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_marginacion-urbana-2010].

Tabla 1. Índice de Competitividad Urbana 2015

<i>Ciudades</i>	<i>Sistema de derecho confiable y objetivo</i>	<i>Sociedad incluyente preparada y sana</i>	<i>Sistema político estable y funcional</i>	<i>Gobiernos eficientes y eficaces</i>	<i>Mercado laboral</i>	<i>Economía estable</i>	<i>Sectores precursores</i>	<i>Aprovechamiento de las relaciones internacionales</i>	<i>Innovación en los sectores económicos</i>	<i>ICU</i>
Valle de México	49.47	64.81	36.97	47.27	46.14	59.67	66.84	70.38	68.25	57.34
Querétaro	67.78	52.09	45.14	68.13	50.25	55.17	44.23	61.98	34.79	53.36
Monterrey	66.20	58.04	19.76	63.25	60.28	54.74	58.73	36.77	42.62	51.97
San Luis Potosí	64.51	54.68	44.40	61.58	54.03	54.03	49.98	38.49	24.69	50.08
Guadalajara	60.01	54.78	41.71	59.21	53.66	51.05	60.75	39.59	16.80	49.53
Aguascalientes	75.23	53.49	43.78	67.49	47.93	45.00	42.31	35.25	19.27	47.80
Mérida	71.66	52.33	60.82	49.87	48.71	53.07	46.19	24.04	21.31	47.51
Puebla-Tlaxcala	60.13	51.86	35.86	49.11	52.54	45.41	41.77	37.68	34.41	45.58
León	70.31	52.00	40.48	62.30	36.87	46.08	41.99	32.51	15.24	44.47
La Laguna	48.84	47.62	35.11	59.42	58.22	44.41	42.94	33.71	18.99	43.86
Mexicali	41.56	49.59	31.60	51.59	54.08	50.64	45.37	31.57	10.54	41.91
Tijuana	49.63	49.03	31.32	56.05	53.04	39.94	49.46	26.91	9.64	41.47
Toluca	50.16	46.77	41.13	52.17	46.05	51.41	32.43	32.08	12.33	41.02
Juárez	53.27	52.99	31.47	41.96	59.41	38.67	41.44	29.77	8.10	40.34

Fuente: Instituto Mexicano de la Competitividad (Imco). En [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/2015-Ciudades_Competitivas-Docmento.pdf].

Cuadro 2. Población urbana en las entidades federativas según grados de marginación socioeconómica, 2010

Entidades federativas con altos niveles de población urbana y un grado de marginación socioeconómica bajo y muy bajo.	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Sonora.
Entidades federativas con altos niveles de población urbana y un grado de marginación socioeconómica de medio a alto.	Colima, Durango, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán.
Entidades federativas con bajos niveles de población urbana y un grado de marginación socioeconómica de bajo a medio.	Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Querétaro, Tabasco, Zacatecas.
Entidades federativas con bajos niveles de población urbana y un grado de marginación socioeconómica alto y muy alto.	Campeche, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz.

Fuente: Elaboración propia, con cifras de Conapo, grados de marginación urbana, 2010.

El desarrollo urbano y regional en el México de hoy. A cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos

Heriberto López Ortiz*

Introducción

En septiembre del año pasado tuvo lugar el xxv Seminario de Economía Urbana y Regional 2015 —convocado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, en coordinación con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. De ese encuentro entre académicos e investigadores panelistas surgió la idea de conmemorar, en 2016, las cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos, que para ser puntillosos fue promulgada el 26 de mayo de 1976 en el *Diario Oficial de la Federación*.

El proyecto se materializó del 25 al 27 de mayo del presente año bajo el título de Seminario Nacional La planeación del desarrollo urbano y regional en México. A cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos. Tan incuestionable es la trascendencia del tema que contó con un amplio número de instituciones convocantes, académicas y de investigación, nacionales y estatales, dependencias oficiales federales

y estatales, así como de colegios de profesionistas de diversas partes del país, de tal suerte que el aforo de participantes fue significativo, cualitativa y cuantitativamente hablando.

Entrando en materia urbana...

Se reconoció que en el México de hoy se viven situaciones difíciles en materias fundamentales que nos atañen a todos, por ejemplo en desarrollo urbano y regional, vivienda, medio ambiente, movilidad, abasto de agua potable para las ciudades y en el medio rural.

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) nació en 1976. Su objetivo fue enfrentar los ya entonces existentes —aunque incipientes— problemas poblacionales, de desarrollo económico y social, así como los de la concentración productiva en las grandes zonas urbanas de ese entonces; hoy zona metropolitana del Valle de México. Con el devenir de 40 años los problemas se han intensificado. Tan sólo con la mención de dos temas constatamos que los escenarios son muy distintos: población y parque vehicular.

* Maestro en ciencias, economista por la UNAM y el CIDE. Líneas de investigación: política fiscal, desarrollo regional y sector agrícola. Correo electrónico: lpex_heriberto@yahoo.com.mx

En el rubro población, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 1976 la población total de México era de 63.4 millones de habitantes, mientras que hoy somos alrededor de 128 millones de mexicanas y mexicanos: más del doble que en aquel entonces. Y en cuanto al parque vehicular, en 1991 había 9,620,859 vehículos de todo tipo en circulación. Hoy suman 37,338,903 automotores. Por ende, su evolución cuantitativa da cuenta de la magnitud y complejidad de la problemática social, económica y ambiental que está enfrentando México. De tal suerte que, a pesar de la promulgación de la LGAH, del tiempo transcurrido desde entonces y de su sustitución por otra nueva en 1993, los problemas han crecido.

La LGAH de 1976 fue tan importante e innovadora para la época que permitió por primera vez en el país establecer un marco de ordenamientos para sentar las bases de la concurrencia en materia de desarrollo urbano, regional y de vivienda, entre los tres órdenes de gobierno, así como coordinar la distribución territorial de la población, regular los procesos de urbanización e impulsar los ejercicios de planeación en estados y municipios.

La Ley de 1976 —derogada en 1993— contenía sólo 47 artículos frente a los 60 que conforman la ley vigente. Aquella Ley se proponía:

- a) establecer la concurrencia de municipios, entidades federativas y de la federación para la ordenación y regulación de los asentamientos en el territorio nacional;
- b) fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y,
- c) definir los principios para que el Estado

ejerciera sus atribuciones para determinar provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Con acentuado sentido social establecía que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos deberían tender a mejorar las condiciones de vida de la población, tanto urbana como rural, por medio de: el aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, el desarrollo equilibrado del país, la distribución equilibrada de los centros de población, la adecuada interrelación socioeconómica de ciudades, el fomento de ciudades de dimensiones medias, la descongestión de las grandes urbes y, sobre todo, de la regulación del mercado de los terrenos e inmuebles dedicados a la vivienda popular y promoviendo que todos los habitantes del país tuvieran una vivienda digna.

Por las condiciones actualmente prevalentes en materia de vivienda y asentamientos humanos en todo el país, resulta evidente que la “regulación del mercado de los terrenos e inmuebles dedicados a la vivienda popular” ha fallado. Los intereses de los grandes desarrolladores de vivienda han prevalecido sobre el objetivo de la regulación, dando como resultado el otro propósito de la ley: “que todos los habitantes del país tuvieran una vivienda digna”, frase que hoy es letra muerta.

Para alcanzar su propósito de mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural a través de la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, la LGAH estableció el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y propuso la formulación de planes estatales y municipales de desarrollo urbano y planes de ordenación, a cargo de las respectivas autoridades.

Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano consideraba que éste debería basarse en: el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población a lo largo de todo el territorio nacional, el diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país, la problemática de los asentamientos humanos, las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas y las metas posibles de alcanzar.

El diseño del Plan Nacional de Desarrollo Urbano fue encomendado a la entonces Secretaría de la Presidencia, por medio de una Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano que se establecería ex profeso. Una facultad sobresaliente de esa secretaría era que podía proponer a las entidades fedrativas la fundación de centros de población que deberían originarse debido a la realización de obras públicas federales.

