

EL DESARROLLO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Enrique Cervantes Sánchez

La evolución de la ciudad a través de más de seis siglos, permite comprender las causas y efectos de su desarrollo, los problemas a los que se ha enfrentado, las demandas en el proceso de su crecimiento, las carencias, las soluciones y los satisfactores alcanzados. El conocimiento y el análisis del desarrollo histórico de la ciudad, fortalecen los cimientos para la planificación de su futuro.

La historia de la ciudad comprende cuatro etapas, en cada una de las cuales cambió su rumbo. Algunos problemas han subsistido a lo largo de los siglos, otros factores han modificado radicalmente su desarrollo, el dispositivo físico de la ciudad y la forma de vida de los habitantes. Así fueron la inundación de Tenochtitlan en 1499, que requirió su total reconstrucción, la conquista española que destruyó la ciudad azteca entre 1521 y 23, la inundación de 1629 que hizo que se abandonara la ciudad por algún tiempo y el cambio entre 1930 y 1986 de una ciudad media a la metrópoli más grande del mundo.

Periodo prehispánico

En 1216 llegaron los aztecas a la región lacustre,¹ cuyas costas y terrenos circunvecinos estaban poblados. Después de deambular por las zonas costeras casi cien años, en 1325, se asentaron en una pequeña isla inundable en el Lago de México. En poco tiempo se organizaron para defenderse y poco después aliados con los pueblos de Tacaba y Texcoco, dominaron el Valle y más una vasta región que se extendió desde las costas del Golfo de México hasta el territorio de Oaxaca, aunque de hecho las relaciones comerciales del Imperio Azteca llegaron a Yucatán y Guatemala.

La ciudad de Tenochtitlan se convirtió en el centro político de donde emanaban las decisiones del imperio y en donde se concentraron los beneficios producto de los tributos de los pueblos dominados. El crecimiento superficial de la ciudad, se resolvió ingeniosamente por medio de la construcción de chinampas. La chinampa, tierra flotante, se cimentó sobre una red de ramas fijadas al fondo con troncos, sobre la cual se colocó tierra para edificar la vivienda y sembrar.

La isla, protegida por el agua, tenía a su alcance todos los puntos de la costa. La comunicación por tierra, se realizaba por medio de tres calzadas, que de trecho en trecho se cortaban para impedir, en caso necesario, el tránsito terrestre.

La ciudad había sido planeada con alta tecnología y con objetivos claros de defensa, que correspondían a una política definida de conquista y dominio.

La traza urbana fue ortogonal, como lo muestran los restos de la ciudad azteca y algunos planos como el del Papel de Maguey. La estructura básica estaba formada por cuatro grandes calzadas dispuestas en forma de cruz, que comunicaban hacia el poniente con Tacuba, al sur con Iztapalapa, al oriente con el Atracadero de canoas sobre el Lago de Texcoco y al norte, mediante una bifurcación, con el cerro del Tepeyac y la población de Tacaba. Estas calzadas delimitaban cuatro barrios principales o "Calpullis", que formaban la base de la organización económica, social y religiosa de la comunidad.

Al centro de la ciudad se ubicaban el centro ceremonial, los mercados y los palacios de los reyes y nobles. En la periferia la zona habitacional que contenía áreas del cultivo. Los barrios tenían templo y centro de enseñanza. La ciudad se comunicaba a través de una red mixta de calzadas peatonales y canales que desembocaban al lago.

Al norte se desarrolló Tlatelolco, con su plaza y gran templo y sólo separado de Tenochtitlan por la Lagunilla.

En Tenochtitlan se presentaron en forma constante las inundaciones originada por la localización de la ciudad en la parte más baja de la cuenca cerrada de México. En 1449 la primera gran inundación cubrió la ciudad y Netzahualcóyotl, rey de Texcoco, a petición del rey mexicano proyectó un muro de contención de aguas entre los lagos de agua dulce y los de agua salada, que más tarde denominaron los españoles como Albarradón. El gigantesco dique de piedra tenía 16 km de longitud entre el Cerro de la Estrella y el del Tepeyac.² En 1499 la ciudad inundó nuevamente³ y los pobladores decidieron levantar el nivel del suelo entre dos y tres metros, lo cual implicó su reconstrucción completa.

Esta nueva ciudad más vistosa y segura fue la que sirvió de capital a Moctezuma II, la que contemplaron los conquistadores y la que describió Cortés en sus cartas a Carlos V.

El agua para consumo de la población, no se encontraba en la isla y fue necesario traerla de fuentes externas por medio de acueductos. Inicialmente se surtió de los manantiales de Chapultepec y más tarde se aumentó el caudal con los de Coyoacán.

El drenaje de agua negra se formó con ductos subterráneos o a cielo abierto, que desaguaban en los canales de la ciudad. Este sistema, se convirtió en un problema de salubridad a medida que la población fue mayor y aumentó el volumen de agua negra en los canales urbanos.

Periodo colonial

No obstante las opiniones en contra para establecer la capital de la Nueva España en la isla de Tenochtitlan, se impulso la voluntad de Cortés de mantenerla en la isla por consideraciones políticas y estratégicas para la defensa. La ciudad colonial nació en una zona inundable, con serios problemas de hundimiento de suelo.

Entre 1521 y 1523, Alonso García Bravo trazó por encargo de Cortés la nueva adoptando una disposición reticular comúnmente utilizando en las ciudades importantes de nueva creación en la Nueva España. El trazo de García Bravo se apoyó en la ciudad de Tenochtitlan y tomó como ejes urbanos las calzadas existentes que se orientan a los cuatro puntos cardinales. En el cruce sobre el sector suroeste se localizó la plaza mayor, sitio en donde se encontraba el mercado indígena, quedando al frente de la plaza el antiguo palacio de Moctezuma, entonces propiedad del conquistador y más tarde palacio virreinal.

