

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA durante los últimos cincuenta años en México

Luis Ortiz Macedo

The Urban and Territorial Planning during the Last Fifty Years in Mexico.

Resumen

La planificación territorial y urbana en México comenzó tardíamente, y los gobiernos, tanto federales como estatales y municipales, no han sabido programar las medidas a largo plazo, sino que durante los largos setenta años en los que los gobernantes fueron apoyados por el Partido Revolucionario Institucional, PRI, se iniciaron obras que jamás fueron terminadas por sus sucesores. Sin embargo, dependiendo de sucesivas Secretarías de Estado, se han hecho programas de planificación contando con especialistas tanto nacionales como extranjeros, pero la cuantía de los recursos propuestos rebasa las arcas públicas. A últimas fechas, el gobierno de la ciudad de México ha anunciado numerosas expropiaciones tanto para desarraigar el comercio ilícito, como para la construcción de una nueva línea del metro y del nuevo tren suburbano que comunicará la ciudad de México con el Estado de México, y así mismo, se ha previsto la terminación del segundo piso del Periférico.

Palabras clave

Urbanismo, planificación, México

Abstract

The urban and territorial planning in Mexico started late, and always federal, state and local governments haven't been able to forecast the long term issues, but instead the long seventy years in which the governors were supported by the Partido Revolucionario Institucional (PRI) started urban structures that were never finished by their successors. However, depending on successive Secretaries of State planning programs have been made relying on national and international specialists, but the quantity of the proposed resources exceed the public budget. Lately, the Mexico City Government has announced numerous expropriations in order to finish with the illegal commerce; as well as ending the construction of a new subway line and the new suburban train which will communicate Mexico City with the State of Mexico; also finishing the Periferico's (elevated transport) second floor.

Key Words

Urbanism, planning, Mexico.

Recibido: 30 de abril de 2007

Aprobado: 30 de mayo de 2007

El desarrollo de nuestras ciudades durante la segunda parte del siglo XX podría llenar extensos volúmenes en los que la enumeración de las causas debería relacionarse con sus múltiples efectos; pero el problema del urbanismo en cuanto metodología aplicable a la memoria de las calidades que deben de satisfacer al hombre en su vida cotidiana parece haberse alejado –a partir de la Revolución Industrial– de los objetivos que define su acepción semántica, convirtiéndose, entonces, en una inacabable sucesión de actividades puntuales que actúan más como paliativos que como propuestas tendientes a resolver el cúmulo de males que aquejan al cuerpo urbano, delineadas a grandes trazos en la llamada *Carta de Atenas*, por medio de cuyas recomendaciones se pretendía alcanzar la utopía urbanística del siglo XX.

México no ha estado marginado de la problemática que de manera progresiva se ha venido presentando tanto en las naciones altamente desarrolladas, como en aquellas que pretenden alcanzar el tan codiciado progreso. México no es un país en vías de desarrollo ni pertenece al Tercer Mundo; su historia lo sitúa en diversas etapas como pionero del desarrollo urbano, pese a que durante las últimas décadas sus asentamientos se hayan venido degradando en forma progresiva y alarmante. Debido a su retraso en la adopción de una planificación racional y controlada, la mayor parte de sus poblaciones se encuentran en el callejón sin salida que le imponen los grandes apremios contemporáneos y la escasez de medios que se han dispuesto para resolverlos.

País de grandes y contrastadas regiones, diversas por sus tradiciones y recursos, ha visto fracasar sucesivas acciones que pretendieron ordenar comportamientos uniformes, debido en gran parte al vigoroso impulso al que obliga el centralismo y a la tendencia histórica que sitúa a la metrópoli capitalina como laboratorio de ensayo y a la vez como modelo a alcanzar por las restantes ciudades del país.

He querido que la primera parte de este ensayo cumpla con el propósito de enunciar el comportamiento social, económico y político dentro del cual se han venido desarrollando nuestras ciudades, dedicando un segundo apartado a los esfuerzos que han emprendido nuestros gobiernos y grupos profesionales en el terreno de la planificación, tanto a nivel territorial, como regional y urbano.

La realidad urbana del país al finalizar la década de los cuarenta reflejaba el principio del crecimiento acelerado al que lo impulsaron los efectos de la industrialización

impuesta en planes a corto plazo y el abandono de la población rural, la cual comenzó a emigrar a los centros urbanos. La ciudad solicitó mano de obra y servicios urbanos para transformarla en eficiente; los subsidios otorgados a la industria agotaron la posibilidad de recursos que debieron de ser aplicados en la modernización de la agricultura. Al invertirse la fórmula natural del desarrollo, la concentración urbana pagaría el alto precio al que debe de saldarse un modelo equívoco.

Se inició la explosión demográfica del sector terciario, que se arraigó a la ciudad y necesitó de sus beneficios, por precarios o miserables que se le ofrecieran. La escasez de vivienda impulsó a grandes sectores de inmigrantes a invadir áreas de cultivo y reservas territoriales; la falta de agua obligó a los gobiernos a satisfacer su abasto por medio de programas analógicos. ¿Cómo iba a transportarse esta población creciente? ¿Qué nivel de abasto requería su subsistencia cotidiana? Pero por encima de todo, ¿qué proceso urbano sería el adoptado? ¿De qué manera enfocarían los urbanistas profesionales, los administradores urbanos y el gobierno mismo las acciones que solicitaba este inesperado crecimiento?

La ciudad mexicana contemporánea, dígame lo que se diga, no fue planificada, y los sucesivos intentos por adaptar sus barrios a requerimientos crecientes con base en intervenciones formales la han ido despersonalizando y pauperizando en alarmante escala, al encontrarse atrapada entre dos procesos complementarios: marginación y especulación territorial. Las zonas marginadas comenzaron a aparecer al final de la década de los cincuenta en los centros urbanos en los que se establece la industria, pero el verdadero deterioro lo produjo el descenso en calidad de los servicios urbanos y la lenta desaparición de la autonomía de los barrios, autosuficientes por tradición. Al ofrecerse notificaciones perimetrales, aquellos fueron abandonados por sus antiguos moradores, sobreviniendo la ruina o demolición de las unidades arquitectónicas; al autorizarse cambios radicales en el uso de la tierra y al no ejercerse un efectivo control sobre las densidades de población, un modelo informe iría disgregando la homogeneidad urbana y alterando las redes de suministro. Salvo los casos de Guadalajara y Monterrey, las restantes ciudades proseguirían a mayor escala los procesos urbanos dentro de los cuales se encuentra comprometida la metrópoli.