Por otra parte, mediante una disposición fundamental, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le instruyó tomar las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autorizaran operaciones acordes con los planes municipales, estatales y nacional en materia de desarrollo urbano, disposición que ha sido olvidada y dejada de lado desde hace varios sexenios debido a las actuales políticas económicas.

En la actualidad las autoridades hacendarias y financieras mexicanas rehúyen la posibilidad y potestad ya no de imponer, sino ni siquiera de sugerir a bancos y otras organizaciones financieras instaladas en México líneas de acción dirigidas a alcanzar objetivos de la política económica gubernamental, en parte porque la mayoría de los bancos son de propiedad extranjera. En esta materia, como en otras, el gobierno federal mexicano ha perdido gran parte de

su capacidad de dirigir y hacer cumplir sus políticas públicas.

Un aspecto sobresaliente de la LGAH es el que se refiere a las regulaciones a la propiedad en los centros de población. Para ello establecía que la ordenación de los asentamientos humanos se llevaría a cabo mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y conforme hubieran sido previstas dichas actividades en los planes.

La fundación de los centros de población requería decreto de la legislatura de la entidad federativa correspondiente y declaratorias procedentes sobre provisión de tierras y determinación de usos, reservas y destinos.

El mejoramiento podría llevarse a cabo mediante convenios entre autoridades y propietarios, en los que se atendieran sus respectivos intereses o a través de expropiación de predios, por causa de utilidad pública. Una vez publicados los planes de desarrollo urbano, las áreas y predios comprendidos en los proyectos quedaban sujetos a las regulaciones de esta ley. La ley tenía fuerza, pues contemplaba la expropiación de predios, pero sin llevarla a cabo de manera arbitraria ya que preveía la realización de convenios entre autoridades y propietarios.

Asimismo, incluía el caso de que en los procesos de urbanización se comprendieran terrenos ejidales o comunales, para lo cual los ayuntamientos correspondientes harían las gestiones necesarias con el fin de que se expidieran los decretos de expropiación necesarios, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Muchas cosas han sucedido desde 1976, inclusive la derogación de la ley original por una nueva en 1993, que no aporta mucho

más que aquélla, salvo algunos detalles adicionales. Algunas dependencias oficiales cambiaron de nombre; programas de desarrollo urbano y la programación correspondiente fueron transferidos de una dependencia a otra.

En la actualidad, como resultado de la política de desarrollo urbano, regional y de vivienda iniciada en 1976, el gobierno federal

ha establecido una red o sistema de zonas metropolitanas que a la fecha cuenta con 59 de ellas (véase detalle en el Cuadro 1), y en el Presupuesto de Egresos de la Federación está incluido un Fondo Metropolitano que financia programas, obras y actividades en cada una de estas zonas metropolitanas. Por cierto que resulta conveniente llevar a cabo ya una evaluación de esta política de zonificación.

Cuadro 1. Zonas Metropolitanas de México

<i>Zona Metropolitana/entidad federativa</i>	
1. Aguascalientes/Aguascalientes	31. Monterrey/Nuevo León
2. Tijuana/Baja California	32. Oaxaca/Oaxaca
3. Mexicali/Baja California	33. Tehuantepec/Oaxaca
4. La Laguna/Coahuila de Zaragoza-Durango	34. Puebla-Tlaxcala/Puebla-Tlaxcala
5. Saltillo/Coahuila de Zaragoza	35. Tehuacán/Puebla
6. Monclova-Frontera/Coahuila de Zaragoza	36. Querétaro/Querétaro
7. Piedras Negras/Coahuila de Zaragoza	37. Cancún/Quintana Roo
8. Colima-Villa de Álvarez/Colima	38. San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez/San Luis Potosí
9. Tecomán/Colima	39. Río Verde-Ciudad Fernández/San Luis Potosí
10. Tuxtla Gutiérrez/Chiapas	40. Guaymas/Sonora
11. Juárez/Chihuahua	41. Villahermosa/Tabasco
12. Chihuahua/Chihuahua	42. Tampico/Tamaulipas y Veracruz de Ignacio de la Llave
13. Valle de México/Distrito Federal-Hidalgo-México	43. Reynosa-Río Bravo/Tamaulipas
14. León/Guanajuato	44. Matamoros/Tamaulipas
15. San Francisco del Rincón/Guanajuato	45. Nuevo Laredo/Tamaulipas
16. Moreleón-Uriangato/Guanajuato	46. Tlaxcala-Apizaco/Tlaxcala
17. Acapulco/Guerrero	47. Veracruz/Veracruz de Ignacio de la Llave
18. Pachuca/Hidalgo	48. Xalapa/Veracruz de Ignacio de la Llave
19. Tulancingo/Hidalgo	49. Poza Rica/Veracruz de Ignacio de la Llave
20. Tula/Hidalgo	50. Orizaba/Veracruz de Ignacio de la Llave
21. Guadalajara/Jalisco	51. Minatitlán/Veracruz de Ignacio de la Llave
22. Puerto Vallarta/Jalisco-Nayarit	52. Coatzacoalcos/Veracruz de Ignacio de la Llave
23. Ocotlán/Jalisco	53. Córdoba/Veracruz de Ignacio de la Llave
24. Toluca/México	54. Acayucan/Veracruz de Ignacio de la Llave
25. Morelia/Michoacán de Ocampo	55. Mérida/Yucatán
26. Zamora-Jacona/Michoacán de Ocampo	56. Zacatecas-Guadalupe/Zacatecas
27. La Piedad-Pénjamo/Guanajuato-Michoacán de Ocampo	57. Celaya/Guanajuato
28. Cuernavaca/Morelos	58. Tianguistenco/México
29. Cuautla/Morelos	59. Teziutlán/Puebla
30. Tepic/Nayarit	

Fuente: Conapo, delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, 2010. Análisis de Resultados.

Valle de México: relaciones funcionales entre el crecimiento urbano y los servicios financieros populares

Giovanni Jiménez Bustos*

Las asociaciones hacen al hombre más fuerte y ponen de relieve los mejores datos de las personas (...), mientras que viviendo solo y por tu cuenta ocurre lo contrario, que se ve la otra cara de la gente, ésa por la que es preciso tener siempre una mano en la guarda de la espada.

ITALO CALVINO

Introducción

El presente documento muestra lo urbano desde el punto de vista económico; a la ciudad, como un ente que se encarga de atraer la mano de obra de regiones más atrasadas para así irse expandiendo; la ciudad como demandante de servicios públicos, comerciales y financieros, así como transporte. El documento que tiene en sus manos pretende mostrar el papel que juegan figuras populares tales como el ahorro y el préstamo en el crecimiento urbano del Valle de México.

Las ciudades: una variable más en el concepto de crecimiento económico

Las ciudades se originaron principalmente por el efecto de proximidad entre las personas y sus actividades económicas, lo que llevó a un efecto de aglomeración, este principio es de vital importancia ya que conlleva tres factores explicativos: ventajas competi-

tivas, economías internas de escala y economías de aglomeración.¹

1. Ventajas competitivas. A partir del Índice General de Competitividad construido por el INEGI podemos observar que en primer lugar se encuentra el Distrito Federal (DF), seguido por Nuevo León y Querétaro; por debajo se encuentra Chiapas (en último lugar), antecedida por Oaxaca y Guerrero. Este índice mide factores económicos, de gobierno, calidad de la infraestructura y de negocios, para, a partir de ahí, sacar un ponderado de los cuatro factores que hacen a una ciudad competitiva.²
2. El término *economías de escala* hace referencia a cómo las empresas o regiones obtienen beneficios gracias a su expansión. En este sentido la OCDE señala que México es uno de los países miembro con mayor desigualdad en el ingreso, no sólo entre las personas, sino entre una región

* Licenciado en administración de empresas por la Universidad Popular Autónoma de Veracruz (UPAV). Línea de investigación: construcción de ciudadanía mediante programas sociales. Correo electrónico: jbrgiovanni@gmail.com

¹ Nelson Manzano, *La dimensión económica de las ciudades: una aproximación teórico-conceptual*, Universidad Católica de Chile.

