

En contexto

Interrogaciones
sobre los retos
presentes y
futuros en la
CDMX

Octubre 2017



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Interrogaciones sobre los retos presentes y futuros en la CDMX

Natalia Hernández Guerrero

Introducción

La ciudad es una de las manifestaciones más organizadas y estructuradas del ser humano, es un espacio diseñado y construido a modo con diversos fines: para el refugio, el resguardo y la reproducción social. Su historia no comienza sino cuando la vida social adopta dinámicas propias, por eso los estudiosos piensan que la ciudad tiene muchos orígenes.

En este documento de trabajo intento destacar algunos elementos, reflexiones e interrogaciones sobre los significados que ha tenido la ciudad a lo largo de toda su historia. Dicha complejidad, la de la ciudad, no intenta ser completamente abordada en este documento, sino marcar algunos elementos esenciales al análisis sobre el fenómeno más contemporáneo de todos y contenido en varios procesos, en modo *in crescendo*: la ciudad, metrópolis, megalópolis.

La idea es responder a las preguntas: ¿Qué modelo de ciudad hemos construido? y, en su defecto, ¿a cuál queremos llegar?

Desde el Renacimiento, o con el impacto de la Revolución Industrial, la ciudad se convirtió en el lugar por excelencia para *confeccionar* el entorno natural *ad hoc* (con todas sus consecuencias, positivas y negativas). Se convirtió en el lugar para desarrollar un conjunto de relaciones directas e indirectas en el acuerdo, en el disenso, más tarde en la democracia y sobre todo en el progreso económico. La ciudad es un símbolo por antonomasia de la modernidad social política y económica. Con todos sus atrasos y progresos, la ciudad es el crisol de las tendencias que la humanidad ha tenido en los últimos siglos. Hoy es también, en

toda su extensión, una razón para los discursos de procuración, preservación y cuidado del medio ambiente.

La urbanización fue un proceso de construcción de ciudad y ha tenido que ver con el crecimiento –en estricto sentido– de cualquier centro poblacional. Ese crecimiento, esa expansión, a veces sin control, pocas veces ordenadamente, ha sido acompañado de la dotación de infraestructura y de los servicios necesarios para su establecimiento, al menos en el ideal. Sobre todo, ese crecimiento ha estado articulado, concatenado, o vinculado estrechamente con actividades económicas y políticas. En sus propósitos también ha sido parte de documentos oficiales de todo tipo; en este caso, podremos mencionar, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo.¹

Igual que en muchas otras experiencias de las ciudades modernas, en el caso de la Ciudad de México (CDMX) este proceso se remonta desde tiempos prehispánicos, y se acompaña de un conjunto de elementos históricos, estratégicos, incluso místicos que impulsaron el asiento espacial de esta ciudad sobre un suelo endeble debido a las características naturales de su material lacustre.

El gran desafío: la desigualdad

Su evolución en todas sus expresiones, sus problemáticas junto con sus desafíos hacen que primero la ciudad, luego la metrópolis, sean procesos que han definido buena parte del rumbo de la vida nacional, reforzando de facto la idea centralista que prevalece en la actualidad, relativamente. Por ello, nacer y crecer en esta ciudad, reconocer las dinámicas que construyen la metrópolis nos invita o aleja – en el peor de los casos– a la reflexión de cómo hemos llegado a este punto de ciudad y cómo se ha resignificado, y no sólo eso, sino también nos obliga a replantear de qué manera podemos mejorar el rumbo.

¹ El Plan Nacional de Desarrollo es la herramienta legal que se encarga de impulsar y sostener esta concatenación a nivel nacional.

La desigualdad, en su concepción más amplia, es uno de los males que aquejan dentro de la ciudad. Es el enclave de la megalópolis, pero también hacia el exterior. Esta desigualdad tanto en oportunidades como en el acceso a los bienes de seguridad social para tener una vida de calidad, se ha abordado hace varios años desde distintos sectores.

Cabe reconocer también que en los últimos años se han logrado importantes avances en distintas esferas, como es el caso de los espacios cada vez más abiertos en la política, mayor apertura de la diversidad cultural, un impulso importante a la inclusión social y a la participación ciudadana, entre otros.

En este sentido, por ejemplo, autoras como Jane Jacobs (1961) señalan que “las ciudades tienen la capacidad de proporcionar algo para todos, sólo porque, y sólo cuando, son creadas por todos”.² De allí la importancia de que una ciudad inclusiva pueda llevar a un mejor puerto el timón de este enorme barco civilizatorio.