El fenómeno macrocefálico aún era previsible, pero las alertas pronunciadas por los urbanistas serios son dejadas de lado, abandonando en manos de los fraccionadores particulares el destino del diseño urbano de las periferias.

La traza de nuestras ciudades, que obedecía al modelo rectilíneo iniciado durante el virreinato, organizado a base de plazas, calles estrechas, jardines y edificios de poca altura, es decir, articuladas a una escala manejable, identificada y ordenada, fue siendo destruida lenta, inexorablemente, sin plantearse los conflictos ético-históricos que alarmarían a autoridades y habitantes en las décadas posteriores. En su lugar se estaba imponiendo una trama urbana caótica, desordenada, fragmentada e incontrolable, en franco proceso de deterioro social, visual y ecológico. El capitalino fue perdiendo el amor por su barrio y, después, por su ciudad ante los embates cotidianos, y el éxodo hacia la periferia se produjo de una manera implacable.

El proceso de intervención urbana dentro de los centros históricos de las ciudades mexicanas ha presentado todos los agravantes de una acción indiscriminada sobre las unidades monumentales y los espacios que las integran, sin plantear las ventajas de la revitalización o integración que deberían de haberlos precedido; solo en el centro de Guadalajara se intentó un embrionario esquema de reutilización urbana; en la ciudad de México, la incrustación de edificios en altura sobre un tejido urbano incapaz de contenerlos.

En la década de los sesenta se comenzó a adquirir íntegra conciencia de la magnitud del problema; en nuestro segundo apartado daremos cabal cuenta de la preocupación creciente de los gobiernos federal y estatales por fortalecer y crear organismos que alcancen a dar respuesta a las crecientes demandas y a tratar de regular el caos y el desorden urbano prevalecientes. Estas acciones han ido adquiriendo credibilidad en los años recientes, al instrumentarse, a fin de cuentas, los recursos legales y administrativos necesarios. En 1980 se instituyó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con el cual se establecieron en forma programática objetivos y prioridades. Después de haber transcurrido tantos años de vacío –o casi– de la planeación integral y de numerosos intentos de planeación parcial y formalista, se han ido abriendo los caminos, aunque estos aún se vislumbran como enunciados generales que no han rendido puntualmente los frutos esperados. La realidad urbana en sus diversos niveles –creciente, cruda, dramática, siempre con el tiempo encima– nos permite prever que de no convertir dichos planes en acciones concretas, claras y realizables, los arrojarán pronto al cajón de los olvidos, con el peligro de dar un paso atrás en lo ya realizado.

Por fortuna, la participación ciudadana ha ido imponiendo su voz a través de las Juntas de Vecinos que van

proliferando, consolidándose, en muchas de nuestras ciudades, las cuales, en posición de defensa, han ido impidiendo el proceso de deterioro y encontrando soluciones que, aunque temporales, permiten impedir el avance del caos urbano.

La planeación, sin la conciliación política y social que emana de los diferentes sectores e intereses, corre el riesgo, al igual que la planeación parcial y formal que en tantas ocasiones se ha puesto en práctica, de convertirse en un planteamiento teórico alejado de la realidad y, por ende, del modelo de país que pretendemos alcanzar. Alguno de nuestros ilustres planificadores, al ser consultado acerca del caos urbano, respondió con cierto dejo de civismo: “Es el precio que tiene el derecho a la libertad”. Este enunciado demuestra con claridad la corta dimensión que al problema se le ha concedido dentro de los planes de gobierno, que en la mayoría de los casos ha dejado la acción puntual en manos privadas, por el temor a ejercer controles firmes e invariables que pudieran acarrear conflictos sociales imprevisibles.

Quizá se pueda reprochar a este ensayo un acentuado carácter crítico, en sentido negativo, porque enuncia solo aquellos problemas que no han podido ser resueltos, debido en su mayoría a aspectos que se han revelado insolubles. La verdad es que durante estos últimos cincuenta años se han venido realizando innumerables acciones tendientes a resolverlos, luchando siempre contra tres espectros de índole externa que han limitado o frenado sus alcances:

- a. El crecimiento demográfico y la migración hacia los polos urbanos, acentuada por la pauperización de las zonas agrícolas.
- b. La escasez de recursos financieros, que permitirían la implantación de soluciones óptimas.
- c. El marco temporal y limitado de las administraciones gubernamentales, que impide el largo alcance que requiere la mayor parte de las acciones de la planificación territorial y urbana.

Tanto las acciones gubernamentales como las realizadas por la iniciativa privada se han visto en múltiples ocasiones rebasadas en corto tiempo o han girado en sentido contrario al previsto.

Debe reconocerse dentro de una estricta objetividad que nuestro territorio ha sido estudiado en diversas ocasiones tanto por profesionales nacionales como con el concurso de extranjeros de gran prestigio, y que durante estos últimos decenios, sus causas, sus efectos y posibles

vías de solución han sido determinadas con objetividad y acierto, pero en la mayoría de los casos el diagnóstico se ha revelado impracticable por los tres aspectos arriba anotados, a los cuales se suman las limitantes anunciadas con anterioridad. Para dar razón a ello, debemos reconocer que en aquellos núcleos urbanos menos afectados, la fortuna de la planificación se ha manifestado con claridad y acierto, ya que en la mayoría de los nuevos asentamientos, aún no contaminados por áreas marginadas o compulsados por el incremento demográfico, se han ido ordenando los espacios de acuerdo con las previsiones. Lo cierto es que la atención se centra en los puntos conflictivos, en los puntos en los que se magnifican los problemas, y no se enfatiza en los reales logros obtenidos en las zonas que han alcanzado un total o parcial equilibrio.