El recinto de la nueva ciudad para la población española estuvo formado por un polígono rectangular, limitado por canales que corresponden sensiblemente con las calles actuales de Eje Lázaro Cárdenas al poniente, Roldan al oriente, Perú al norte y José María Izazaga al sur. Fuera de la traza, la ciudad indígena subsistió.

Flanqueando a la Plaza Mayor se ubicaron la Iglesia Mayor, el Palacio de Gobierno, el Cabildo y el comercio. Las órdenes religiosas seleccionaron poco después los lugares para edificar sus casas y templos y la traza reticular pronto se vio salpicada de plazas e iglesias, formándose los barrios principales en torno a los templos.

A los mercados indígenas se sumaron los comercios en calles aledañas y permanecieron comunicados por los canales con las zonas de producción.

En 1555 se presentó otra inundación y los españoles construyeron un nuevo muro de contención más reducido, que se denominó Albarradón de San Lázaro, y fue poco útil para evitar las inundaciones.

En esta época por primera vez Francisco Gudiel presentó la idea de drenar el agua fuera de la cuenca, hacia el norte, para evitar inundaciones.

A principios del siglo XVII, la ciudad de México era la más importante de América. Los restos de la antigua Tenochtitlan habían desaparecido y se habían construido las Casas Reales, las del Cabildo, los Portales de Mercaderes y de Sederos. La Catedral elevaba parte de su volumen y multitud de edificios conformaban la ciudad. Existían doce conventos de frailes y otros tantos de monjas, seis hospitales, la Universidad y varios colegios. Los acueductos de Chapultepec y Santa Fe surtían de agua a la ciudad y las calles empedradas del centro tenían drenaje de aguas negras.

El producto de las conquistas de nuevos territorios, la explotación minera, la agropecuaria y el comercio, generaron en la Nueva España riqueza, que en su mayor parte salió a España, pero otra parte se concentró en la ciudad de México. La economía, la administración pública, la civil y la militar se desarrollaron en la capital, lo cuál promovió una extensa clase media de artesanos. La riqueza en gran parte se canalizó hacia los bienes raíces, los negocios, los servicios y las obras públicas en la ciudad.

En 1604 y 1607 la ciudad sufrió otras dos inundaciones y las autoridades decidieron aprobar el

proyecto de Enrico Martínez⁴ para desaguar la cuenca por medio del Túnel de Nochistongo, que conectó la Laguna de San Cristóbal con el Río Tula.

El túnel se construyó con longitud de 6,600 metros, ancho de 3.50 y altura de 4.50 metros y se terminó en sólo once meses de trabajo.

En 1629 cayó sobre la ciudad el "Aguacero de San Mateo" la mayor precipitación de que se tiene noticia y el caudal de agua derrumbó el Túnel de Nochistongo que aún no estaba revestido. El agua se elevó a una altura superior a los dos metros sobre el nivel de la ciudad, ocasionando destrucción, muerte y abandono.

Para 1630 se inició una nueva obra de desagüe en Nochistongo; se abrió un canal a cielo abierto, que tiene en algunos lugares hasta sesenta metros de altura. Su construcción duró ciento cincuenta años y finalmente dio salida a las aguas del Río Cuautitlán, cuyo caudal representa una cuarta parte del volumen de agua que afecta la zona de los lagos de México.⁵

Durante el siglo XVIII la ciudad de México se constituyó en la capital más importante de los dominios españoles al consolidarse como centro comercial, político y religioso de una extensa área que cubría desde la provincia de Guatemala hasta las Californias y Texas. Todas las mercaderías circularon por los caminos reales hacia la capital, centro estratégico que controló el comercio hacia España y Oriente.

Con el auge económico, la ciudad tuvo un desarrollo urbano y arquitectónico importante. Se construyeron palacios, se reedificaron y ampliaron templos y conventos, monumentos y plazas, obras públicas, jardines y comunicaciones.

A fines del siglo XVIII, en tiempos del Conde de Revillagigedo, la ciudad contaba con 140,000 habitantes,⁶ 304 calles, 140 callejones, 12 puentes, 64 plazas, 19 mesones y 15,000 edificios. Tenía alumbrado público, red de atarjeas, pavimentos, baños públicos, fuentes de agua de uso común y vigilancia de policía, lo que la hacía comparable a las más importantes ciudades europeas.

Contrastando con la ciudad, el deterioro ecológico en la Cuenca de México era significativo. Si bien la preocupación principal había sido evitar las inundaciones, esta necesidad desató una lucha contra el agua que originó la desecación de los lagos. Por otra parte el pastoreo y la tala de árboles lesionaron seriamente el medio natural destruyendo bosques y vegetación, que provocó la erosión del suelo.

En poco menos de tres siglos los cuerpos de agua perdieron la mitad de su área, como se aprecia en el esquema de "Retrosceso de los Lagos". Los terrenos ganados a los lagos se aprovecharon en parte para el desarrollo de la ciudad, otros para la agricultura y el pastoreo, y los lechos de los lagos salados quedaron sin uso, sujetos a la erosión que desde entonces afectó a la ciudad con tolvaneras.

De la Independencia a la Revolución

Con el triunfo de la independencia en 1821, se confirmó una vez más a la ciudad de México como centro político y administrativo de la naciente República Mexicana. En noviembre de 1824 después de sancionada la Constitución del país, el Congreso expidió el decreto que crea el Distrito Federal en una área circular, que abarcó originalmente dos leguas (8.2 Km.) de radio a partir de la plaza mayor.