² INEGI, *La medición de la competitividad en México: ventajas y desventajas de los indicadores*, 2013.

y otra. Incluso, en los últimos 20 años las disparidades entre regiones aumentaron debido a que algunas capitalizaron mejor que otras los beneficios de la liberalización comercial. Las políticas para superar las desigualdades territoriales en México han sido en gran medida compensatorias en vez de centrarse en impulsar el potencial de crecimiento de los estados rezagados. Así, y dado que el bajo desempeño de algunos estados afecta el crecimiento del país en su conjunto, la estrategia nacional para el desarrollo debe orientarse a fomentar la competitividad de los estados y procurar que las políticas para aumentar la eficiencia se complementen con las que atienden la desigualdad.³

En la Gráfica 1 se aprecian las aportaciones de cada una de las entidades federativas al crecimiento nacional, observando así las economías de escala y, por ende, las disparidades regionales.

Esta gráfica pretende mostrar cuáles son las entidades federativas que más aportan al PIB nacional: Nuevo León, Estado de México y Distrito Federal; los valores se encuentran en posiciones porcentuales por cada estado.

3. Economías de aglomeración. Las empresas no se localizan de forma uniforme sobre el territorio sino que tienden a concentrarse en determinadas áreas con el objetivo de aprovechar los beneficios que surgen de localizarse próximas unas de otras. Estos beneficios, conocidos como economías de aglomeración están relacionados con el mejor aprovechamiento de las economías de escala y de alcance en los lugares en los que, o bien coexis-

ten muchas empresas de sectores relacionados, o bien se encuentran cercanos a los grandes núcleos de población o actividad económica.

Dentro de las economías de aglomeración encontramos a las economías de urbanización, que se refieren al tamaño de la aglomeración, no centrándose en un sector concreto sino en el conjunto, lo que repercute en todas las empresas que se hallan en una localización específica. Se puede definir como las ventajas que se derivan de la disponibilidad de una abundante fuerza de trabajo multifuncional y de buena infraestructura y bienes públicos, típicas de las zonas ampliamente pobladas.⁴

El objetivo de considerar a las ciudades como una variable económica más es que para la mayoría de los economistas la ausencia de una infraestructura adecuada, así como la provisión ineficiente de servicios de infraestructura constituyen un obstáculo de primer orden para la implementación de cualquier política de crecimiento económico. Las relaciones estadísticas entre el crecimiento económico y los índices de urbanidad para el caso de Latinoamérica han sido ampliamente estudiadas.⁵ El objetivo de este documento es mostrar cómo las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo Popular contribuyen al crecimiento económico y, por ende, a los índices de urbanismo.

La relación entre el crecimiento económico y el sistema financiero

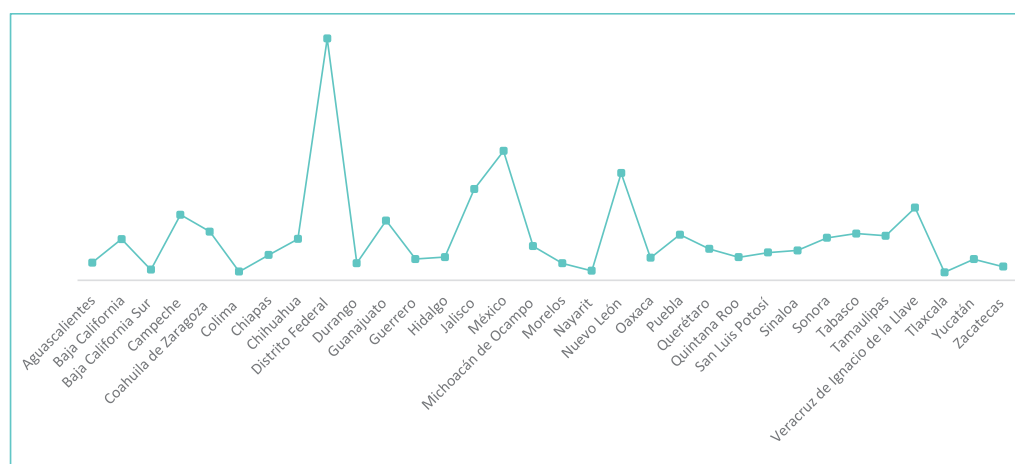
El 9 de marzo de 1776 sale a la luz el primer libro de economía moderna: *Una inves-*

³ OCDE, *México: mejores políticas para un desarrollo incluyente*, 2012.

⁴ En [<http://fundamentos-economia-uns.blogspot.mx/2013/09/economias-de-aglomeracion-y-densidad.html>].

⁵ CEPAL, *Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina*, 2005.

Gráfica 1. Disparidades regionales
(aportaciones al PIB Nacional)



Fuente: Elaboración del CESOP con datos del Banco de Información Económica, INEGI.

tigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, de Adam Smith. En el momento de su publicación el crecimiento económico era un gran misterio; ahora, también. Actualmente existen varias teorías sobre la forma en que las regiones y los países se desarrollan, sin embargo existe un consenso generalizado sobre la educación,⁶ la infraestructura⁷ y los efectos del desarrollo financiero.

¿Cómo influye el sector financiero sobre el crecimiento económico? Desde hace siglos esta pregunta ha sido objeto de debate entre los economistas y pese a la diversidad de enfoques existen varias investigaciones acerca de si el sistema financiero favorece el crecimiento económico. Así las cosas, los principales centros financieros del país son también los que tienen los mejores servicios urbanos.

⁶ Eduardo Morales Ramos, *Los rendimientos de la educación en México*, Banco de México, 2011.

⁷ Manuel Ramos Francia y Daniel Chiquiar, *Competitividad y crecimiento de la economía mexicana*, Banco de México, 2009.

Efectos del sistema financiero sobre el crecimiento:

- ⇒ Produce información sobre posibles inversiones y asigna el capital.
- ⇒ Monitorea los proyectos de inversión.
- ⇒ Permite diversificar y manejar mejor el riesgo.
- ⇒ Moviliza y reúne los ahorros de distintos individuos.
- ⇒ Facilita el intercambio de bienes y servicios.
- ⇒ Afecta la generación de capital humano gracias al acceso al crédito para financiar la educación.

A pesar de los beneficios del sector financiero sobre el crecimiento económico, si el sistema económico no es competitivo afecta negativamente al crecimiento, ya que cuando los costos de intermediación son elevados las economías pueden quedar atrapadas en una trampa de pobreza debido a que los trabajadores deciden laborar sin depositar sus

ahorros en bancos comerciales, es por ello que una alternativa para muchas personas ha empezado a ser la Banca Popular, también llamadas Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Tabla 1).

Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo —de conformidad con el artículo 2º, fracción X de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo— son sociedades constituidas y organizadas conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas, independientemente del nombre comercial, razón o denominación social que adopten, que tengan por objeto realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus socios, y quienes forman parte del sistema financiero mexicano con el carácter de integrantes del sector social sin ánimo especulativo y reconociendo que no son intermediarios financieros con fines de lucro.⁸

Aunado al rol dentro de las aportaciones al crecimiento económico, las sociedades de ahorro y préstamo contribuyen al fomento de las zonas económicas urbanas generando inclusión financiera, ya que se encargan de reunir y movilizar los ahorros de sus

agremiados, así como ser una fuente importante de generación de inversiones, pues si uno de ellos cuenta con un proyecto de inversión, las Socap tienen la facultad de elaborarles sus planes de inversión y otorgarles el financiamiento, o en su caso, canalizarlos a instituciones estatales para el fomento de la economía social, como es el caso del Instituto Nacional de Economía Social (Inaes).