En muchas ocasiones la realidad varía con tal velocidad que rebasa las previsiones y los pronósticos, lo que ha orillado a los planificadores y autoridades a variar sobre la marcha el curso de las decisiones. Esto nos lleva a pensar que en materia de planificación, dentro de espacios geográficos como el nuestro en proceso permanente de crecimiento y cambio, no queda otro recurso que la aplicación de fórmulas o proyectos que no impidan el mencionado proceso, hecho que nos aleja de la posibilidad de una planificación cupular que llegue a alcanzar la tan soñada armonía entre previsiones y realidades.

Quizá sea conveniente en este punto realizar un recorrido cronológico del acontecer urbanístico nuestro durante los últimos cincuenta años, para a través de él poder evaluar, aunque sea de paso, las múltiples acciones que se han venido realizando para tratar de atajar el cúmulo de males que aquejan a nuestros asentamientos contemporáneos.

1. La explosión demográfica y las primeras experiencias en la planificación (1940-1968)

El desconocimiento de las técnicas de urbanismo y la ausencia de normas y reglamentos de uso del suelo, instrumentos esenciales para la administración urbana, fueron prácticamente ignorados o marginados del gobierno de la ciudad de México, y en general en todas las ciudades del país, hasta la década de los treinta. Sin embargo, grupos de expertos, entre los que sobresalen connotados arquitectos e ingenieros de la Universidad Nacional Autónoma de México, proponen en diversas ocasiones estudios tendientes a despertar la conciencia ciudadana y a alertar a los ayuntamientos acerca de la importancia de dichas disciplinas, en vista del crecimiento de los asentamientos urbanos y del impacto sobre sus áreas de influencia.

A principios de la década de los cuarenta, el gobierno del país y el departamento del Distrito Federal, para atender la demanda de vivienda de estratos económicos débiles, establecieron programas de habitación popular, y en 1947 se aprobó la Ley de Servicio Público de Habitaciones Populares, dada la demanda que había provocado la Ley de Congelación de Rentas promulgada en 1945, la cual alejó a la iniciativa privada de la construcción de unidades de renta.

En 1947, el presidente Miguel Alemán establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la cual adscribe el Departamento de Juntas Federales de Mejoras Materiales. Entre las obligaciones de las Juntas se estableció como primera tarea la realización del Plano Regulador de las importantes ciudades de nuestro territorio, así como la promulgación de los instrumentos legales y reglamentarios que obligaran a su puesta en marcha. Entre 1949 y 1952 se efectuaron estudios urbanos en 42 poblaciones fronterizas y portuarias del país.

Durante esta época, los gobiernos de los estados no poseían aún legislación o administración urbana apropiada para aplicar la planificación territorial y los municipios no contaban con oficinas o personal para el manejo del ordenamiento urbano. *Puede decirse que estos proyectos de los planos reguladores formaron la avanzada en el ordenamiento urbano en el país y se encontraron con dificultades de toda índole que menguaron en gran medida su puesta en marcha, debido a que procedían de la autoridad federal con el propósito de ordenar la planificación local a nivel municipal. La línea de autoridad resultó no ser la más adecuada; sin embargo, las Juntas Federales de Mejoras Materiales resultaron ser los organismos nacionales que promovieron, con mayor eficacia, el desarrollo y el conocimiento del urbanismo en México, alertando a las autoridades y creando conciencia entre la población de los núcleos urbanos previamente estudiados.*

Los planos reguladores fueron aplicados por las Juntas, sobre todo en las obras que llegaron a realizar en forma directa, y a la postre fueron adoptados por un gran número de autoridades municipales.

Seis años más tarde, la propia Secretaría de Patrimonio Nacional (antes de Bienes Nacionales) realizó de nueva cuenta planos reguladores, poniéndolos al día, sin poseer ya el carácter de proyectos federales, sino emanados de los gobiernos municipales. Estos proyectos fueron presentados en Ciudad Universitaria, durante el VII

Congreso Panamericano de Arquitectos en la ciudad de México, en 1950. A partir de estos planos reguladores, el urbanismo empezó a ser considerado como una herramienta necesaria para conducir el desarrollo de las ciudades, promoviendo su estudio y aplicación por medio de la acción ejercida por profesionistas, investigadores, centros de enseñanza y respaldados por organismos recientemente constituidos de la administración pública.

Los esfuerzos realizados por los gobiernos para servir de la planificación urbana como elemento de regulación y jerarquización de prioridades resultaron más bien enunciativos e incipientes. Los proyectos eran fuentes de inspiración y de ideas para realizar en el corto plazo proposiciones específicas. Eran el medio de exponer conceptos a la administración urbana sin pretender convertirlos en un instrumento para conducir el ordenamiento y crecimiento territorial; aún hacía falta comprender la utilidad y el valor de la planificación, que no considerada urgente, puesto que los mencionados planos reguladores no contenían en ninguno de los casos proyectos para la reglamentación del uso del suelo o recomendaciones para su implantación jurídica, y no prevenían en ningún caso la participación de la población.

Durante el sexenio de 1947 a 1952, siendo presidente Miguel Alemán, se inició la planificación regional en cuencas hidrológicas; entre las más notables están la Cuenca del Papaloapan, Veracruz; el Plan Hidráulico del Noroeste (PLHINO), en Sinaloa y Sonora, y el de la Cuenca de Tepalcatepec, en Michoacán, así como el del río Grijalva, en Tabasco.

En el año de 1947, se propuso el "Plan Urbano Ferrocarrilero de la Ciudad de México", que pretendió ordenar a través de un eje norte-sur el movimiento ferrocarrilero, pero sacrificó las estaciones de Peralvillo y Nonoalco-Tlatelolco, cuya eliminación dio origen a desarrollos habitacionales para la ciudad. En tiempos del presidente Ruiz Cortines, la Comisión que había iniciado la planeación concluyó los trabajos y se construyeron las terminales del Valle de México, entre las que destacan la Estación de Carga de Tlalnepantla y la Estación Central de Pasajeros de Buenavista.