Con un nuevo carácter político, jurídico y administrativo, con la misma estructura social, la ciudad continuó con su lento crecimiento durante la primera mitad del siglo XIX. En 1804, según Humboldt, la ciudad tenía 137,000 habitantes y para 1852 había crecido a 200,000. El esquema espacial de la ciudad y el uso del suelo no se modificó; en el centro vivían las familias con mayores recursos, la clase media y el clero. Las clases populares se instalaban en la periferia.

Los movimientos políticos desde la consumación de la Independencia, el Imperio, la República Federalista, la Centralista, la Invasión Norteamericana del 46, la época de Comonfort, la Guerra de Tres Años y más tarde el Imperio de Maximiliano, suscitaron continuos cambios en los gobiernos del país y de la ciudad. El gobierno urbano tuvo frecuentes cambios, de administración municipal a Distrito Federal, y de autoridades electas o designadas, hasta aprobarse en diciembre de 1898 el Distrito Federal con los actuales límites. Durante la segunda mitad del siglo XIX, el crecimiento urbano se acentúa y para 1870 la ciudad aumenta a 240,000 habitantes, para 1884 a 300,000 y en 1900 a 368,898.

A partir de 1821, para cubrir los gastos del Ayuntamiento, se inicia la venta de terrenos propiedad de la ciudad. En 1835 la venta se intensifica por un Bando Municipal mediante el cual se acepta vender terrenos por denuncia de los ocupantes que demuestren detentarlos. Así la ciudad vende extensiones considerables de terreno, próximos a utilizarse para el crecimiento urbano.⁷ Los nuevos propietarios de los predios proceden a su explotación especulativa o a confinarlos como propiedad privada, impidiendo el servicio de paso.

Se construyen calles y se rompe con la traza urbana y, en ausencia de los recursos de tierra que eran distribuidos por el Ayuntamiento, los propietarios privados disponen aisladamente y sin directriz del gobierno urbano de la lotificación de predios y la disposición de las circulaciones públicas y privadas. La autoridad urbana pierde la rectoría de la ciudad y se aboca a cubrir demandas de la población en los servicios públicos más urgentes.

A las inundaciones, la demanda de agua y de drenaje, se suma el problema de los sismos que si bien no era nuevo, sus efectos en una ciudad más grande, localizada sobre terrenos de relleno, causaron mayores daños. En mayo de 1820, abril de 1845 y junio de 1858 se presentan tres sismos de gran magnitud. Se reconoce que la ciudad se localiza en una zona sísmica de alto riesgo, sin embargo aún no se relaciona el movimiento telúrico con los efectos que causa en las zonas urbanas localizadas sobre los antiguos lagos, en donde el subsuelo es altamente compresible.

Durante el Imperio de Maximiliano, se organiza la administración de servicios públicos y la influencia del arte urbano francés se refleja en el trazo del Paseo de la Reforma, el mejoramiento del Bosque y la reconstrucción del Palacio de Chapultepec, lo cual motiva el poblamiento del poniente de la ciudad por las familias de mayores recursos.

En esta época se retoman las obras de desagüe para evitar las inundaciones. Se apoya el proyecto del Gran Canal del Desagüe, y se nombra al Ing. De Garay director de la obra, que no acepta por no ser afecto al régimen. El proyecto se construye más adelante con algunas modificaciones y es la primera obra definitiva del desagüe de la cuenca.

Con la restauración de la República bajo la presidencia de Juárez se inicia la construcción de la red ferrocarrilera que toma como punto de partida a la capital. Los ferrocarriles apoyan el desarrollo industrial y comercial, de la ciudad de México y favorecen la concentración.

Se nacionalizan los bienes del clero, y la venta de esos inmuebles se suma a las realizadas con las propiedades del Ayuntamiento en épocas anteriores, concentrándose la propiedad de la tierra en manos privadas. Las demandas de tierra para el crecimiento urbano se atienden ahora por notificaciones de predios sin control urbano, que origina cambios en la distribución espacial de la ciudad. Las familias con mayores recursos abandonan el centro de la ciudad, y los viejos inmuebles son ocupados por comercios, oficinas y bodegas en las arterias comerciales y como habitación por familias de menores recursos.

Entre 1880 y 1910 la ciudad acelera su crecimiento bajo el gobierno del General Díaz. El desarrollo industrial favorece a la ciudad de México, la cual recibe la mayor parte de las fábricas que en esa época se instalan en el país.

Se imprime importante impulso a las obras públicas y servicios urbanos, que alientan la construcción privada. Se construyen las estaciones del ferrocarril, el Colegio Militar, el Rastro, la Penitenciaría de Lecumberri, el Hospital General y la Castañeda. El alumbrado público se mejora utilizando energía eléctrica. Se realizan obras para traer más agua de Xochimilco y se inaugura el sistema de tranvías eléctricos.

En 1885 se realiza el primer censo oficial, que indica que el Distrito Federal tiene 468,705 habitantes de los cuales 325,707 se concentran en la ciudad y el resto en las villas cercanas. Para 1900 la ciudad había crecido hacia el poniente por medio de las colonias Guerrero, Santa María la Rivera, Santa Julia, San Rafael, Cuauhtémoc, Juárez, Roma, Condesa y otras destinadas a estratos económicos medios y altos y al noreste colonias populares: Morelos, La Bolsa, Rastro y Valle Gómez. Estas colonias fueron diferentes a los barrios tradicionales, en ellas se instalaron los servicios de agua, drenaje, energía eléctrica y en algunas, pavimentos, jardines y edificios de equipamiento urbano.