Por su parte, para garantizar el buen manejo del riesgo de pérdida de los ahorros de los socios cooperativistas, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), de conformidad con el artículo 42 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituyó un fideicomiso que se denomina Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores (Focoop) o Fondo de Protección.

El Fondo de Protección tiene como finalidad llevar a cabo la supervisión auxiliar de las Socap con niveles de operación I a

Tabla 1. Indicadores de las Socaps al nivel nacional (cifras a diciembre de 2015)

Socios	5,589,966
Bancos	146
Sucursales	1,893
Activos totales (millones de pesos corrientes)	\$100,930,406

Fuente: Reportes regulatorios que las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo envían a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a diciembre de 2015.

⁸ CNBV/ Sectores supervisados/ sector popular/ sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

IV; realizar operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros de las Socap y, en un caso extremo, se cuenta con una cobertura para los depósitos de los socios hasta por un importe equivalente a 25,000 UDI (poco más de 132 mil pesos) por persona, cualquiera que sea el número y clase de operaciones (Tabla 2).

En esta tabla se observa la aportación de las Socap a la economía del Valle de México, en donde cabe mencionar que estos servicios financieros son una fuente importante de ahorro y crédito, de suma importancia en el fortalecimiento del Valle de México ya que —como han señalado Hassan, Sánchez y Yu—⁹ en América Latina la inclusión financiera causa en un 2.0 y 2.6% crecimiento económico regional y desarrollo urbano, respectivamente.

Conclusiones: el rol de las Socap en el desarrollo urbano

Las ventajas competitivas, las economías de escala y las economías de aglomeración

que hacen de una gran ciudad un centro urbano competitivo son también precondiciones del crecimiento económico, por tanto, para que el Valle de México sea estructuralmente estable se hace necesario que continúe con un dinámico crecimiento económico, por lo que las Socap juegan un papel fundamental. Además de los aportes generados como parte del sistema financiero, la banca popular es la única posibilidad de ahorro para casi 3 millones de familias; también fomentar el ahorro y generar oportunidades de emprendimiento; sin embargo, la aportación más importante es que las Socap se ubican tradicionalmente en las zonas receptoras de migrantes, es decir, en la nueva ruralidad del Valle de la Ciudad de México, y muchas de ellas cuentan con sucursales en las regiones expulsoras de mano de obra, por lo que llevar sus ahorros en esta banca les resulta más económico a la hora de enviar dinero a sus familiares.

⁹ M. Kabir Hassana, Benito Sánchez B., Jung-Suk Yuc, *Financial development and economic growth: New evidence from panel data*.

Tabla 2. Socaps autorizadas en el Valle de la Ciudad de México

<i>Nombre de la Socap</i>	<i>Socios</i>	<i>Sucursales</i>
Caja Inmaculada, SC de AP de RL de CV	74,951	20
Caja de Ahorro de los Telefonistas, SC de AP de RL de CV	56,670	17
Fesolidaridad, SC de AP de RL de CV	14,551	13
Seficroc, SC de AP de RL de CV	2,647	1
Caja Popular de Santiago Apóstol, SC de AP de RL de CV	20,194	9
Caja Polotitlán, SC de AP de RL de CV	3,974	1
Apaseo el Alto, SC de AP de RL de CV	84,147	59
Las Huastecas, SC de AP de RL de CV	52,974	36
Caja Popular Mexicana, SC de AP de RL de CV	2,078,755	489
Caja Morelia de Valladolid, SC de AP de RL de CV	435,216	77
Cooperativa Nuevo México, SC de AP de RL de CV	9,701	4
El Rosario, SC de AP de RL de CV	9,016	3
Total	2,842,796	729

Fuente: Condusef/ Socaps que realizan operaciones en la entidad federativa y el estatus con el que cada una cuenta.

Movilidad urbana: transporte público en la Ciudad de México

*Karen Nallely Tenorio Colón**

Introducción

Parte nodal del desarrollo de la movilidad urbana es un sistema efectivo de transporte público. Para la mayoría de la población de las ciudades éste es el mejor medio para trasladarse a su empleo, a la escuela, a los servicios públicos y a su hogar.

Las deficiencias en este medio de transporte deterioran las condiciones de vida de la población con relación al tiempo invertido en el traslado, el costo, la calidad del transporte y la inseguridad que se vive durante los trayectos.

En la Ciudad de México la red del transporte público incluye medios como el Metro, el Metrobús, el tren ligero, el transporte público concesionado (microbuses, colectivos, autobuses y taxis), entre otros.

En un esfuerzo por ofrecer a la población un modo efectivo de transporte público, muchas ciudades implementan medios caros que en lugar de resolver el problema de la movilidad lo empeoran. A diferencia de México, los países más desarrollados cuentan con sistemas de transporte sustentables y eficaces, los cuales tienen una gran capa-

cidad de traslado de personas, generan menos emisiones contaminantes y, aunque son de uso masivo, son ordenados.

Uso del transporte público en la Ciudad de México

El transporte público es usado por la gran mayoría de la población. Afecta directamente al bienestar de la población, por lo que su eficacia es esencial para la vida de toda la ciudad.

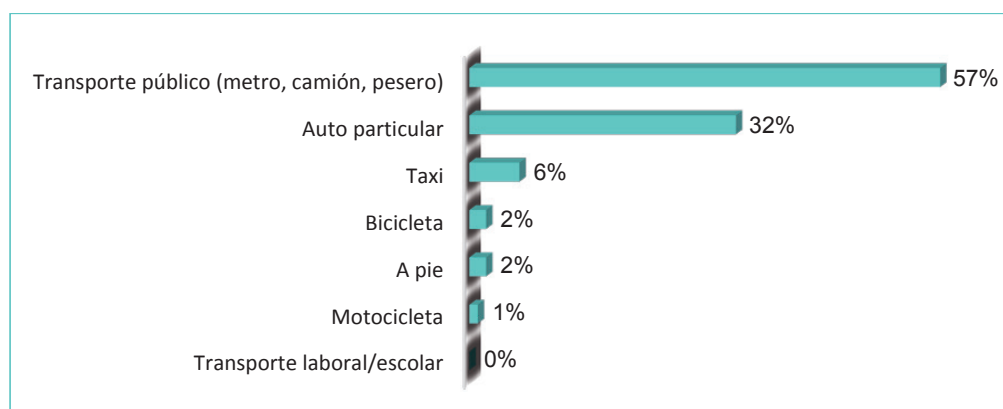
Entre los resultados de la encuesta telefónica nacional, Movilidad urbana, elaborada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en junio de 2016,¹ el transporte público es el principal medio de transporte utilizado en la Ciudad de México, donde 57% de la población entrevistada dijo utilizarlo para realizar sus actividades cotidianas; porcentualmente le sigue el uso del automóvil particular (32%). Los medios de transporte menos utilizados son el taxi (6%), la bicicleta (2%), la movilidad peatonal (2%) y la motocicleta (1%) (Gráfica 1).

Entre los que dijeron utilizar el transporte público como su principal medio de transporte para realizar sus actividades, 44%

* Licenciada en economía por el IPN. Correo electrónico: nallelytc@hotmail.com

¹ En [www.diputados.gob.mx/cesop].

Gráfica 1. En general, ¿cuál es el principal medio de transporte que utiliza para realizar sus actividades?



Fuente: Tomada del CESOP, *Encuesta telefónica nacional, Movilidad urbana*, junio de 2016, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (consulta: junio de 2016).

considera que su rapidez es “muy buena” o “buena”; sin embargo, en cuanto a comodidad y seguridad lo calificaron como “mala” o “muy mala” (39 y 44%, respectivamente) (Gráfica 2).

Servicios de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México

Cuentan con ocho líneas del Trolebús y una de Tren Ligero. Como se puede observar en la Tabla 1, en abril de 2016 el Tren Ligero contaba con 20 unidades en operación, con las que transportó a 3 millones 739 mil pasajeros; en abril de 2015 se incrementó a 44% el número de pasajeros que utilizaron este transporte.