En la ciudad de México, el Plano Regulador siguió el camino de la geometría en lo referente a la vía pública, dando especial atención a la vialidad para automóviles. La planificación urbana, bien comprendida por los primeros urbanistas durante los años treinta como un conjunto de medidas para zonificar el territorio y establecer una es-

tructura equilibrada para su funcionamiento, se convirtió en un proyecto que tan solo delineaba las afectaciones de la vía pública, marcando su ensanchamiento, rectificación o prolongación. Este ejemplo, por desgracia, fue seguido servilmente por otras ciudades del país.

Debido a una decisión poco feliz de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, el Plano Regulador se aprobó en 1952 con las características ya mencionadas, y se abrió el Paseo de la Reforma hacia el norte y se pretendió ampliar hacia el oriente la calle de Tacuba en el Centro Histórico de la ciudad, demoliendo más de 100 unidades monumentales. A este proyecto se opuso la opinión pública, por primera vez en nuestra historia urbana, dado que la política centralista solo se ocupaba de realizar rápidamente las obras ignorando la opinión de los habitantes y, lo más lamentable, la de los técnicos del urbanismo.

A partir de 1953, el gobierno federal apoyó el abastecimiento y la distribución de agua potable y la instalación de redes de drenaje en las poblaciones. Previo a estos trabajos, la Secretaría de Recursos Hidráulicos realizó esquemas urbanos de los poblados como marco de referencia para normar el criterio al cual debían de sujetarse los proyectos hidráulicos, sin pretender en este caso imponerlos a los poblados.

Entre 1949 y 1953, se construyó la Ciudad Universitaria de la ciudad de México, culminada a fines de la administración del presidente Miguel Alemán. La obra se encomendó al arquitecto Carlos Lazo, que demostró sus dotes de organizador y planificador con la integración a su alrededor de un grupo de trabajo de técnicos entre los más prestigiados del país, quienes realizaron los proyectos de este conjunto, lo cual en su momento fue un ejemplo de planificación cuyo objetivo era dar un poderoso impulso a la arquitectura mexicana contemporánea, la cual alcanzó por aquellos años uno de sus momentos culminantes.

En 1953, se inició la construcción de Ciudad Sahagún, en el Estado de Hidalgo, como un modelo de ciudad nueva de carácter industrial en dicha entidad, resultado del programa de desconcentración de la industria de la Zona Metropolitana de la ciudad de México.

En ese mismo año, el arquitecto Carlos Lazo fue designado secretario de Comunicaciones y Obras Públicas y de inmediato creó la Dirección General de Planificación. Dentro de su programa se elaboraron los planes nacio-

nales de comunicaciones del país, cuyo objetivo era la modernización de carreteras, ferrocarriles, líneas aéreas, comunicaciones eléctricas y correos. Lo novedoso de este proyecto es que por primera vez se reunió un grupo interdisciplinario de planificadores, que pretendían imponer nuevos criterios en la materia.

En 1954, se aprobó la Ley sobre Propiedad en Condominio, que marcó una posibilidad nueva para la distribución espacial, arquitectónica y urbana, impulsada por el arquitecto Mario Pani. Un año antes se habían enunciado acciones tendientes a la desconcentración de la población del altiplano del país hacia las zonas costeras de México, para aprovechar los recursos naturales y equilibrar la distribución de la población. El programa llamado “La Marcha al Mar” dio preferencia fundamental al desarrollo portuario, estableciendo las prioridades y estudiando las obras necesarias para su optimización. Dicho programa, emprendido por la Secretaría de Marina, formuló estudios de desarrollo urbano de los puertos y de los recintos portuarios hasta los años setenta.

Uno de los programas que ha merecido atención continua por parte de los gobiernos federales y de los estados, es el de la vivienda, sobre todo a partir de la promulgación de la Ley Congelatorio de Rentas, que alejó a la iniciativa privada de inversiones en este sector. El presidente Miguel Alemán fundó el Instituto Nacional de la Vivienda (INV); en 1980 se desconcentró su actividad a las entidades federativas, y se constituyeron los Institutos de Vivienda de los estados entre 1982 y 1985. A partir de 1964 se creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), organismo que tiene como tarea primordial otorgar préstamos a las instituciones de crédito para que estas los destinen a la construcción de conjuntos habitacionales de interés social.

Paralelamente se desarrollaron los programas de vivienda del Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado, y más tarde se constituyó el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), en el cual han tenido activa participación los líderes sindicales. El Instituto Mexicano del Seguro Social desarrolló un amplio programa de viviendas para sus asegurados entre 1959 y 1964.

El Fondo Nacional para la Habitación Popular (FONHAPO) se creó en los años setenta para apoyar a los estratos económicos débiles de la población que no son sujetos de crédito. Para desarrollar la vivienda de los trabajadores que laboran en la empresa privada, se cons-

tituyó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), con aportaciones de las empresas.

Por medio de los organismos mencionados, el gobierno ha pretendido disminuir la gran carencia nacional en materia de vivienda que viene aquejando a la población, ofreciendo desde el préstamo personal hasta la vivienda terminada en conjuntos habitacionales. Los principales conjuntos realizados son: la Ciudad de San Juan de Aragón con 24.000 viviendas, construida por el Departamento del Distrito Federal en 1964, bajo la regencia del licenciado Ernesto P. Uruchurtu; el conjunto habitacional Nonoalco-tlatelolco con 12.000 viviendas, que debido a los sismos de 1985 redujo su capacidad en 8.000 unidades habitacionales; la Unidad Habitacional Legaria, del Instituto Mexicano del Seguro Social, para 1.080 viviendas; la Unidad Habitacional Presidente Adolfo López Mateos, del Instituto Nacional de Vivienda, para 1.160 viviendas; la Unidad Habitacional de Ensenada, Baja California, del Instituto Nacional de la Vivienda, y la Unidad Habitacional en Ciudad Sahagún, Estado de Hidalgo, entre los más relevantes.