Las industrias se ubicaron en la periferia de la ciudad cercanas a las vías de ferrocarril y a los caminos principalmente al norte y al oriente. Las familias de menores recursos se asentaron al oriente de la ciudad en fraccionamientos sin servicios y en colindancia con las zonas salitrosas del

antiguo Lago de Texcoco. Esta localización, por estratos económicos caracteriza la zonificación general de la ciudad desde el siglo XIX.

En 1910 la población de la ciudad llegó a medio millón de habitantes y durante la Revolución aumentó en virtud de la seguridad que ofrecía la capital. En 1920 tenía 600,000 habitantes y en 1930 alcanzó poco más de un millón. La superficie urbana se duplicó en este primer tercio de siglo en terrenos de relleno de los antiguos lagos. Las pequeñas poblaciones cercanas a la ciudad como Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Coyoacán, San Ángel, empezaron a formar parte de la ciudad en franca tendencia a la conurbación.

La desecación de los lagos, la deforestación, la extracción de agua del subsuelo y el desagüe de la cuenca, disminuyó la recarga acuífera del subsuelo y acentuó el hundimiento de la ciudad.

Hasta 1930, aun cuando en otras ciudades del mundo ya haban aparecido los "rascacielos", en la ciudad de México la altura de los edificios no excedía de cinco pisos. La autoridad urbana no había tomado medidas para reglamentar alturas o establecer normas en relación con la estabilidad de las construcciones en una zona de alta sismicidad.

La urbanización en el siglo XX

A partir de 1930 aumentó el ritmo de crecimiento de la población que de un millón llegó a dieciocho millones de habitantes en medio siglo. En este lapso, la superficie urbana aumentó de 80 a 1,300 km². En los años sesenta la ciudad sobrepasó los límites del Distrito Federal y ocupó territorio del Estado de México y actualmente se extiende sobre el Distrito Federal y 17 municipios del Estado.

El incremento demográfico fue originado por la suma de tres factores que se presentaron simultáneamente: la disminución de la mortalidad, debido a los adelantos en la ciencia y su aplicación a través de los servicios asistenciales a partir de los años treinta; el mantenimiento de altos niveles de natalidad y el crecimiento social, producido por la oferta de empleo en la ciudad, y la ausencia del mismo en el campo y en poblaciones menores del país.

Entre 1930 y 1950, la migración produjo la mayor parte del crecimiento de la ciudad de México, pero a partir de los años setenta, la alta tasa de crecimiento natural determinó el crecimiento de la metrópoli. La tasa de crecimiento de la ciudad es muy alta aún, y se ha mantenido con un promedio del 5 % anual entre 1950 y 1980.

La concentración de las fuentes de trabajo fue sin duda uno de los factores que han apoyado el crecimiento, siendo otra la concentración de la administración pública, de las finanzas, de las actividades comerciales y de los servicios. A partir de los años setenta, la economía terciaria ha sido la que proporciona mayor número de empleos. El proceso de urbanización ahora tiene su más firme apoyo en el desarrollo de la economía terciaria.

El desarrollo de la Zona Metropolitana ha tenido poderosa influencia sobre un vasto territorio periférico, conformando un sistema megalopolitano. El desarrollo de las ciudades de Toluca, Cuernavaca, Puebla, Pachuca, Tlaxcala, Tizayuca, Cuautla y tantas otras, no podría explicarse sin influencia directa de la Zona Metropolitana.

Desarrollo de la Zona Metropolitana

1930-40. Entre 1910 y 1921 la tasa de crecimiento fue negativa de -0.5% anual debido a la revolución armada; entre 1920 y 30 aumentó al 1.6% anual y para la década de 1930 a 40 se mantuvo en 1.7% anual. En 1930 la ciudad tenía poco más de un millón de habitantes y se extendía sobre 80 km², con densidad de población de 129 habitantes por hectárea.

1940-50. Para 1940, la población del Distrito Federal aumentó a 1'595,000 habitantes, la tasa de crecimiento a 2.7% anual y el área urbana a 115 km².

La ciudad se encontraba aún en territorio del Distrito Federal. Las áreas residenciales siguieron localizándose principalmente hacia el poniente y el sur, la industria y los estratos económicos débiles de la población hacia el oriente y el norte de la ciudad.

Durante los años cuarenta se presentó una importante corriente migratoria del campo a la ciudad.

Las familias de escasos recursos que no pudieron pagar terreno urbanizado se asentaron en lugares no autorizados por el gobierno urbano, sin servicios y con viviendas de materiales perecederos. Los asentamientos irregulares llegaron a representar en esta década el 70% del crecimiento urbano.

1950-60. En 1950 la población aumentó a 3'283,014 habitantes en el área urbana, de los cuales el 68% se encontraba en la Ciudad Central, el 20.3% en las Delegaciones Contiguas, el 4.5% en las Delegaciones del Sur y el 7.2% en los municipios recientemente conurbados en el Estado de México. La tasa de crecimiento entre 1950 y 60 tuvo un aumento sin precedente a 4.79% anual y la superficie de la ciudad aumentó de 225 km² en 1950 a 400 km² en 1960.

Continuó la desconcentración de instalaciones urbanas hacia la periferia entre ellas la Universidad Nacional hacia Ciudad Universitaria, y Secretarías de Estado como la de Comunicaciones y Obras Públicas.