El Trolebús contó con 182 unidades en operación y transportó a 7 millones 146 mil pasajeros en abril de 2016, comparado con el mes anterior el número de pasajeros transportados se incrementó 38%; sin embargo, el número de unidades en operación disminuyó: en marzo de 2016 se contaba con 186 unidades. El aumento en el uso de este tipo de transporte durante abril se relaciona con

la contingencia ambiental declarada desde marzo de 2016 (Tabla 1).

Sistema de Transporte Colectivo Metro
Está conformado por un total de 390 trenes; 292 de rodadura neumática son de nueve carros y 29 de seis carros; de rodadura férrea tiene 12 trenes de nueve carros, 27 de seis y 30 de siete carros (Tabla 2).

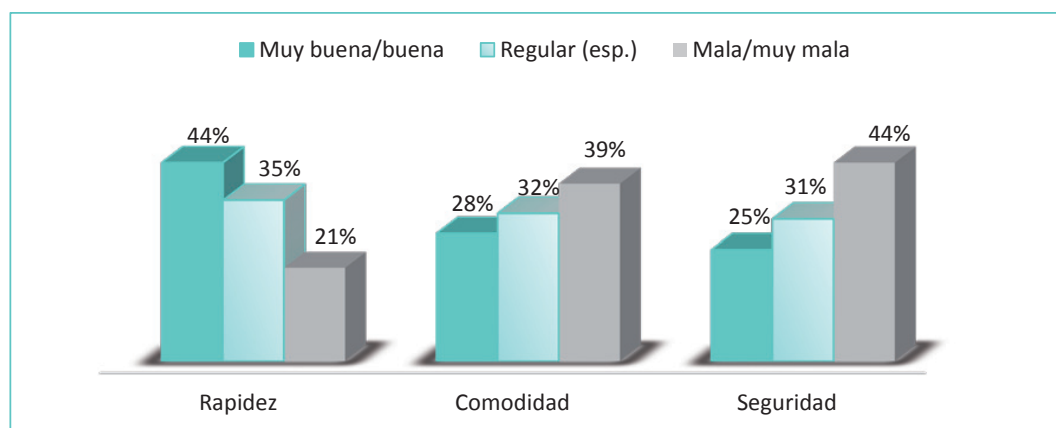
Durante 2015 se transportó a 1,623 millones de usuarios, es decir, 0.59% más que en 2014. La línea que registró una mayor afluencia en 2015 fue la Línea 2 con 286 millones de usuarios, mientras que la línea con la menor afluencia fue la Línea 4 con 30 millones de usuarios (Tabla 3).

Red de Transporte de Pasajeros

Cuenta con seis servicios distintos: Atenea, EcoBús, Expreso, Ordinario, Circuito Bicentenario y Nochebús.

En abril de 2016 se tenían registradas 485 unidades operando de lunes a viernes, y 260 unidades operando en sábado y domingo.

Gráfica 2. Dígame por favor, ¿cómo calificaría el transporte público respecto a...?



Fuente: Tomada del CESOP, *Encuesta telefónica nacional, Movilidad urbana*, junio de 2016, disponible en [www.diputados.gob.mx/cesop] (consulta: junio de 2016).

Tabla 1. Servicios de transportes eléctricos de la Ciudad de México

Periodo	Tren Ligero		Trolebús	
	Número de unidades en operación	Pasajeros transportados (Miles)	Número de unidades en operación	Pasajeros transportados (Miles)
2015/01 p/	18	2,460	165	5,790
2015/02	18	2,488	180	5,603
2015/03	20	2,776	182	6,179
2015/04	20	2,594	178	5,850
2015/05	20	2,681	178	6,076
2015/06	20	2,684	178	6,185
2015/07	20	2,557	172	6,193
2015/08	20	2,715	178	6,090
2015/09	20	2,830	165	5,667
2015/10	20	3,218	184	6,228
2015/11	20	2,920	184	5,905
2015/12	20	2,617	175	5,685
2016/01	20	2,395	182	5,536
2016/02	20	2,790	183	5,459
2016/03	20	2,581	186	5,169
2016/04	20	3,739	182	7,146

p/ cifras a partir de enero de 2015.

Fuente: Elaboración del CESOP con datos del Banco de Información Económica del INEGI, disponible en [www.inegi.org.mx] (consulta: junio de 2016).

Tabla 2. Distribución de trenes por línea

Línea	1	2	3	4	5	6	7	8	9	12	A	B	Total
Trenes	49	40	50	12	25	17	33	30	29	30	39	36	390

Fuente: Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México, Metro, "Parque vehicular", en [www.metro.cdmx.gob.mx] (consulta: junio de 2016).

Tabla 3. Comparación de afluencia total, 2013-2015

Línea	2014	2015	% variación 2014 - 2015
1	263,708,660	267,604,987	1.20
2	289,240,742	286,952,605	-0.79
3	237,395,295	234,744,867	-1.12
4	30,336,206	30,915,253	1.91
5	83,535,630	85,067,083	1.83
6	47,416,826	51,931,516	9.52
7	97,989,388	100,381,077	2.44
8	134,427,317	138,985,549	3.39
9	117,996,468	119,071,205	0.91
A	94,772,116	93,928,634	-0.89
B	160,018,919	160,309,766	0.18
12	57,496,027	53,936,100	-6.19
Neumático	1,462,065,451	1,475,963,908	0.94
Férreo	152,268,143	147,864,734	-2.98
Total	1,614,333,594	1,623,828,642	0.59

Fuente: Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México, Metro, “Comparación de afluencia total”, en [www.metro.cdmx.gob.mx] (consulta: junio de 2016).

Durante este mes se transportó a un promedio de 293,333 pasajeros diarios.

En comparación con el mismo mes de 2015 se puede observar que el número de unidades en operación tanto de lunes a viernes, como de sábado y domingo, disminuyó 16 y 27%, respectivamente, mientras que el promedio diario de pasajeros transportados se incrementó 19% en el mismo periodo (Tabla 4).

Metrobús

De acuerdo con la información proveniente del Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús,² a la fecha este medio de trans-

porte ha dado servicio a 1,898 millones de pasajeros. En lo que va de 2016 se ha transportado a 308 mil pasajeros; entre ellos 57% son mujeres y 43% hombres. En la actualidad se incorporaron 38 unidades más al servicio del Metrobús para las líneas 2, 3 y 6 (Tabla 5).

Costo del transporte público

En la Ciudad de México los costos del transporte público son muy desiguales, por lo que el gasto en el transporte público es una de las principales variables donde la población gasta una parte significativa de sus ingresos.

De acuerdo con los resultados de la encuesta elaborada por el CESOP, poco más de la mitad de las personas encuestadas califica como “injusto” o “muy injusto” el precio del

² Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús, “Metrobús en números”, en [www.metrobus.cdmx.gob.mx] (consulta: junio de 2016).

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Tabla 4. Red de transporte de pasajeros en la Ciudad de México

<i>Periodo</i>	<i>Autobuses en operación lunes a viernes (número de unidades)</i>	<i>Autobuses en operación sábado y domingo (número de unidades)</i>	<i>Pasajeros transportados (Miles de pasajeros, promedio diario)</i>
2015/01 p/	398	346	225,806
2015/02	599	399	253,571
2015/03	590	376	248,387
2015/04	580	354	246,667
2015/05	570	394	251,613
2015/06	563	413	276,667
2015/07	572	406	270,968
2015/08	566	392	258,065
2015/09	623	396	270,000
2015/10	574	433	277,419
2015/11	574	560	283,333
2015/12	566	391	287,097
2016/01	523	373	283,871
2016/02	601	360	324,138
2016/03	490	397	251,613
2016/04	485	260	293,333

p/ cifras a partir de enero de 2015.

Fuente: Elaboración del CESOP con datos del Banco de Información Económica del INEGI, disponible en [www.inegi.org.mx] (consulta: junio de 2016).