En 1958 se constituyó la sociedad Mexicana de Urbanismo que reúne a profesores de urbanismo en la Escuela Nacional de Arquitectura de la UNAM y a otros planificadores. Durante los años subsecuentes ha realizado diversos congresos nacionales e internacionales y ha producido numerosa bibliografía especializada. En el sexenio del presidente Adolfo López Mateos (1959-1964), la Secretaría de Patrimonio Nacional estableció un programa para actualizar los planos reguladores de ciudades fronterizas y portuarias del país. En 1963, se estableció el Programa Nacional Fronterizo que pretendió aglutinar el esfuerzo conjunto de varios organismos estatales y privados para dignificar y regular el crecimiento urbano de las ciudades fronterizas del norte de la República, relacionándolos con los desarrollos fronterizos y mejorando su posición como puertas de entrada y salida del país. En Tijuana, Piedras Negras, Ciudad Juárez y Matamoros, se construyeron las llamadas “Puertas de México” y simultáneamente se elaboraron los planos reguladores de las ciudades para el mejoramiento de dichos centros urbanos.

El 29 de abril de 1967, por decreto presidencial, se creó el organismo denominado Sistema de Transporte Colectivo (METRO), cuyo objeto fue la estructuración de la red ferrocarrilera urbana para la ciudad de México, que funciona como soporte para el sistema de transporte intermodal en el Distrito Federal. El 4 de septiembre de

1969, entró en servicio la línea número 1, y para 1987 existían ya 8 líneas con 120 kilómetros de recorrido y un movimiento diario de 3 millones de personas. Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, la red alcanzó la cifra de 216 kilómetros, prestando servicio a cerca de 5 millones de usuarios.

2. Se institucionaliza la planificación en México (1970-1990)

En 1968, se constituyó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, CETENAL, que sin duda ha sido uno de los apoyos más trascendentes para la planeación del país. La CETENAL cambió su nombre por DETENAL y más recientemente por Instituto de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Este organismo se ha valido del recurso de las más avanzadas técnicas de detección territorial, lo cual le ha permitido un diagnóstico más certero del territorio mexicano.

De acuerdo con la política nacional de salud, se estableció la Comisión Constructora de Hospitales, encargada de la dotación de agua potable para los poblados pequeños del país y del programa de edificación de la red de hospitales. Dentro de la Secretaría de Salud, se adjudicó, así mismo, la tarea de auxiliar a los campesinos para facultarlos hacia la autoconstrucción de vivienda por sistemas económicos y novedosos.

Entre 1972 y 1974, se establecieron las bases que deberían regir la nueva política poblacional en el país. La Ley y el Programa de Planeación Familiar han venido produciendo resultados importantes en cuanto a la disminución de las tasas de crecimiento, para entonces entre las más altas del mundo, logrando abatir el crecimiento urbano: en el decenio 1961-1970 se reveló como una de las más altas de América con 3,4%, pero para 1970-2005 descendió a 2% anual. De acuerdo con los pronósticos, de continuar en operación el Programa de Planificación Familiar, se logrará la disminución de la tasa de crecimiento, mientras sigue apoyando los programas de salud materna e infantil.

En el sexenio de 1971-1976, la Secretaría de Patrimonio Nacional emprendió de nueva cuenta importantes esfuerzos para encauzar el desarrollo de las ciudades portuarias del país. En Acapulco se logró el saneamiento de la zona del anfiteatro y la Bahía de Santa Lucía; en Tijuana, el encauzamiento del río y la recuperación de la zona en donde se construyó el Nuevo Tijuana. Se realizaron simultáneamente estudios urbanos de los puertos de Tampico, Madero, Mazatlán, Manzanillo, Coatzacoalcos y Salina

Cruz, y a partir de ellos se establecieron metodologías y técnicas de planificación novedosas.

En 1971, se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente, que determina las funciones que debe ejercer el gobierno en esta materia, y se encargó de ello a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, en cuyo seno se funda la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente. Por primera vez se trató de poner freno al empobrecimiento de los recursos naturales y se trazaron las grandes líneas dentro de las cuales deberá controlarse la contaminación de la atmósfera y de las aguas. El año de 1964, el estado de Guanajuato realizó un novedoso programa tendiente a modernizar y ampliar los servicios municipales en 33 ciudades, poblaciones y asentamientos rurales; su objetivo era dotar a los centros urbanos en expansión –León, Irapuato, Silao y Salamanca– de corredores y libramientos de tránsito y regular su desarrollo. Un aspecto relevante ofreció el llamado Plan Guanajuato en lo concerniente a la salvaguarda de los centros históricos: se inició el modelo de los corredores peatonales, se restauraron plazas, jardines, monumentos y la fisonomía de las calles principales, y se reglamentaron el uso del suelo y el retiro de propaganda comercial de ellos. El Plan Guanajuato desencadenó una serie de acciones similares en varios estados e incluso influyó en las acciones realizadas en la ciudad de México en 1967, con ocasión de la celebración de los Juegos Olímpicos de 1968. Por primera vez se efectuaron trabajos multidisciplinarios en pro de la mejoría fisonómica del Centro Histórico, y se restauraron más de 100 unidades monumentales en las plazas de Santo Domingo, Jardín de San Fernando, la Santa Veracruz, Loreto, Regina, Santa Catarina y la Concepción Cuepopan.

En 1974, el presidente Luis Echeverría crea la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), para lo cual el Congreso aprobó las reformas de los artículos 117 y 122 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, facultando a la Comisión para resolver los graves problemas que planteaban las expropiaciones necesarias para el desarrollo regional y acelerando la titulación de predios que para ese momento presentaba un lamentable retraso.

En 1976, se reformó la Constitución Política del país en sus artículos 27, 73 y 115 para impulsar en forma ordenada el desarrollo del municipio; al mismo tiempo se promulgó la Ley de Asentamientos Humanos, que pretendía estructurar institucionalmente la planeación territorial otorgando a la administración urbana el derecho de imponer a la tierra la modalidad de uso que

convenga a la sociedad. Se fortalecieron así mismo las Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados Federativos, para garantizar los procesos técnicos de la zonificación del suelo y agilizar su reglamentación.