La migración del campo a la ciudad fue muy numerosa y los asentamientos irregulares se multiplicaron estableciéndose más de 200 "colonias populares", con población superior a un millón de habitantes. A partir de 1955 el Departamento del Distrito Federal prohibió los asentamientos irregulares, negó su incorporación a los servicios urbanos y procedió al desalojo de algunos de ellos. Simultáneamente y debido al crecimiento poblacional, se restringió la aprobación de

fraccionamientos habitacionales y se prohibió la instalación de industrias nuevas en el Distrito Federal. El Estado de México por su parte adoptó la política contraria; promovió el desarrollo urbano en los municipios colindantes al Distrito Federal y otorgó facilidades muy significativas al desarrollo habitacional e industrial.⁸

Al norte se habían iniciado desde fines de los años cuarenta en forma aislada los primeros asentamientos en el Estado de México. A principios de los cincuenta apareció la idea de crear en esta área urbana una ciudad satélite a la manera de las establecidas en algunas ciudades europeas en la época de la posguerra. La Zona Satélite del Estado de México pronto se unió a la ciudad en ausencia de un plan operativo de zonificación de uso del suelo en el Distrito Federal y en el Estado de México.

La extensión territorial requirió de la desconcentración de servicios, comercio y zonas de oficinas, y produjo el proceso de urbanización característico de las grandes ciudades. Se modificó la estructura urbana y surgió el problema del transporte. La vía pública en el Distrito Federal se saturó de automóviles y el gobierno urbano promovió la construcción de las vías rápidas del Viaducto Piedad y parte del Anillo Periférico y apoyó ampliamente la pavimentación de circulaciones, el desarrollo de la vialidad, el automóvil y el autobús, desechando en esta época el transporte colectivo por Metro o ferrocarril suburbano, para el cual la ciudad no tenía capacidad económica en su presupuesto.

1960-1970. Para 1960 la población en la Zona Urbana se incrementó a 5'392,869 habitantes. La ciudad se extendió a las Delegaciones Periféricas y sobrepasó los límites del Distrito Federal hacia el norte, conurbando los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan en el Estado de México.

En la Ciudad Central⁹ se localizó el 52.5% de la población, en las Delegaciones Contiguas el 33.3%, en las Delegaciones del Sur el 4.5% y en los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan el 9.7%. La concentración urbana se extendió de la Ciudad Central hacia la periferia en las Delegaciones Contiguas.

El área urbana tenía 400 km² en 1960, y la densidad de población se mantuvo en promedio en 135 habitantes por hectárea. El crecimiento poblacional generó amplia demanda de suelo, vivienda y servicios, lo cual aumentó la especulación con la tierra, la venta ilegal de ejidos, de terrenos comunales y privados y también provocó la invasión de los terrenos.

La política en relación a los asentamientos irregulares se mantuvo sin incorporarlos a los servicios urbanos y los colonos tomaron en forma clandestina la energía eléctrica y el agua. Debido a la magnitud del problema, la autoridad de la ciudad no tuvo recursos suficientes para patrocinar o financiar los servicios públicos de estos asentamientos y como vía de solución se proporcionó el servicio de agua entregándola a domicilio en autotransportes tanque; la Compañía de Luz y Fuerza accedió a instalar las redes de servicio aun cuando los fraccionamientos no estuvieran regularizados por el gobierno del DF.

Siguieron la misma política las autoridades educativas con las instalaciones escolares, las asistenciales y el transporte público, así como el comercio y otros servicios privados que atienden a la demanda.

La industria se desarrolló principalmente al norte del Distrito Federal, en los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan y en la ciudad de Toluca, acogiéndose a las facilidades que otorgó el gobierno del Estado de México.

El gobierno del D. F. continuó apoyando el desarrollo de la red vial, debido al aumento de automóviles y a la presión que ejercía la clase media propietaria de los vehículos.

POBLACION POR DELEGACIONE SY MUNICIPIOS 1950-80
ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

	1950	1960	1970	1980
Ciudad Central ¹	2'234,795	2'832,133	2'902,969	2'595,823
Delegaciones Contiguas ²	666,444	1'792,985	3'516,242	5'183,957
Delegaciones Sur ³	149,203	245,758	454,954	1'051,299
Distrito Federal (Sub-Total)	3'050,442	4'870,876	6'874,165	8'831,079
Municipios Conurbados ⁴	232,572	521,993	2'001,622	5'009,426
Zona Conurbada C.M. (Sub-Total)	3'283,014	5'392,869	8'875,787	13'840,505
Municipios Metropolitanos ⁵	208,195	253,434	353,578	546,243
Municipios del Estado de México (Sub-Total)	440,768	775,427	2'355,200	5'555,669
TOTAL ZMCM	3'491,210	5'646,303	9'229,365	14'386,748

¹ Ciudad Central, Delegaciones de Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez.

² Delegaciones Contiguas a la ciudad central: Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Iztapalapa, Coyoacán e Iztcalco.

³ Delegaciones Sur: Xochimilco, Tlalpan, Tláhuac, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Milpalta.

⁴ Municipios Conurbados: Naucalpan, Tlalnepantla, Netzahualcóyotl, Ecatepec, Tultitlán, Atizapan, Cuautitlán Izcalli, Nicolás Romero, Coacalco, La Paz, Tecamec, Ixtapaluca, Huixquilucan Chimalhuacán, Chalco Cuautitlán, Chicoloapan y Texcoco.

⁵ Municipios Metropolitanos: Acolman, Amecameca, Atenco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Cocotitlán, Coyotepec, Chiautla, Chiconcuac, Ecatingo, Huehuetoca, Isidro Fabela, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, Sn. M. de las Pirámides, Temamantla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepetzotlán, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tultepec, Zumpango y Tizayuca, Hgo.

Para 1967, cuando la Zona Metropolitana contaba con más de 7.5 millones de habitantes, el gobierno federal decidió apoyar el establecimiento del transporte metropolitano METRO mediante recursos federales, sólo en el Distrito Federal. El proyecto comprende una red aproximada de 300 Km. con un patrón reticular con líneas norte-sur y oriente-poniente y está programado para terminarse al año 2000.

En la década 1960-70 el plano regulador aún no contaba con reglamentos de uso del suelo y la zonificación se aplicaba mediante el Reglamento de Fraccionamientos, que sólo especificaba los usos habitacional, industrial y campestre. No existían medidas para controlar el volumen de construcción, el área de ocupación de los predios a las restricciones.

Durante esta década, los asentamientos irregulares siguieron en aumento y por lo menos las tres cuartas partes de las construcciones no fueron aprobadas por el gobierno urbano. Este proceso de crecimiento que se había presentado con intensidad desde tres décadas anteriores, permanecería durante el resto del siglo.

La demanda de vivienda por familias de escasos recursos económicos, originó un amplio programa federal de vivienda, en el que se incluyó a varios organismos federales. La solución adoptada en esta época fue la construcción de vivienda terminada para ofrecerla en venta, y así se construyeron entre otros los conjuntos habitacionales: Miguel Alemán con 1,080 viviendas, ISSSTE 1948; Benito Juárez con 980 viviendas, ISSSTE 1950; Unidad Legaria con 624 viviendas, IMSS 1954; Independencia con 2,500 viviendas, IMSS 1962; Conjunto Nonoalco-Tlaltelolco con 11,916 viviendas, BANHUOP 1964; Viveros de la Loma con 1,166 viviendas, INV 1964; Santa Cruz Meyehualco, D. D. F. 1963; Unidad Presidente Kennedy, FOVI 1964 y el mayor de todos, San Juan de Aragón para 24,000 viviendas, D. D. F. 1964.

El crecimiento del área urbana dejó alejado el centro comercial de la ciudad como único núcleo de abasto especializado y continuó la desconcentración de centros comerciales periféricos, que se apoyaron en los centros de las antiguas poblaciones conurbadas como San Ángel, Tacubaya y Azcapotzalco y en algunos cruceros y lugares de transbordo del transporte masivo de pasajeros en donde se concentra la población.

Durante esta década se inició el programa del "Sistema de Drenaje Profundo", para coleccionar las aguas del drenaje urbano y evacuarlas fuera de la cuenca de México hacia el Río Tula y resolver el problema de las inundaciones de la ciudad. Con las obras del Drenaje Profundo y la construcción del Emisor Central se resolvió el problema de inundaciones de la ciudad de México, que había acosado a la capital por tantos siglos. El drenaje profundo es un sistema integrado por túneles localizados sobre la capa resistente del lecho del Lago de México a profundidades promedio de 20 a 40 metros. El proyecto será concluido durante la década de los noventa.

1970-80. En 1970 la ciudad tenía 8'875,787 habitantes en el área urbana, de los cuales 32.7% vivían en la Ciudad Central, 39.6% en las Delegaciones Contiguas, 5.2% en las Delegaciones del

Sur y 22.5% en los Municipios Conurbados. La superficie aumentó de 660 km² en 1970 a 1,025 km² en 1980, manteniéndose la densidad bruta de la población en 135 habitantes por hectárea.

La tasa de crecimiento entre 1970 y 80 disminuyó ligeramente en la Zona Metropolitana a 4.54% anual, pero fue notable la disminución en la tasa para el Distrito Federal a 2.54% anual y aumentó en la zona conurbada del Estado de México a 9.61% anual. La metrópoli creció principalmente sobre el territorio de los Municipios Conurbados del Estado de México, en tanto que la Ciudad Central disminuyó su población.

Los asentamientos irregulares proliferaron en el Distrito Federal y especialmente en los Municipios Conurbados del Estado de México, en donde se formó el asentamiento de Netzahualcóyotl, que para 1970 tenía 580,000 habitantes y en 1980 había crecido a 1 341,230 habitantes.

Ante la evidencia del proceso de urbanización y la multiplicación de asentamientos irregulares en las ciudades del país, el Gobierno Federal determinó incorporar estos asentamientos a los servicios urbanos, para lo cual se estableció el Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra CORETT. Se inició el cobro del impuesto predial a los ocupantes de la tierra y con ello el reconocimiento de ocupación y permanencia.

En diciembre de 1970, se reformó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y se establecieron cambios sustanciales en los objetivos y políticas para el desarrollo del Distrito Federal. Se subdividió la administración en 16 delegaciones, para desconcentrar las funciones y hacer más ágil la administración.

La Ley Orgánica del 70 creó la Dirección de Planificación con autoridad para vigilar el cumplimiento del plan de desarrollo territorial, por medio de la operación de licencias, de fraccionamientos y de construcciones.

Con una visión integral de ordenamiento territorial bajo la Regencia de Octavio Senties y siendo Directora de Planificación Angela Alessio Robles, entre 1972 y 76 se realizó el proyecto del Plan de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, aprobado el 19 de noviembre de 1976. Este Plan Director contiene por primera vez la zonificación del uso del suelo en el Distrito Federal y establece el Reglamento del uso del suelo para garantizar la densidad de construcción y de población, la altura de los edificios, el establecimiento de usos del suelo compatibles para ofrecer seguridad y confort. Áreas libres para garantizar luz y aire y como marco general, la disposición de la zonificación para establecer la estructura urbana adecuada y el ordenamiento territorial para evitar largos recorridos por medio de la localización y dosificación apropiada de zonas de vivienda, áreas de trabajo y núcleos de servicio.

El Reglamento de uso del suelo se aprueba el 24 de noviembre de 1976, días después del Plan Director. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se había aprobado con anterioridad el 30 de diciembre de 1975. Esta Ley dio origen a La Ley Federal de Asentamientos Humanos, que se aprobó el 26 de junio de 1976, como apoyo para todo el país en el ordenamiento de los centros poblados.

La industria continuó creciendo en el Distrito Federal, no obstante la prohibición, y en mayor magnitud en los municipios del Estado de México. A partir de 1973, el Estado, a iniciativa del gobernador Carlos Hank González, desarrolló la ciudad nueva de Cuautitlán Izcalli, al norte de la área conurbada a manera de Ciudad Satélite. Para esta ciudad se creó el municipio del mismo nombre y se realizaron cuantiosas inversiones en fraccionamientos para viviendas de estratos económicos medios y un parque industrial. Este impulso aceleró el crecimiento en los municipios conurbados y concentró mayor población. El Estado de México regularizó el crecimiento de Ciudad Netzahualcóyotl y aprobó el plan para extender este asentamiento sobre terrenos del ex Lago de Texcoco. Al efecto se creó el municipio de Netzahualcóyotl, que llegó a tener 1'340,230 habitantes para 1980.

La gran extensión de la ciudad y la localización concentrada de las fuentes de trabajo, principalmente al norte de la ciudad, generaron trayectos largos, y la falta de transporte colectivo rápido en gran parte de la Zona Metropolitana hizo que los tiempos de recorrido aumentaran.¹⁰

El grado de motorización creció entre 1970 y 1980 de 12.7 a 7.8 habitantes por vehículo. El congestionamiento requirió de la construcción de un sistema de vías rápidas y se construyó el Circuito Interior, en torno a la Ciudad Central y el sistema de radiales hacia la periferia.

Durante el sexenio 1977-82, el gobierno del Distrito Federal apoyó el desarrollo del automóvil y el Regente Carlos Hank González aprobó el proyecto de "Ejes Viales", integrado por una retícula, compuesta por avenidas de 6 carriles en un solo sentido separadas entre sí kilómetro y medio, en promedio. Entre 1978 y 82 se abrieron las arterias localizadas dentro del Anillo Interior. A partir de 1983, la autoridad del Distrito Federal determinó apoyar el Transporte Colectivo intermodal con base en el Metro.

Por otra parte, en la Zona Conurbada del Estado de México entre 1970 y 80, La estructura vial troncal era reducida y deficiente y se realizaron pocas acciones en el planteamiento integral del transporte, a pesar de que el área urbana en el estado ya contenía 5 millones de habitantes para 1980.

1980-86. Para 1980 la Zona Urbana (D. F. y 18 municipios del Estado de México) tenía 13'840,505 habitantes y los 36 municipios adicionales de la Zona Metropolitana contaban con 546,243 habitantes en un amplio territorio. El área urbana había aumentado de 1,025 km² en 1980 a 1,300 km² en 1986 y se calcula que la población de la Zona Metropolitana llegó a 18 millones de habitantes a fines de diciembre del 86.

En 1980 el 64% de la población vivía en el Distrito Federal y el 36% en los municipios conurbados del Estado de México. En este periodo, la metrópoli creció principalmente en territorio de los municipios conurbados en el Estado de México y el aumento de población más significativo fue el natural, ya que el crecimiento social continuó descendiendo.

Para 1980, en la Ciudad Central sólo quedó el 18.8% de la población y las áreas más pobladas de la metrópoli fueron Las Delegaciones Contiguas con 37.4% y los Municipios Conurbados con 36.2%.

La reducida capacidad de pago de más de las dos terceras partes de la población urbana, impide que la economía urbana pueda resolver los servicios urbanos, y atendiendo a que la ciudad concentra a los migrantes más desvalidos del territorio nacional, el gobierno federal auxilia a la población mediante subsidios a los servicios públicos como el transporte, la energía eléctrica y el agua, lo cual proporciona un apoyo económico a los estratos económicos débiles de la población. Esta política que se ha desarrollado desde los años treinta, se fortalece en forma generalizada para promover el mejoramiento de la calidad de vida de los estratos económicos más desprotegidos. Por su parte el Distrito Federal y el Estado de México, mantienen reducido el impuesto predial para las áreas urbanas de estratos económicos débiles y proporcionan servicio de educación y asistencia social gratuita.

En 1980 la Dirección de Planificación del Departamento del Distrito Federal presentó el proyecto que modifica el Plan Director de 1976 y establece ocho Centros Urbanos, planteamiento que no está de acuerdo con la realidad de oferta y demanda, sin embargo este proyecto no se implementa y los Centros Metropolitanos existentes continúan su desarrollo. El Plan 1980 establece corredores comerciales y permite en éstos la modificación del uso del suelo, la construcción de edificios altos.

El Plan 1980 aumentó la intensidad de uso del suelo (cantidad de construcción permitida en un predio) hasta 10 veces la superficie del predio, lo cual promovió la especulación de la tierra y el desquiciamiento en la zonificación del uso del suelo, las obras de infraestructura y equipamiento urbano. En las zonas residenciales en donde predominan las construcciones de poca altura, se permitió la construcción de edificios altos de 10 a 30 pisos lo cual provocó problemas en el congestionamiento de tránsito en estas áreas, incompatibilidad en los usos, y deterioro del paisaje urbano y el barrio e insuficiencia de los servicios.

En 1981 se estableció la Secretaría de Desarrollo Urbano y obras públicas del Estado de México para enfrentar los ya muy considerables problemas de una ciudad de cinco millones de habitantes en los 17 municipios conurbados. Hasta entonces sólo se habían planteado estudios que ofrecían una visión particular pero no se había establecido un programa regional operativo. En 1983 se aprobó la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México y en 1984 el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado, que contempla por primera vez en forma integral la Región Cuautitlán-Texcoco.

La Comisión de Conurbación del Centro del País, formuló el primer Plan de Ordenamiento para la Región Centro del País que fue aprobado el 28 de noviembre de 1982 y que no tuvo seguimiento. En 1983, la Secretaría de Programación y Presupuesto delimitó la Zona Metropolitana de la ciudad de México para fines de programación y la integró con el Distrito Federal, 53

municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo. La zona coincide en sus límites con la porción occidental de la Cuenca de México y tiene 7,730 km² de superficie aproximadamente. En 1984 el Departamento del Distrito creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que formuló el programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal. El programa no se aprobó y la Secretaría fue sustituida por la Dirección General de Planificación.

En 1986 la Dirección General de Planificación, presentó el proyecto para actualizar el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1980, con el nombre de "Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal". La consulta a la población se realizó durante un año y en junio de 1987 se aprobó. Este proyecto se ajustó tomando las experiencias del sismo del 85 por lo que se redujeron considerablemente las alturas permitidas de construcción en la ciudad de México y la intensidad del uso del suelo, atendiendo a las demandas de la población y a la recomendación del Comité de Desarrollo Urbano y Reconstrucción, que se encargó de evaluar el riesgo de los sismos en la metrópoli y proponer soluciones urbanísticas.

Se canceló la zona de amortiguamiento del Plan de 80 y se modificaron un gran número de usos en zonas de la ciudad a solicitud de los vecinos. El sistema de Centros Urbanos incluyó 36 centros urbanos y comprende la mayor parte de los existentes. Las medidas tomadas en el "Programa General de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal 1987" en relación a los sismos, fueron por primera vez enfocadas no sólo a la estabilidad de las construcciones sino a la disposición urbana para prever el alto riesgo que representan estos movimientos.

Durante los ochenta aumentaron los automóviles. En 1985 había 2.7 millones y no obstante, el rápido crecimiento de la población, aumentó el índice de motorización a 6.7 habitantes por vehículo. El automóvil demostró su ineficiencia al transportar sólo la quinta parte de los pasajeros y provocar la mayor proporción de la contaminación del aire.¹¹

Debido a la lejanía entre los lugares de trabajo, servicio y vivienda, los viajes toman un tiempo de recorrido promedio mayor a 60 minutos y 2.00 horas si se consideran los viajes de ida y regreso, lo cual significa una pérdida diaria de por lo menos 42 millones de horas-hombre.

En 1983 el gobierno del Estado de México aprobó el Plan de Desarrollo Urbano para el Estado que estableció entre otros el plan de la Región Cuautitlán-Texcoco y entre 1984 y 86 el Congreso aprobó los Programas de Desarrollo Urbano Municipal de los 17 municipios conurbados de la Zona Metropolitana.

A partir de 1984 se incrementó la coordinación entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México para asuntos de ordenamiento territorial, entre otros el de transporte y comunicaciones. La Comisión de Conurbación del Centro del País formuló el esquema preliminar de ordenamiento territorial para la Zona Metropolitana.

Notas

- ¹ Luis Castillo Ledón, *La fundación de la ciudad de México*, México 1925, Editorial Cultura, p. 31.
- ² Luis González Obregón, *Reseña histórica del desagüe del Valle de México 1449-1855*, México 1902, libro segundo, p. 39.
- ³ Manuel Orozco y Berra, *Historia antigua y de la Conquista de México*, México, tomo III, nota a la p. 418.
- ⁴ Enrico Martínez era francés y su nombre Henri Martin lo castellanizó desde 1599 en que se dedicó a impresor. Fue Cosmógrafo del Rey, astrólogo, editor, perito en lenguas e intérprete del Santo Oficio. Vivió en México más de 30 años, y aquí realizó su gran obra del proyecto del desagüe de la Cuenca de México. *Memoria histórica, técnica y administrativa de las obras del desagüe del Valle de México 1449-1900*, tomo I, pp. 92-105, México 1902.
- ⁵ *Memoria histórica, técnica y administrativa de las obras del Bosque del Valle de México, 1449-1900*, volumen I, México, 1902.
- ⁶ Anónimo, *Tránsito en El Universal*, México 16 septiembre de 1930.
- ⁷ Enrique Cervantes S. *Desarrollo metropolitano de la zona norte de la ciudad de México. Tlalnepantla*, pp. 7-12, México, D. F., 1969.
- ⁸ El Lic. Ernesto P. Uruchurtu, regente del DDF, estableció restricciones para el crecimiento urbano y la expansión industrial. Por su parte el Dr. Gustavo Baz, Gobernador del Estado de México, consideró que el desarrollo económico del Estado se beneficiaría aceptando la instalación de industrias y de población en los municipios del Estado de México colindantes a la ciudad.
- ⁹ Véase la descripción de las diversas áreas de estudio.
- ¹⁰ *Programa de desconcentración administrativa del Departamento del Distrito Federal*, México, D. F., 1971.
- ¹¹ D. D. F. y Estado de México, *Estudio de origen y destino para el drenaje urbano de la zona metropolitana. 1984-85*.