Tabla 5. Distribución de autobuses en operación y número de pasajeros transportados

<i>Distribución</i>	<i>Número de unidades</i>	<i>Transportados por día hábil (miles)</i>	<i>Máximos en un día* (miles)</i>
Total	568	1,100	1,497
L1	225	480	616
L2	101	180	241
L3	66	155	206
L4	55	65	84
L5	25	70	113
L6	86	150	237
L6 servicio complementario**	11	-	-

*Día que se declaró contingencia ambiental, 17 de marzo de 2016.

**El número de usuarios del servicio complementario de la Línea 6 se engloba en el total de la Línea 6.

Fuente: Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús, "Metrobús en números", junio de 2016, disponible en [www.metrobus.cdmx.gob.mx] (consulta: junio de 2016).

transporte público (52%); sólo 37% lo califica como “muy justo” o “justo” (Gráfica 3).

Transporte público de pasajeros

colectivo concesionado

y permissionado en el Distrito Federal

En la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal del 6 de enero de 2014³ se publicaron los acuerdos por los que se dan a conocer los importes de las tarifas del transporte público, según se relacionan en la Tabla 6. Cabe precisar que el servicio nocturno se considera a partir de las 23:00 horas y hasta las 6:00 horas del día siguiente, y la tarifa autorizada será de 20% adicional a las señaladas en el párrafo anterior, en función de la modalidad de que se trate.

Red de transporte de pasajeros

del Distrito Federal

El servicio de la Red ofrece la exención del pago de la tarifa en los siguientes casos:

- a) Personas de 60 años de edad en adelante, que cuenten con documento o identificación expedida por autoridad competente que acredite tal condición.
- b) Personas con discapacidad, que cuenten con documento o identificación expedida por autoridad competente que acredite tal condición o que presente evidente disminución de sus facultades físicas, intelectuales o sensoriales de tal manera que limiten la realización de sus actividades normales.
- c) Niños o niñas menores de cinco años de edad (Tabla 7).

³ *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, “Acuerdo por el que se da a conocer que se conserva sin modificación el importe de la tarifa aplicable al Servicio de Transporte Público de Pasajeros Colectivo Concesionado y Permissionado en el Distrito Federal”, 6 de enero de 2014, en www.consejeria.df.gob.mx.

Transporte público individual

de pasajeros (taxi)

Las tarifas aplicables al servicio de transporte público individual de pasajeros (taxi), estipuladas el 6 de enero de 2014 en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal se relacionan en la Tabla 8.

En taxis de sitio con base en terminales de autobuses foráneos las tarifas varían dependiendo de la zona a la que se dirijan y de acuerdo con la distancia. Esta tarifa va desde 58 hasta 321 pesos.

El servicio nocturno rige a partir de las 23:00 horas hasta las 6:00 horas del día siguiente, que estriba en el cargo de 20% adicional, dependiendo de la modalidad de que se trate.

Servicios de transportes

eléctricos del Distrito Federal

La Tabla 9 pormenoriza distintas tarifas de los Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, este servicio ofrece la exención del pago de la tarifa en los siguientes casos:

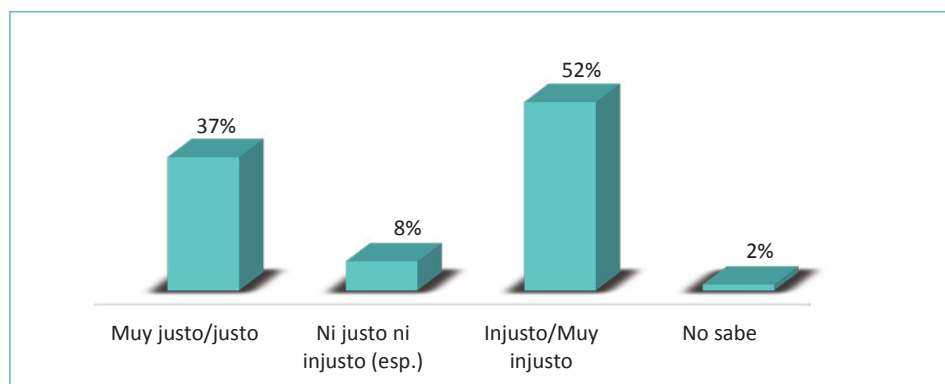
- a) Personas de 60 años de edad en adelante, que cuenten con documento o identificación expedida por autoridad competente que acredite tal condición.
- b) Niños o niñas menores de cinco años de edad.

Sistema de Transporte Colectivo

de la Ciudad de México, Metro

En el caso del Transporte Colectivo Metro, a partir del 13 de diciembre de 2013, la tarifa es de 5 pesos, costo por el que el usuario tiene derecho a transbordar de una línea a

Gráfica 3. En general, ¿cómo calificaría el precio del transporte público en su ciudad?



Fuente: CESOP, *Encuesta telefónica nacional, Movilidad urbana*, junio de 2016, en www.diputados.gob.mx/cesop (consulta: junio de 2016).

Tabla 6. Tarifa del transporte público de pasajeros colectivo concesionado y permissionado en el Distrito Federal

	<i>Distancia de hasta 5 km</i>	<i>Distancia de 5 a 12 km</i>	<i>Distancia de más de 5 km</i>	<i>Distancia de más de 12 km</i>	<i>Servicio ordinario</i>	<i>Servicio ejecutivo</i>
Microbuses y vagonetas	\$4.00	\$4.50	-	\$5.50	-	-
Autobuses	\$5.00	-	\$6.00	-	-	-
Corredor concesionado	-	-	-	-	\$5.00	\$6.00

Fuente: Elaboración del CESOP datos de la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal del 19 de marzo de 2008 y del 6 de enero de 2014, disponible en www.consejeria.df.gob.mx (consulta: junio de 2016).

Tabla 7. Tarifas de la red de transporte de pasajeros del Distrito Federal

<i>Tipo de servicio</i>	<i>Tarifa</i>
Servicio Ordinario y Atenea	\$2.00
Servicio Expreso	\$4.00
Servicio EcoBús	\$5.00

Fuente: Elaboración del CESOP con datos de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, “Acuerdo por el que se da a conocer que se conserva sin modificación el importe de la tarifa aplicable a los Servicios de Transporte Público que proporciona el Organismo Público Descentralizado Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal”, 6 de enero de 2014, disponible en www.consejeria.df.gob.mx (consulta: junio de 2016).

Tabla 8. Tarifa del transporte público individual de pasajeros (taxi)

<i>Tipo de taxi</i>	<i>Tarifa</i>
Taxi libre	
Banderazo	\$8.74
Por cada 250 metros o 45 segundos	\$1.07
Taxi de sitio con base en vía pública	
Banderazo	\$13.10
Por cada 250 metros o 45 segundos	\$1.30
Radio taxis	
Banderazo	\$27.30
Por cada 250 metros o 45 segundos	\$1.84
Taxis de sitio con base en terminales de autobuses foráneos	
Zona 1 (hasta 4 kilómetros)	\$ 58.00
Zona 2 (hasta 6 kilómetros)	\$ 73.00
Zona 3 (hasta 10 kilómetros)	\$ 102.00
Zona 4 (hasta 15 kilómetros)	\$ 123.00
Zona 5 (hasta 20 kilómetros)	\$ 152.00
Zona 6 (hasta 5 kilómetros)	\$ 75.00
Zona 7 (hasta 30 kilómetros)	\$ 190.00
Zona 8 (hasta 35 kilómetros)	\$ 219.00
Zona 9 (hasta 40 kilómetros)	\$ 277.00
Zona 10 (hasta 45 kilómetros)	\$ 321.00

Fuente: Elaboración del CESOP con datos de la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, “Acuerdo por el que se da a conocer que se conserva sin modificación el importe de la tarifa aplicable a los Servicios de Transporte Público que proporciona el Organismo Público Descentralizado Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal”, 6 de enero de 2014, en [www.consejeria.df.gob.mx] (consulta: junio de 2016).