En ese mismo año se creó, por decreto presidencial, la Comisión de la Zona Conurbada del Centro del País, para establecer el Plan Regional de Ordenamiento del Territorio de la Zona Metropolitana de la ciudad de México y la Región Centro, integrada por el Distrito Federal y los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala. El objetivo primordial de este plan era de regular en forma armónica el crecimiento urbano de la ciudad más grande del mundo; pero en vista de las dificultades que impidieron su cabal desarrollo, se decretó su desaparición en 1988.

En 1977, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hacia la cual concurrió la totalidad de los programas respectivos, y en 1983 adoptó nuevas características, pues en ella se integraron las acciones de ecología y vivienda, por lo cual a partir de entonces se denominó Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La inmensa carga que sobre ella recae y la insistente demanda de la población para atender la protección ecológica y la solución de la carencia de vivienda han rebasado su capacidad.

Durante las últimas décadas del siglo XX, se ha realizado una importante labor en favor de la conservación de monumentos, sitios y ciudades. Al momento actual se han formado numerosos contingentes de especialistas en restauración de bienes muebles e inmuebles, tanto en la capital como en la provincia, dentro de los cursos de posgrado que imparten las universidades y los institutos nacionales.

México ha suscrito ante numerosos organismos internacionales diversos documentos de salvaguarda, entre los que destacan las llamadas *Carta de Venecia* y *Carta de Chapultepec*, actuando como líder americano en estas materias. El año de 1972, se promulgó la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, que ha venido actuando como punto de referencia en las legislaciones estatales que han permitido la creación de numerosos centros regionales, administrados por los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes. Se han delimitado en su mayoría los centros históricos, arqueológicos, culturales y urbanos, y los gobiernos federal, estatal y municipal han intervenido, cada vez con mayor interés, en la conservación

del patrimonio monumental, encomendando esta delicada tarea a expertos nacionales. Con todo, se marginó a los estados, a los municipios y a la iniciativa privada.

Entre las ciudades en las que se ha realizado esta labor se encuentran Mérida, San Luis Potosí, Guanajuato, Zacatecas, Morelia, Querétaro, Puebla, Aguascalientes, Guadalajara y el Centro Histórico de la ciudad de México. Durante este período, el temblor de 1985 hizo necesaria la ejecución de numerosas restauraciones, entre las que destacan las emprendidas por el organismo de emergencia llamado Renovación Habitacional.

Durante 1986, el Departamento del Distrito Federal estableció el Comité de Desarrollo Urbano y Reconstrucción para estudiar las consecuencias del sismo de septiembre de 1985. Este Comité integró a numerosos colegios, academias, asociaciones y dependencias federales relacionados con el grave problema del futuro de la planificación y las estructuras edilicias. Estas medidas fueron adoptadas por el Departamento del Distrito Federal, después de haberlas sometido a la consideración de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo de la ciudad de México.

Otra de las medidas aprobadas en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, fue disminuir los índices de construcción para abatir la densidad de población, evitar el congestionamiento del tránsito y no congestionar las redes de infraestructura urbana, de por sí insuficientes.

El deterioro del Centro Histórico de la ciudad de México ha preocupado seriamente a las autoridades y sus pobladores, y durante el período comprendido entre 1984 y 1986 se diseñó un programa, para aplicarse por etapas, y que ya ha comenzado a practicarse con el objeto de disminuir el tránsito de vehículos, aminorar la contaminación del aire y del ruido y devolver al peatón la posibilidad de transitar por el centro. Por desgracia, al momento actual la densificación del pequeño comercio y del llamado ambulante ha degradado con gran rapidez la fisonomía urbana, y las demandas ciudadanas solicitan a sus autoridades el saneamiento de los espacios públicos. Cabe mencionar determinados procesos de renovación histórica del país, en los cuales una feliz conjunción de esfuerzos entre autoridades, sectores de la iniciativa privada y de la población van aplicando con buen criterio medidas encaminadas a su salvaguarda: Parras en Coahuila; San Miguel de Allende en Guanajuato; Valle de Bravo en el estado de México; Pátzcuaro en Michoacán y Álamos

en Sonora indican un promisorio camino hacia la salvaguarda de la unidad fisonómica de sus calles y plazas.

Por fortuna se está abandonando ya la moda, surgida durante la década de los cincuenta, en la cual se trató de resolver el problema de la degradación ambiental urbana con acciones que solo atendían a la apariencia externa de los edificios, como las emprendidas en gran parte de los pequeños poblados del estado de México. Acertadamente, el problema tiende a resolver las causas antes que a disfrazar sus efectos. La restauración de nuestros conjuntos monumentales va entrando en la etapa de madurez y ya vamos recogiendo frutos promisorios. Con la declaración en 1987 como Patrimonio de la Humanidad de numerosos conjuntos históricos, zonas arqueológicas y sitios de belleza natural de nuestro territorio, ha sido necesario ir dando puntual respuesta al ingente problema que plantea nuestro vasto patrimonio inmueble, urbano y natural, el más importante del continente americano.

Quedan aún por resolverse grandes problemas en los que la adecuada planificación no puede quedar al margen: la escasez de vivienda, la alteración del medio natural y urbano, el desequilibrio ecológico, el uso inadecuado de los mantos acuíferos, el congestionamiento de nuestras grandes urbes y la eficacia del transporte colectivo, entre otros. Cada vez se evidencia con mayor dramatismo el rezago que presenta nuestro país, y por ello urge la participación activa de nuestra ciudadanía para alcanzar a resolverlos. Quizá con la serena evaluación de los logros y fracasos obtenidos durante estos últimos cincuenta años puedan encontrarse vías más acertadas y caminos más promisorios.

3. La arquitectura mexicana dentro del contexto urbano

No quedaría completo este ensayo sin discurrir acerca de la evolución de la arquitectura durante estos últimos cincuenta años, dado que sus destinos y alcances por necesidad han corrido paralelos a las vicisitudes del desarrollo urbano.