En ocasiones para los capitalinos, los habitantes de esta ciudad central, envueltos en una esfera mayor llamada metrópolis, resulta a veces incomprensible dimensionar el significado de su estructura, de su extensión, de su misma función estructurante, sobre todo de las consecuencias medioambientales que ha tenido a lo largo de los últimos siglos sobre sí misma y su periferia, producto también de una desigualdad e injusticia social y espacial.

La planeación como proyecto político en México

El caso de la **CDMX**, como ciudad central de la Metrópolis –como lo fue en el imperio mexica o en la Colonia, por tradición o de facto–, ha sido un espacio contenedor de grandes **historias** y **significados**; un espacio heurístico de la ocurrencia de grandes acontecimientos; un espacio que ha permitido su

² Jacobs, J. (1961), “The Death and Life of Great American Cities”.

reproducción y ha experimentado una evolución voraz de su población, respecto a la utilización de sus recursos y a la transformación de los mimos.

Esta misma evolución, a través del proceso de la Conquista y posterior colonización, enriqueció la cultura y la dinámica de una sociedad guerrera y con grandes cualidades adaptativas con su entorno. La misma fisiografía de la cuenca ha generado –desde entonces– importantes retos de ingeniería, diseño, arquitectura y planeación, ésta última entendida como el proceso que determina las prácticas y acciones de carácter social, político y estratégico para fomentar un desarrollo integral del país.

Antes, hay que entender que la planeación, por su carácter procesal, se vincula directamente con las condiciones generales de la sociedad y su territorio. Diversos documentos oficiales dan cuenta de la intención de reconocer el fenómeno que representa la CDMX, tal como se encuentra plasmado en la Ley de Planeación (LP), la cual se promulgó en México como un proyecto político-democrático en 1983, teniendo hasta 19 años después su primera reforma en la que se modificaron los artículos 2, 3, 8, 9, 16, 17, 21, 27, 40 y 41 (véase Anexo).

A partir de la promulgación de esta ley existen tres referencias para considerar el territorio como elemento de planeación y se encuentran primero en la fracción VI del artículo 16, en donde se señala a todas las dependencias de la administración pública federal como las corresponsables de considerar el ámbito territorial de las acciones que se señalen en los programas sectoriales, siendo estos congruentes con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con los programas de los gobiernos de los estados; luego, el mismo señalamiento se dirige a las entidades paraestatales en el artículo 17.

Una mención más está en el artículo 25, que se refiere a los programas regionales conformados por grandes extensiones territoriales que rebasen el ámbito jurídico de alguna entidad federativa y que se consideren prioritarios o estratégicos en función de los objetivos fijados en el PND.

Fue apenas en 2016 cuando se realizó una modificación más en el artículo 3° de la LP, y más importante aún es la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) publicada en 1993 para darle cabida a la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 28 de noviembre de ese año.

Evolución poblacional

En términos generales, el crecimiento de esta metrópolis ha sido explosivo y expansivo, con evidencia importante en los últimos 70 años. Respecto al **modo** de crecimiento o de *hacer ciudad* que predomina en la actualidad se podría decir que, en lo que corresponde a la CDMX, se conjugan dos aspectos importantes: el primero tiene que ver con la **intensificación** del uso del suelo en la zona centro, tanto en la ciudad misma como en la zona centro a escala regional; el segundo se refiere a la creación de un **sistema de ciudades** interconectadas a través de una red de carreteras cada vez más saturadas y no lejos de ser rebasadas por el volumen de personas que las utilizan para trasladarse a las áreas centrales en donde se encuentra la mayor actividad económica.

A simple vista, el primer *modo de hacer ciudad* no ha podido contener la **expansión de la mancha urbana**, generando espacios cada vez más hacinados que dan, o parecen dar, respuesta a una demanda social importante: la vivienda.

El segundo *modo de hacer ciudad* es más reciente, su génesis no es propiamente espontánea, su primera intención es densificar **espacios periféricos** interconectados con las áreas centrales de la ciudad, pero ha fallado en su definir espacios especializados que generen oportunidad de crecimiento local. Muestra de ello es la cada vez más creciente centralidad económica y política del país. Su especificidad se parece más a la concepción de espacios dormitorio que a espacios autofuncionales.

Una parte de las características propias de nuestra ciudad y de la metrópolis derivan en un conjunto de externalidades negativas a partir de estos dos modos de crecimiento, tal es el caso de la pobreza, la desigualdad y la exclusión de algunos sectores, junto con la violencia y la falta de oportunidades, que son sólo algunos ejemplos.

En general, el abasto y acceso a los distintos servicios sociales, la centralidad del poder y de las instituciones educativas, así como las de salud, las actividades comerciales, los centros más importantes de cultura y esparcimiento, entre otras, podrían incluirse dentro de las externalidades positivas que nos brinda la ciudad pero que, paradójicamente, al mismo tiempo no nos exenta de diversos y muy específicos problemas cotidianos.

Especificidad de uno de tantos problemas: la infraestructura

A lo largo de todo el proceso histórico de la CDMX, su **infraestructura** y la **funcionalidad** de ésta son temas que pueden ser abordados desde muchas aristas para entender la ciudad en su conjunto o en sus particularidades.

La ciudad es una entidad dinámica: *nunca para, nunca duerme*. Hoy se cierra una calle y mañana se abre otra; hoy se pavimenta una acera y mañana se renueva un tramo de alumbrado público; se abren vías alternas de movilidad cautivas a simple vista, pero no siempre ecológicamente amigables y después se construye una línea de Metro o Metrobús, o se destruye una parte de sus empobrecidos ecosistemas que la rodean.

La **movilidad**, y más aún la calidad de esta movilidad al interior de la ciudad, es uno de los temas, junto con la inseguridad, con mayor afectación a la población urbana. Por ello puede decirse que la ciudad, junto con la planeación que le precedió –si es que la hubo–, ha sido rebasada por los más de 8 millones de habitantes de la ciudad, por los más de 20 millones que habitaban la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), según el conteo del INEGI 2015.

En años recientes se han desarrollado múltiples acciones y alternativas para lograr una mejor calidad y mayor eficiencia en la movilidad interna de la ciudad. Por mencionar dos ejemplos: en menos de 10 años se construyeron dos líneas del Sistema de Transporte Colectivo-Metro (línea B y línea 12), que incluso tuvieron algunas polémicas posteriores; y lo más reciente es la construcción de una línea más del Metrobús sobre una de las avenidas más importantes: la Avenida Paseo de la Reforma.

A estos dos ejemplos se le pueden sumar todas las modificaciones viales que se han hecho para incorporar un carril confinado para bicicletas, los desniveles y puentes vehiculares, así como la incorporación de 10 trenes de última generación al STC Metro. A simple vista, todas estas acciones han sido respuestas emergentes que no parecen corresponder con un plan integral de planeación de movilidad urbana interna.

La planeación en la CDMX ha sido un mecanismo de respuesta de mediano alcance, dado que no cuenta con un plan bien definido con visiones claras ni con una estrategia real en beneficio de la sociedad, a todas luces rebasada por intereses superiores, más que por un bien común.

El monopolio o la fragmentación en la toma de decisiones para una **planeación estratégica** no necesariamente en la propuesta ha sido transformada en una agrupación de actores con intereses específicos y con una comunicación evidentemente dispersa. Al grado de que hoy, en este momento, hay que “advertirle” al gobierno de la CDMX cuando se está afectando algún espacio público, o un monumento catalogados como históricos o protegidos por la Ley, etcétera; o bien, reportar la falta de atención de un bache, convertido luego en un pequeño “socavón”.

En la ciudad se percibe que la justicia social no se da por igual, es decir, las zonas urbanas con mayor marginación se caracterizan también por la baja calidad de su infraestructura vial –en este caso– por sus múltiples deficiencias. Es aquí donde se manifiesta buena parte de la desigualdad espacial urbana, con problemas

específicos que parecieran ser demasiado complejos de atender y, sin embargo, no lo son.

La pregunta que resulta apremiante responder es: ¿cuál es la razón por la que prevalecen por largos –muy largos– periodos estos problemas? Con base en una observación empírica a lo largo de muchos años, podría decirse que se debe a una clara falta de voluntad política para crear mecanismos eficientes para su atención.

Por ejemplo, la relación entre las fugas de agua y la formación de baches (de todos los tamaños) es directamente proporcional a la ausencia de todo intento de planeación para la atención de ambos problemas.

Las fugas de agua se pueden originar por diversos motivos, por mencionar algunos están la falta de mantenimiento tanto a las tuberías como a la carpeta asfáltica, así como a los movimientos telúricos (como los ocurridos recientemente) y al propio asentamiento-hundimiento natural del suelo.

El escurrimiento interno (debajo del asfalto) reblandece con mayor velocidad el suelo, lo que ocasiona, junto con el tránsito constante y pesado de los vehículos, la formación de múltiples baches o verdaderos socavones que no son más que una bomba de tiempo que –incluso– pueden llegar a cobrar la vida de personas.

La atención de ambos problemas se da de manera colateral y no integral. Por un lado, se llega a atender la fuga y no la carpeta asfáltica, o bien, se cubre el bache de la carpeta asfáltica y no se atiende en el largo plazo el problema de la fuga, porque no hay coordinación entre las distintas entidades encargadas de atender cada problema.

En contexto

La desigualdad en una sociedad no sólo se manifiesta en la inequidad de los ingresos económicos, en la infraestructura urbana, en la dotación de servicios o en

la accesibilidad de oportunidades educativas, de salud y laborales, se sustenta en buena medida en el tipo y calidad de atención a las demandas básicas de la población como lo es la atención de una fuga de agua o de un bache en el asfalto. Esta desigualdad se manifiesta también de otras formas menos perniciosas.

El colofón para la exposición de una pequeña parte de los retos que aún se encaran a los planificadores de la ciudad se recuerdan aquí en forma de las dos preguntas iniciales: ¿Qué modelo de ciudad hemos construido? y, en su defecto, ¿a cuál queremos llegar?

Por mucho tiempo una parte de la metodología nos ha brindado elementos para construir la epistemología de la ciudad. Retomemos una **visión** en conjunto, **funcional** que **defina**, pero que no se pierda la esencia adaptable que por siglos ha tenido nuestra sociedad.

Alejémonos de acciones cortoplacistas, de reacción inmediata y trabajemos más en lo **integral**, en la **conexión** y en las **alternativas** que, como ejemplos, algunas otras *ciudades* nos pueden brindar. Desahogar más que intensificar, descentralizar más que compactar, planificar nuestro modelo de ciudad más que la atención dispersa. Responder en lo **local** nunca está de más.

ANEXO. Decretos que modificaron la Ley de Planeación promulgada en 1983.

Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> (DOF)	Reformas
23 de mayo de 2002	DECRETO por el que se reforman los artículos 2, párrafo primero y fracción III; 3; 8, párrafo segundo; 9, párrafo primero; 16, fracciones I y III; 17, fracciones I y II; 21, párrafo segundo; 27; 40, párrafo primero y 41 de la Ley de Planeación.
10 de abril de 2003	DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona un tercer párrafo al artículo 9° de la Ley de Planeación.
13 de junio de 2003	DECRETO por el que se reforman los artículos 1, 6, 14, 15, 16, 20, 29 y el último párrafo del 34, se adiciona un tercer párrafo al artículo 20, pasando el actual párrafo tercero a ser cuarto; un artículo 20 Bis; y un segundo párrafo al artículo 37 de la Ley de Planeación.
20 de junio de 2011	DECRETO por el que se reforman las fracciones III, V y VI del artículo 2°; el segundo párrafo del artículo 8°; el primer párrafo del artículo 9°; las fracciones II, VI y VII del artículo 14, y se adicionan una fracción VII al artículo 2° y una fracción VIII al artículo 14 de la Ley de Planeación.
27 de enero de 2012	DECRETO por el que se reforman los artículos 2, fracciones IV, VI y VII; 3, segundo párrafo; 8, segundo párrafo; 21, segundo párrafo; 27, y 40, primer párrafo; y se adiciona una fracción VIII al artículo 2, todos de la Ley de Planeación.

<p>9 de abril de 2012</p>	<p>DECRETO por el que se reforman los artículos 6°, tercer párrafo; 8°, primer párrafo; 9°, segundo párrafo; 11; 18; 19, primer párrafo; 29, segundo párrafo; y 40, primer párrafo, de la Ley de Planeación, así como diversas Leyes Federales, con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacen referencia a las Secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia.</p>
<p>6 de mayo de 2015</p>	<p>DECRETO por el que se expide la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, y se adiciona un artículo 21 Bis a la Ley de Planeación.</p>
<p>28 de noviembre de 2016</p>	<p>DECRETO por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el Artículo 3° de la Ley de Planeación.</p>