Tabla 9. Tarifa de los servicios de transportes eléctricos del DF

<i>Tipo de servicio/Línea</i>	<i>Tarifa</i>
Trolebús Corredor Cero Emisiones Línea A Eje Central	\$4.00
Trolebús Corredor Cero Emisiones Línea D Eje 7-7A Sur	\$4.00
Trolebús Corredor Cero Emisiones Línea S Eje 2-2A Sur	\$4.00
Trolebús Línea K Universidad Autónoma de la Ciudad de México-Ciudad Universitaria	\$2.00
Trolebús Línea LL San Felipe de Jesús-Metro Hidalgo	\$2.00
Trolebús Línea I Metro el Rosario-Metro Chapultepec	\$2.00
Trolebús Línea CP Circuito Politécnico	\$2.00
Trolebús Línea G M. Blvd. Puerto Aéreo-M. El Rosario	\$2.00
Tren Ligero	\$3.00
Taxi eléctrico	\$27.30 (banderazo)
Servicio nocturno	\$7.00

Fuente: Elaboración del CESOP con datos del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, “Mapas de servicio”, en [www.ste.cdmx.gob.mx] (consulta: junio de 2016).

otra, incluyendo la Línea A donde anteriormente se pagaba otro boleto. Hoy es posible transbordar hacia las líneas 1, 5 y 9 sin realizar otro desembolso.

Cabe mencionar que existe un acuerdo para que las madres jefas de familia, estudiantes, personas en desempleo y beneficiarios de la Sederec puedan beneficiarse con la tarifa diferenciada de 3 pesos. Asimismo, se cuenta con una tarjeta de libre acceso que se otorga a adultos mayores y a personas con discapacidad permanente tipo motriz, auditiva, mental o visual.

Metrobús

El servicio del Metrobús se divide en dos: el servicio normal, y el servicio con destino al Aeropuerto de la Ciudad de México. El normal tiene un costo de 6 pesos, mientras que el segundo cuesta 30 pesos. El pago se realiza por medio de tarjeta con valor de 16 pesos (costo que incluye el primer viaje).

Para el servicio complementario de la Línea 6 existen tres opciones de pago:

1. Sólo servicio complementario tiene un costo de 5 pesos y se paga en el autobús.
2. Servicio complementario + Metrobús (Casas Alemán y Loreto Fabela): se pagan 5 pesos en efectivo en el autobús y se conserva el boleto; posteriormente el boleto se entrega en las estaciones Casas Alemán o Loreto Fabela de la Línea 6, y con la tarjeta únicamente se pagan 5 pesos.
3. Metrobús + Servicio Complementario: se pagan 6 pesos con la tarjeta en el Metrobús, en las estaciones Casas Alemán o Loreto Fabela se recibe el boleto para el servicio complementario; ya en el autobús de servicio complementario se en-

trega el boleto y se paga únicamente 4 pesos en efectivo.

El servicio del Metrobús ofrece acceso gratuito a:

- a) Personas de 70 años de edad en adelante.
- b) Personas con discapacidad.
- c) Niños o niñas menores de 5 años de edad.
- d) Personas autorizadas por Metrobús.

Inseguridad en el transporte público

Para que el transporte público sea un sistema sostenible es esencial garantizar la seguridad de circulación de peatones y vehículos; asimismo, la protección de todas las personas que lo utilizan, pues están expuestos a ser víctimas de violencia en distinto grado, acoso sexual, inseguridad vial o robos.

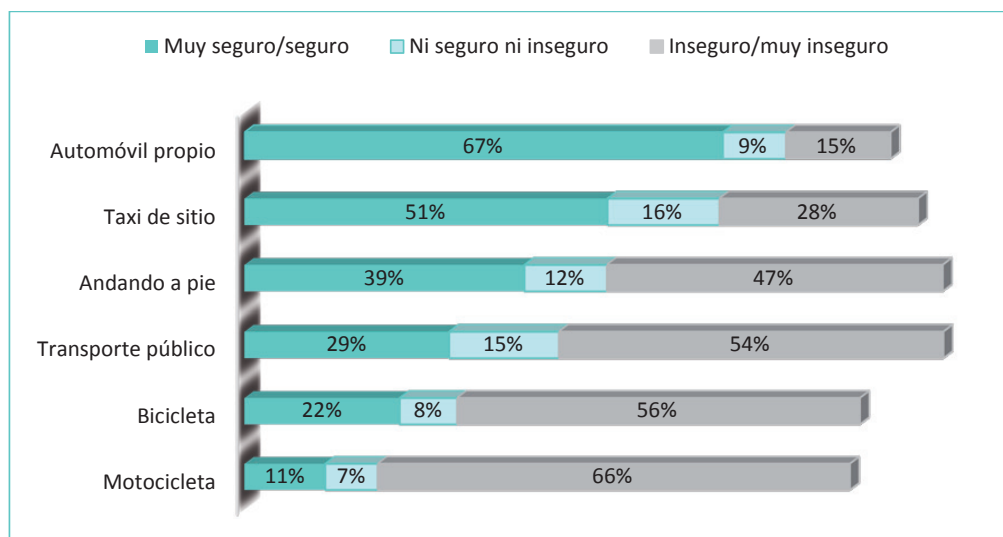
De regreso a la encuesta sobre movilidad urbana realizada por este Centro de Estudios, en torno a la seguridad en los distintos medios de transporte, 67% dijo que es “muy seguro” o “seguro” viajar en automóvil propio, y 51% cree que es muy seguro viajar en taxi de sitio (Gráfica 4).

Por el contrario, más de la mitad de los encuestados mencionaron que es muy inseguro viajar en transporte público (54%), bicicleta (56%) y motocicleta (66%) (Gráfica 5).

De acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2015, durante 2014 la tasa de prevalencia de robo o asalto en calle o transporte público a nivel nacional fue de 8,343 por cada 100 mil habitantes. En el Distrito Federal la tasa de prevalencia fue de 16,903 por cada 100 mil habitantes (Gráfica 6).

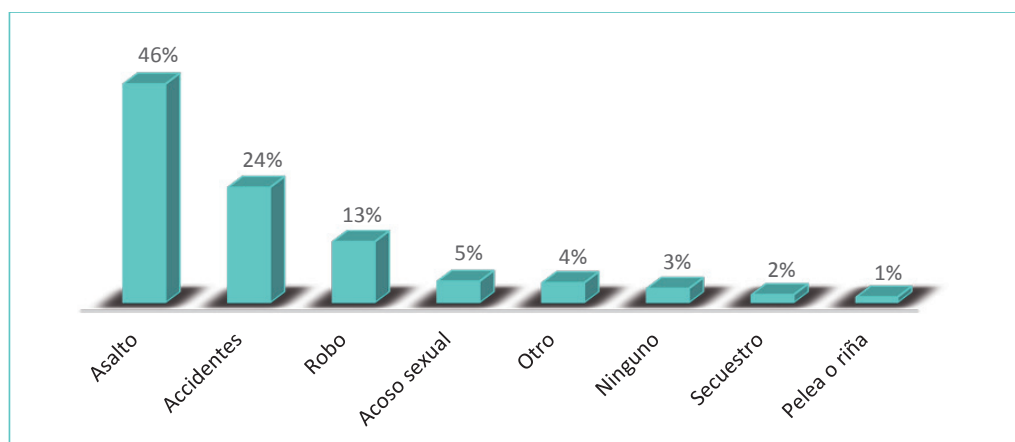
Durante 2014 se registró a nivel nacional un total de 4.1 millones de delitos ocurridos

Gráfica 4. Me puede decir por favor, en su ciudad, ¿qué tan seguro o inseguro es viajar en...



Fuente: CESOP, Encuesta telefónica nacional, Movilidad urbana, junio de 2016, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (consulta: junio de 2016).

Gráfica 5. En su opinión, ¿cuáles considera que son los mayores riesgos al viajar en transporte público?