El arquitecto de fines de la década de los cuarenta estaba imbuido en un dilema, que desde el terreno teórico pretendía imponer los alcances de la arquitectura internacional, planteando la posibilidad de realizar los espacios habitables que le demandaba su sociedad dentro de un programa que revelara simultáneamente su capacidad de originalidad, sin menoscabo de los principios que debían regir su quehacer de acuerdo con los planteamientos que le solicitaba el programa arquitectónico.

José Villagrán García organizó un cuerpo doctrinario apoyado en los enunciados de la arquitectura del llamado funcionalismo, y desde la cátedra universitaria entusiasmó a las siguientes generaciones en la búsqueda de una nueva utopía basada en la lógica y en el discernimiento razonado.

En su ensayo "Tradición contra modernidad", el arquitecto Enrique del Moral se expresa en estos términos acerca de las variantes que pronto irán personalizando nuestro quehacer arquitectónico:

"En nuestro país, en multitud de ocasiones empleamos formas de la arquitectura internacional, llevándola a sus últimos extremos. Pero el proceso creativo y la finalidad última, en gran medida, más pertenecen al mundo de la pasión y de la fantasía que al de la lógica y la razón, propios de la modernidad. Sintomáticamente nos recreamos en ellas, no como un producto de esos valores, sino viéndolos como forma pura por lo que pueden tener para nosotros de atractivo su sencillez volumétrica, su textura, su nitidez, y al tratar de enfatizar estos caracteres, logramos composiciones que tienden a ser dramáticas e innegablemente bellas, pero a veces poco prácticas para el fin al que deben estar encaminadas".

Estas frases encajan a la perfección en el período al que estamos haciendo referencia, en el cual los arquitectos habían hecho gala de búsquedas formales empeñadas en la plasmación de ciertos caracteres tradicionales que el nacionalismo imperante durante las anteriores décadas había impuesto a los creadores en la literatura, la música, la pintura y, por consecuencia, también en la arquitectura.

La respuesta de la población no fue unánime ante las obras de carácter internacional que fueron elevadas sobre los predios de los viejos parcelamientos o en lugar de antiguos edificios. El urbanista José Luis Cuevas propuso la prolongación de la calle de Palma hacia el norte y a sus márgenes se elevaron edificios de altura variable que alcanzó los 11 niveles; los arquitectos jóvenes aplaudieron el principio del fin de la nueva urbe, pero el entonces cronista de la ciudad de México, Artemio del Valle Arizpe, criticó con énfasis las novedosas propuestas. Respecto al nuevo aspecto de la flamante arteria, escribió lo siguiente en su obra *Calle vieja y calle nueva* (1949):

"A entrambos lados hay edificios altos, edificios modernos muy sin gracia, que más que feos son horrendos. Abajo, unos amplios escaparates; hacia

arriba, fajas y fajas horizontales de mampostería o azulejo y entre unas y otras, cristales. Eso es todo lo que forma la arquitectura moderna, ¿arquitectura? Pasan automóviles, tranvías y ómnibus; todos estos vehículos corren atestados de gente. Por las aceras van y vienen transeúntes en trajín afanoso. Ninguna de estas personas, al ir y venir por la calle de Palma, ni siquiera sospecha que ella formaba parte de un convento anchuroso y bello... daba sensación de macidez, de cosa firme y duradera, como todas las construcciones de la época virreinal, no como estas de ahora que nos parecen endebles, de pipiripao o tirtaña, que todo es uno y lo mismo, cosa de resistencia insuficiente, pues no solo con cualquier temblor de tierra se resquebraja, sino que por sí mismas se van deshaciendo... pero quizá lo más grave es que estas edificaciones en altura deberían de establecerse en los amplios predios de la periferia, dando cupo a los automóviles que requieren sus usuarios, de la manera como se elevan en las ciudades medianas del país del norte, al que tanto dicen admirar nuestros actuales arquitectos, y no dentro de una escala urbana que no da cupo a tantos y tantos solicitantes de espacio”.

Este proceso, aunque continuó durante las épocas subsiguientes, se fue alejando de las zonas urbanizadas o, por lo menos, desinteresó a los buenos arquitectos, provocando un hecho que a la postre produjo fatales consecuencias, pues dejó en manos de constructores sin capacidad y en las de especuladores sin freno, el destino de las nuevas construcciones en el Centro Histórico y en colonias como la Juárez, la Roma, la Guerrero y la San Rafael, constituidas por unidades arquitectónicas de gran carácter y calidad.

El interés de los profesionales preparados se precipita hacia los nuevos polos de desarrollo: avenida de los Insurgentes, Polanco y los nuevos fraccionamientos periféricos, entre los que destaca, a principios de los años cincuenta, la propuesta de Luis Barragán en Jardines del Pedregal de San Ángel. Esto coincide con la obra magna de Ciudad Universitaria, asentada sobre la carpeta basáltica del mismo. Casi a punto de ser concluida, se celebró en México el IV Congreso Panamericano de Arquitectos. Atraídas por las realizaciones de los profesionales nuestros, concurren personalidades de la talla de Walter Gropius, Frank Lloyd Wright, Richard Neutra, Rafael Soriano y Lucio Costa, entre una pléyade de asistentes; este acto se convirtió en el gran escaparate de los grandes logros que en planificación y arquitectura habían propuesto

nuestros profesionistas con el respaldo de las autoridades gubernamentales.

De la lectura de la prensa y de publicaciones de la época, se desprende el clima de optimismo y autosuficiencia que la venida de los extranjeros produjo en nuestro medio, aunque hay que reconocer que durante esa década la arquitectura mexicana alcanzó la nombradía internacional que nunca antes había logrado, lo que propició que emigraran a México profesionales en busca de un campo fértil para sus experimentaciones.

México enarboló con orgullo la propuesta acerca de la llamada “Integración Plástica”, lograda con el concurso de pintores y escultores en la obra arquitectónica, como aportación local al funcionalismo internacional.

Funcionalismo en coyunda con escultura y pintura al aire libre; la biblioteca de Ciudad Universitaria de Juan O’Gorman y la Secretaría de Obras Públicas de Carlos Lazo, alcanzan sus antípodas con la aprobación de un poderoso sector en el poder:

“He ahí la respuesta de México ante el mundo, que no pudo realizarse durante la época de Vasconcelos por variadas razones; lo novedoso y sano del funcionalismo se agracia y ennoblece a mano de nuestros artistas de la talla de Rivera, Sequeiros, Mérida, O’Gorman, Eppens, Chávez Morado y tantos otros; atrás han quedado los fríos espacios que tanto han sido criticados. De hoy en adelante esplende nuestro arte nuevamente incorporado a nuestras grandes construcciones, como en la época prehispánica y los siglos de la colonia”.

Este texto nos revela por sí solo la gran confianza que inspiraba el camino elegido por los arquitectos mexicanos.

4. Los grandes despachos de arquitectos

Comenzaron, entonces, a conformarse grandes consocios alrededor de las más eminentes figuras profesionales, al tiempo que las grandes constructoras, entre las que sobresale la firma de Ingenieros Civiles Asociados (ICA), adquirieron, junto a otras de menor rango, enorme capacidad técnica que alcanza a rebasar nuestras fronteras. A los talleres de planificación y arquitectura de Mario Pani, Enrique del Moral, Augusto Álvarez, Ramón Marcos, Enrique de la Mora, Reynaldo Pérez Rayón, Enrique Yáñez, Ricardo de Robina y Juan Sordo Madaleno, se les encomendó buena parte de los proyectos institucionales y

los rascacielos de las empresas particulares. El Paseo de la Reforma se convirtió en un orgullo nacional y tanto los antiguos como los nuevos barrios se poblaron de testimonios innegables de la calidad que se alcanzaba; la industria de la construcción se desarrolló con poderoso impulso, hasta que se presentaron las crisis económicas de las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX.

Paralelamente a la crisis, decayó el control de las grandes firmas presididas por brillantes profesionistas, al tiempo que se fortalecieron las instituciones oficiales que acabarían totalizando gran parte de la actividad nacional.

El estilo particular comenzó a esfumarse hasta que los albores de la última década del siglo XX hicieron variar de nueva cuenta la vuelta de los augurios. La sólida teoría y la praxis que originaron y sustentaron durante cerca de cuarenta años a la corriente del funcionalismo en nuestro medio, tocaron fondo ante la avalancha de críticas y cuestionamientos que se le imputaron; a nivel internacional se aceleró una radical revisión de los postulados y surgieron nuevos polos de atracción que sedujeron a las nuevas generaciones. El japonés Kenzo Tangle, el chino-norteamericano J. Pei, el norteamericano Philip Johnson, el español Calatrava y el norteamericano Gaygi, y al lado de ellos una pléyade de nuestros arquitectos seducidos por sus conceptos y realizaciones, ensayaron múltiples caminos en los que de nueva cuenta el formalismo se impuso triunfal.

La obra del arquitecto jalisciense Luis Barragán fue reconocida por los fotos internacionales y sus enseñanzas fueron seguidas con apasionamiento, al tiempo que Teodoro González de León, Ricardo Legorreta, Abraham Zabludowsky, Agustín Hernández y los jóvenes Norten, Leal, Gómez Pimienta y Juan José Díaz Infante, volvieron a imponer particularidades fuertemente acentuadas, en las que la escala se magnificaba y el formalismo triunfaba. Las empresas edilicias y de planificación formal de estos últimos años fueron cambiando aceleradamente la fisonomía de muchos de nuestros centros urbanos y conjuntos residenciales, imponiendo nuevas formas de vida. El ejemplo de la gran arquitectura ha sido tomado de nueva cuenta por las clases populares, tratando de alcanzar la utopía que parecen ofrecer. Quizá el repertorio de nuestra nueva arquitectura pueda captarse con mayor facilidad en los centros turísticos, dada la magnitud, diversidad y fantasía que solicitan los espacios dedicados al ocio y, en cierta medida, a la evasión: dos componentes tan novedosos como inciertos que han aparecido en nuestra sociedad. La arquitectura de México va recuperando la posición internacional que alcanzó en los años cincuenta, dentro de un panorama mucho más complejo que el de aquellos años.

BIBLIOGRAFÍA

BENÉVOLO, L. (1977): *Diseño de la ciudad*. Barcelona: Ediciones Gustavo Gili. Ver Vol. IV.

BERNAL, I. (1979): *Tenochtitlán en una isla*. México: SepSetentas Diana.

CASTILLO, V. (1984): *Estructura económica de la sociedad Mexica*. México: Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

GIEDION, S. (1975): *La arquitectura, fenómeno de transición*. Barcelona: Ediciones Gustavo Gili.

GONZÁLEZ APARICIO, L. (1973): *Plano reconstructivo de la ciudad de Tenochtitlan*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.

LEÓN PORTILLA, M. (1972): *Los antiguos mexicanos a través de sus crónicas y cantares*. México: Fondo de Cultura Económica.

LEROY LADURIE, E. (1978): *Le territoire de l'historien*. París: Editions Galliard. Ver Vol. II.

LOMBARDO, S. (1971): *Desarrollo urbano de México-Tenochtitlan según las fuentes históricas*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.

ROJAS, J. L. de (1986): *México Tenochtitlan. Economía y sociedad en el siglo XVI*. México: El Colegio de Michoacán, Fondo de Cultura Económica.

SOUSTELLE, J. (1986): *La vida cotidiana de los aztecas*. México: Fondo de Cultura Económica.

TORQUEMADA, J. (1969): *Monarquía indiana*. México: Editorial Porrúa. Ver Vol. II.

TOVAR DE TERESA, G. (1987): *La ciudad de México y la utopía en el siglo XVI*. México: Seguros de México S.A.

TOYNBEE, A. (1968): *Ciudades de destino*. Madrid: Aguilar S.A.

VAILLANT, G. (1973): *La civilización azteca*. México: Fondo de Cultura Económica.