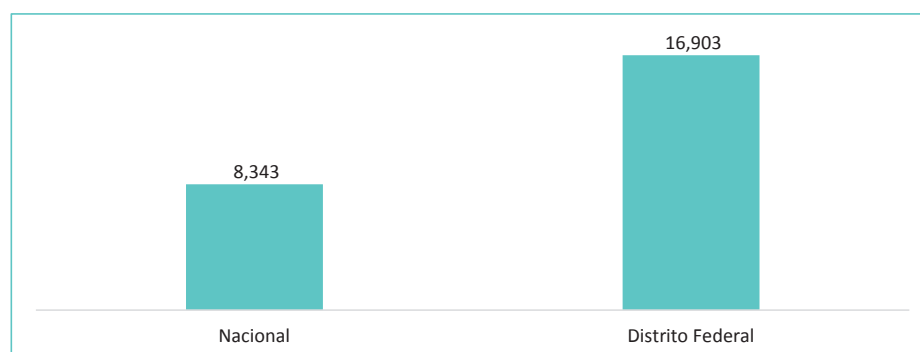
Fuente: CESOP, Encuesta telefónica nacional, Movilidad urbana, junio de 2016, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (consulta: junio de 2016).

en el transporte público, cifra que representó 12.3% del total de delitos ocurridos a nivel nacional.

Del total de delitos ocurridos en el transporte público, la Envipe estimó que 39.6%

fueron robos o asaltos en calle o transporte público; 3.6% robo en forma distinta (incluye carterismo); 1.9% lesiones, 0.4% fraude, 0.3% extorsión, 0.5% amenazas verbales, y 19.9% otros delitos distintos (incluye se-

Gráfica 6. Tasa de prevalencia de robo o asalto en calle o transporte público por cada 100 mil habitantes, a nivel nacional y en el Distrito Federal, 2014



Fuente: Elaboración del CESOP con datos del INEGI, Envipe 2015, septiembre de 2015, en [www.inegi.org.mx] (consulta: julio de 2016).

Tabla 10. Delitos ocurridos en el transporte público a nivel nacional, 2014

<i>Tipo de delito</i>	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos</i>
Total de delitos ocurridos	33,704,032	100
Total de delitos ocurridos en el transporte público	4,132,326	12.3
Robo o asalto en calle o transporte público	3,812,740	39.6
Robo en forma distinta a las anteriores	43,268	3.6
Fraude	14,691	0.4
Extorsión	26,651	0.3
Amenazas verbales	18,106	0.5
Lesiones	21,939	1.9
Otros delitos distintos a los anteriores	194,931	19.9

Fuente: Elaboración del CESOP con datos del INEGI, Envipe 2015, septiembre de 2015, disponible en [www.inegi.org.mx] (consulta: julio de 2016).

cuestro o secuestro exprés, delitos sexuales, tales como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual) (Tabla 10).

La Envipe estimó que en marzo y abril de 2015, del total de la población de 18 años y más, a nivel nacional, 67.4% se siente inseguro en el transporte público, mientras que 32.3% dijo sentirse seguro.

En el Distrito Federal, 88.4% del total de la población de 18 años y más dijo sentir-

se inseguro en el transporte público; por el contrario, sólo 11.5% se siente seguro (Tabla 11).

En 2014, del total de la población de 18 años y más a nivel nacional, se estimó que 30.5% dejó de tomar taxi y 18% rehusó al transporte público por temor a ser víctimas de algún delito. En el Distrito Federal, 29.1% del total de la población de 18 años y más dejó de tomar taxi y 16% ya no es usuario del transporte público (Tabla 12).

Tabla 11. Población de 18 años y más según percepción de seguridad en el transporte público, a nivel nacional y en el Distrito Federal, marzo y abril de 2015

Entidad federativa	Población de 18 años y más	Percepción de seguridad			
		Seguro		Inseguro	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Nacional	80,913,163	21,706,242	32.3	45,280,330	67.4
Distrito Federal	6,885,392	711,945	11.5	5,483,511	88.4

Fuente: Elaboración del CESOP con datos del INEGI, Envipe 2015, septiembre de 2015, disponible en [www.inegi.org.mx] (consulta: julio de 2016).

Tabla 12. Población de 18 años y más según condición de haber dejado de realizar la actividad por temor a ser víctima de algún delito, 2014

Entidad federativa/Actividad cotidiana	Condición de haber dejado de realizar la actividad			
	Sí		No	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Nacional				
Tomar taxi	17,886,952	30.5	40,715,017	69.3
Usar transporte público	12,056,110	18.0	54,745,757	81.8
Distrito Federal				
Tomar taxi	1,794,508	29.1	4,358,220	70.7
Usar transporte público	994,477	16.0	5,204,503	83.9

Fuente: Elaboración del CESOP con datos del INEGI, Envipe 2015, septiembre de 2015, disponible en [www.inegi.org.mx] (consulta: julio de 2016).

Conclusiones

Los problemas de movilidad de la Ciudad de México son generados, parcialmente, por las distancias que la población debe recorrer para llegar a diferentes puntos de la ciudad; distancias que cada vez están más alejadas entre sí. Cuando el transporte público es insuficiente e ineficiente, el tiempo de traslado y el desembolso del usuario por cada viaje se incrementan.

La ciudad capital tiene horarios en los que la afluencia de pasajeros aumenta —fenómeno conocido como *horas pico*— que van de

6 a 10, de 12 a 16 y de 18 a 22 horas. Durante estos intervalos el número de unidades —hablemos de camiones, microbuses, taxis e inclusive los trenes en el Metro— son insuficientes, pues el número de usuarios es mayor a la capacidad que cada unidad tiene disponible, esto genera que el tiempo de espera para poder abordar una unidad sea mayor, y como consecuencia el tiempo de traslado de un lugar a otro se incrementa. En algunas ocasiones, cuando el tiempo de espera para abordar una unidad —digamos el Metro— se incrementa, las personas tienden a optar por

algún otro medio de transporte, por ejemplo un taxi, lo que repercute en un gasto mayor.

Entre los factores que desalientan el uso del transporte público se encuentra la inseguridad, pues, de acuerdo con la opinión pública, la gente deja de utilizar este servicio por el miedo a sufrir algún tipo de violencia, desde robos o asaltos hasta acoso sexual. Entonces los usuarios optan por algún transporte alternativo como lo es el auto particular, que privilegia no sólo la se-

guridad sino también la comodidad durante su viaje.

Para calificar de eficiente al transporte público se requiere aumentar el número de unidades, así como su capacidad. De igual manera, faltan políticas públicas en materia de movilidad que contribuyan al mejoramiento de vialidades y a establecer un sistema de transporte seguro y limpio, sobre todo una política pública que permita establecer horarios escalonados para disminuir la afluencia de usuarios en las horas pico.

Reportes CESOP

2011

43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional
los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno
(Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno
(Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda
en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno
(Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración
pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública
acerca del Sistema Educativo Vol. II
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva
sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva
sobre temas de la agenda nacional

2014

72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética
77. Algunos temas en materia social
78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo
Informe de Gobierno (políticas económica
e interior)
79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo
Informe de Gobierno (políticas interior y social)
80. Consideraciones acerca del presupuesto
de egresos de 2015
81. Diálogo intercultural: problemática
de los pueblos indígenas

2015

82. El TLCAN veinte años después
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales
para un mundo diverso
88. La Constitución de 1917
y el constitucionalismo
de los estados del Pacífico (centro-sur)
89. Las “paradojas de la megalópolis
90. Consideraciones en torno al Tercer Informe
de Gobierno del Presidente Peña Nieto
y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
91. Consideraciones en torno al Tercer Informe
de Gobierno del Presidente Peña Nieto
y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

92. Audiencias públicas para la regulación
de la marihuana
93. Mando Único en la Policía Federal
94. Movilidad urbana
95. Redes sociales

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx

R E P O R T O



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA