

EL DESASTRE EN LA CIUDAD DE MÉXICO: ¿NEOLIBERALISMO O TERREMOTOS?

Liliana López Levi, Mexicana. Departamento de Política y Cultura. Universidad Autónoma Metropolitana. Calzada del Hueso 1100. Colonia Villa Quietud. C.P. 04960. Del. Coyoacán. Ciudad de México. México.
Teléfono 5483 7110. Correo electrónico: levi_lili@yahoo.com.mx

Carmen Valverde Valverde, Mexicana. Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional Autónoma de México. Av. Universidad 3000. Ciudad Universitaria. CP. 04510. Del. Coyoacán. Ciudad de México. México.
Teléfono 5623 0069. Correo electrónico: val4604@yahoo.com.mx

RESUMEN

El artículo aborda las transformaciones socio territoriales de las últimas tres décadas en la Ciudad de México y los desastres atribuidos a los sismos ocurridos en septiembre de 1985 y en 2017. Se parte de la idea que el desastre no es un acontecimiento, sino un proceso. Por ende, al analizar las causas de la tragedia, en términos urbanos, encontramos más elementos causales en la implementación del neoliberalismo que en los movimientos telúricos. Con base en ello, se argumenta que, para los intereses capitalistas, la destrucción ha sido un campo de oportunidad para el avance y consolidación de un modelo económico que se ha configurado como una causa estructural del desastre.

PALABRAS CLAVE: neoliberalismo, sismos, Ciudad de México.

DISASTER IN MEXICO CITY: NEOLIBERALISM OR EARTHQUAKES?

ABSTRACT

This article deals with the socio-territorial transformations of the last three decades in Mexico City and the disasters attributed to the earthquakes that occurred in September 1985 and in 2017. It is based on the idea that disaster is not an event, but a process. Therefore, when analyzing the causes of the tragedy, in urban terms, we find more causal elements in the implementation of neoliberalism than in the telluric movements. Based on this, it is argued that, for capitalist interests, destruction has been a field of opportunity for the advance and consolidation of an economic model that has been configured as structural cause of disaster.

KEY WORDS: neoliberalism, earthquakes, Mexico City.

INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México está ubicada en una zona sísmica. Desde el punto de vista ambiental, los movimientos telúricos se potencializan por elementos tales como la presencia de suelos arcillosos y el hecho de estar asentada sobre un antiguo lago. En consecuencia, ha habido grandes terremotos desde tiempos inmemoriales. Cuando el fenómeno natural cimbra las estructuras sociales y de él se derivan daños humanos y materiales se habla de desastres. Sin embargo, desde las ciencias sociales se ha cuestionado ampliamente el adjetivo “naturales”; porque la magnitud de la tragedia no se puede explicar a partir de las variables físico-biológicas. Si bien, el fenómeno detonador puede ser natural, la catástrofe es social.

Recientemente, en septiembre de 2017, la sociedad se cimbró, haciendo remembranza de lo ocurrido en 1985 y con ello, se han reavivado las discusiones desde la academia sobre la configuración de la tragedia. Lo anterior nos da la pauta para cuestionar si debemos ubicar las causas de la tragedia en los terremotos o en el modelo económico imperante. ¿Se trata de un evento geológico que puso en jaque a la ciudad? o ¿es el capitalismo neoliberal el que ha configurado el proceso de desastre?

Terremotos y neoliberalismo son dos cuestiones que se unen en la Ciudad de México, a partir de los años ochenta del siglo pasado y que, en los últimos meses vuelven a ocupar un lugar central en la discusión territorial; en particular, desde el urbanismo, la arquitectura y la geografía. Ambos orientan de manera importante, la configuración territorial y las transformaciones urbanas de las últimas tres décadas. La destrucción de importantes áreas de la ciudad dio la pauta para la reconstrucción urbana y la discusión sobre su forma, estructura y organización, de tal suerte, que se conforma el Plan de Reconstrucción de la Ciudad de México (2017).

Durante este periodo y desde el ámbito de las políticas públicas, se pasa de aquellas orientadas a la descentralización de la capital del país, a las que buscan recuperar la importancia de la ciudad central; de aquellas que promueven la expansión de las periferias, a las que facilitan a la ciudad concentrada y densificada. Lo anterior se vuelve campo de oportunidad para el desarrollo de nuevos proyectos, que benefician al sector empresarial, a través de la privatización, la oportunidad de negocios, la revalorización del suelo y la reconfiguración del mercado inmobiliario.

Hablamos de los últimos treinta años, porque para analizar las transformaciones urbanas producidas en tiempos del neoliberalismo, la globalización y el desastre, hemos de partir del hecho que la década de los ochenta, del siglo pasado, fue un parteaguas, tanto para la historia del capitalismo global, como para el de la Ciudad de México.

A nivel mundial, es un momento en que se marca el final de la guerra fría y el inicio del discurso dominante sobre la globalización. La caída del bloque liderado por la Unión Soviética no solo conlleva el fin de un mundo bipolar y el principio de un nuevo orden mundial, sino que se da paso a una fase del capitalismo, donde la economía queda supeditada al modelo neoliberal, que se había estado gestando y abriendo camino en los años anteriores.

El liderazgo de Ronald Reagan y Margaret Thatcher fue central en la década de los ochenta para consolidar el modelo, apoyados por la gestión del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estos últimos condicionaron créditos y programas de ayuda en el entonces llamado tercer mundo, a compromisos de adoptar medidas estructurales, congruentes con el modelo neoliberal (Escalante, 2015: 131).

Por otro lado, a nivel mundial fue también un tiempo de concientización y preocupación por los eventos catastróficos, detonados por fenómenos naturales. En diciembre de 1987, durante la 96ª sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU se decide designar a la década de los noventa como el decenio internacional para la reducción de los desastres naturales¹ (ONU, 1987). Paradójicamente, en ese periodo avanza el neoliberalismo.

En México, se conjuntan todos estos acontecimientos. El papel del Estado se replantea a la sombra de la globalización y el neoliberalismo. Las consecuencias se hacen presentes en la

¹ Si bien posteriormente se aclara, es importante señalar, desde este momento, que es equivocado calificar a los desastres como naturales, lo indicado es hablar de fenómenos naturales.

Ciudad de México. El proteccionismo ya no se orienta a la población, sino a las grandes empresas y a los sectores financieros. Aunado a lo anterior, en 1985 ocurre uno de los mayores desastres registrados hasta ese momento. Un par de sismos que dejaron a la ciudad devastada y marcaron el inicio de un nuevo periodo.

Ahora, treinta y dos años después, el 19 de septiembre de 2017, ocurre otro gran sismo. Son otros tiempos y otras las consecuencias. Sin embargo, hay cuantiosos daños y se hacen patentes nuevas formas de vulnerabilidad. Nos encontramos ante un escenario en el cual el neoliberalismo ha avanzado considerablemente y se ha consolidado.

Con base en lo anterior, el presente artículo busca analizar la configuración del desastre en la Ciudad de México, sus causas y consecuencias, partiendo de la idea que el desastre es un proceso y no un fenómeno; que se construye a través del tiempo, aunque se haga patente en un momento determinado. Para ello, se hizo una revisión histórica, particularmente de la política pública y de sus cambios, a través de los planes, programas e instrumentos de planeación urbana. También se utilizaron fuentes hemerográficas y se entrevistó a damnificados. Los sismos fueron considerados como momentos de ruptura, en los cuales se hace patente el desastre. Además, la destrucción material y la conmoción social facilitaron y justificaron el replanteamiento de la ciudad, en muchos sentidos. Sin embargo, nosotras nos enfocamos en términos de gestión urbana, ordenamiento y revalorización del suelo, de derechos y justicia territorial.

LA CONSTRUCCIÓN DEL DESASTRE

Los estudios que se han hecho sobre desastres desde las ciencias sociales muestran que el fenómeno natural (o antropogénico) es el detonador de una situación de emergencia, más no su causa. Entre otros muchos podemos citar a Maskrey (1993), Rodríguez (2007), Calderón (2011), Marchezini (2014) y Macías (2015; 2016), quienes argumentan que la vulnerabilidad de la población desempeña un papel fundamental al momento de enfrentar una amenaza. De la vulnerabilidad depende el grado en que resultan afectados, así como su capacidad de recuperación. En este sentido, características tales como los niveles de pobreza, marginalidad, exclusión, migración, acceso a la vivienda y al trabajo, entre otras, resultan de suma importancia. Todas estas cuestiones son dinámicas y cambiantes, se configuran a través del tiempo. De ahí que se hable del desastre en términos de proceso y no de un acontecimiento.

El punto de partida es la distinción entre el fenómeno natural y el desastre. Los terremotos, las inundaciones, los tornados, las sequías, las erupciones volcánicas y las epidemias, entre otros, son acontecimientos geológicos, geomorfológicos, meteorológicos o biológicos que forman parte de los procesos de la Tierra y, en ese sentido, son naturales. El ser humano, a partir de sus actividades añade el elemento antrópico, que muchas veces agrava o detona la situación. El daño también puede derivarse de acciones directas de personas como sucede en el caso de los derrames de materiales peligrosos, los accidentes, las explosiones, las guerras, los ataques terroristas y los incendios (López Levi, 2010: 376).

Hablamos de desastre cuando estos acontecimientos o fenómenos rebasan el ámbito personal y desestructuran la vida social. Cuando hay muertos, heridos, daños materiales y psicológicos; cuando hay pérdidas laborales, patrimoniales y comunitarias; cuando hay ruptura de las estructuras institucionales, económicas, políticas y culturales. Aunque se tiende a asociar la tragedia con el fenómeno o suceso detonador, este no es suficiente para

generar el desastre. Los daños no corresponden a su magnitud, sino a la vulnerabilidad de la población (López Levi, 2010: 376).

Si un suceso no afecta a un grupo social, no se habla de desastre. Y cuando ocurre una catástrofe resulta que no afecta a todos por igual. Hay quienes resultan profundamente dañados, mientras que otros no lo padecen y algunos más salen poco afectados. En general, los niños, los ancianos, los enfermos, las personas con alguna discapacidad, la gente que vive en condiciones de pobreza y los inmigrantes son más vulnerables que el resto de la población.

La vulnerabilidad tiene dos componentes. Por un lado, se refiere a la susceptibilidad de la gente a ser afectada y, por otro a sus posibilidades de recuperación. La organización social, las estructuras de poder, el modelo económico, las capacidades, habilidades y recursos de la población son asuntos determinantes para una comunidad que enfrenta un desastre. Todo ello depende de condiciones estructurales de la sociedad. No son cosas asociadas al fenómeno natural, el evento tecnológico o la acción humana a la que se le atribuye el origen de la tragedia, que desencadenó el desastre.

En otras palabras, los desastres no son naturales, son sociales; no son eventos, sino procesos complejos que se configuran a través del tiempo y, por ende, no deben solo atribuirse un fenómeno físico ambiental, humano o biológico. La tragedia se construye a través del tiempo, a partir de las condiciones locales y sus vínculos con estructuras regionales y mundiales. La vulnerabilidad está estrechamente vinculada a la estructura de la sociedad, a sus relaciones de poder, la estructura económica, la organización sociocultural, los niveles educativos, la experiencia, las prácticas cotidianas, entre otras.

Para el caso que aquí nos ocupa, nos abocaremos a los sismos que han cimbrado a la Ciudad de México de manera más importante. Los primeros ocurrieron los días jueves 19 de septiembre de 1985 a las 7:19 y viernes 20 de septiembre del mismo año a las 19:38 horas. Uno con una magnitud de 8.1 en la escala de Richter y el otro, de 7.6, con un epicentro en las costas de Michoacán. Treinta y dos años después, el 19 de septiembre de 2017, hay un sismo de 7.1 grados a las 13:14 horas, cuyo epicentro se ubicó en los límites de los estados de Puebla y Morelos, que si bien de menor magnitud a los referidos de 1985, afectó gravemente a la Ciudad de México, básicamente por su cercanía al epicentro y por la aceleración máxima que éste registró en algunos lugares de la Ciudad de México, así por ejemplo, en las Delegaciones de Tlalpán, Coyoacán y Tlahuac, fue de 90, 60 y 32 respectivamente (Servicio Sismológico Nacional, 2017).

En ambos casos, las consecuencias incluyen daños en escuelas, hospitales, oficinas públicas y privadas, fábricas y en una gran cantidad de viviendas tanto unifamiliares como plurifamiliares, entre otras. En 1985 destacaron las afectaciones en las vecindades populares y en las fábricas de confección de ropa, ubicadas principalmente en colonias de la delegación Cuauhtémoc; la cantidad de muertos fue incierta, aunque las cifras rondaban en los 10 mil. También se habló de unos 1500 desaparecidos, más de 40 mil heridos, 50 mil viviendas afectadas y más de 80 mil damnificados (La Red, 2011)².

² Existen diversas fuentes. En este caso citamos la base de datos de la Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina https://online.desinventar.org/desinventar/#MEX-1250695136-mexico_inventario_historico_de_desastres, donde se recuperan datos de *La Jornada* 01/10/1985, 17/10/85, 21/10/85 y 01/11/85. Los datos de *La Jornada* fueron tomados de la Comisión Metropolitana y dados a conocer el 1° de octubre de 1985.

En cambio, en 2017, la cantidad de muertos, según la agencia de noticias Animal Político (Aroche, 2017) fue de 228 personas en la Ciudad de México. De acuerdo con el *Segundo informe de la afectación de la actividad económica después del sismo del 19 de septiembre de 2017* (CDMX, 2017) las zonas afectadas se extendieron hacia el sur y, además de las colonias centrales como Lindavista, Zona Rosa, Condesa, Roma Norte y Del Valle-Narvarte, resultaron muy afectadas Coapa (Girasoles y Tenorios), Tláhuac (Del Mar) y Xochimilco (San Gregorio Atalpulco). Durante la emergencia, diversos medios de comunicación reportaron muertos, heridos, personas que quedaron atrapadas entre los escombros, casas, comercios y escuelas que se vinieron abajo, otras que resultaron dañadas, que hubo que desalojar ya que ponían en peligro a sus moradores. Entonces, se hizo evidente la vulnerabilidad de la población capitalina, el grado de ineficiencia de las autoridades y de los funcionarios públicos. También la solidaridad y el grado de organización ciudadana.

En términos generales, hubo diferencias en la respuesta de la población, así como en su vinculación con el aparato gubernamental. En 1985 se evidenció el autoritarismo que imperaba en una entidad federativa que no tenía derecho a elegir a sus representantes. En cambio, en 2017, el sismo fue otra muestra más de la separación entre los habitantes de la ciudad y sus gobernantes; con un gobierno que se dice de izquierda, elegido mediante votación, pero igualmente ineficiente para dar una pronta respuesta ante la crisis. Uno pensaría que de lo acontecido 32 años antes, debiera haber servido para que la población de la ciudad fuera menos vulnerable. Sin embargo, la mala relación entre la población y sus instituciones de gobierno constituye uno de los elementos que producen el desastre.

Más allá de las pérdidas humanas y materiales, lo que nos interesa plantear es que el desastre no viene del fenómeno geológico, sino de la economía capitalista y en particular de la implementación del neoliberalismo, un modelo que desde lo global se ha incrustado en lo local y que, además, supo aprovechar los sismos para reconfigurar la ciudad. Cabe destacar que para el caso del sismo del pasado 19 de septiembre, la reconstrucción aún no se ha concretado. Esto podría atribuirse a diversos motivos, que van desde la incapacidad y la ineficiencia hasta el momento político.

IMAGEN 1: LOS GRANDES SISMOS DE LA CIUDAD



Foto: Carmen Valverde. Mural en Eje 10 Sur.

NEOLIBERALISMO, GLOBALIZACIÓN Y CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO URBANO

Con la caída del muro de Berlín y el desmoronamiento del sistema socialista, el mundo cambió de una estructura bipolar (es curioso que hoy en día esta palabra remita más a una cuestión psicológica que a una política) a un nuevo orden mundial, donde el capitalismo se hizo cada vez más dominante, más hegemónico y depredador, uno que desarrolló a la ciudad bajo el esquema neoliberal.

De acuerdo con Fernando Escalante (2015), el neoliberalismo implica una etapa del capitalismo que va más allá del ámbito económico. Se trata de un modelo que no busca reducir, sino transformar al Estado, para que éste garantice el funcionamiento del mercado y propicie su expansión. Por ende, debe concretarse a través de una serie de políticas públicas y transformaciones socioculturales, en donde entran en juego valores y creencias.

Las ideas que legitiman el modelo parten del principio que las fuerzas del mercado deben guiar el desarrollo, por ser económicamente más efectivas. Con ello se limitan los malos manejos y el desperdicio de recursos. Desde esta perspectiva, se asume que la burocracia es ineficiente, que los funcionarios públicos obedecen a sus propios intereses y tienden a ser corruptos. En cambio, el sector privado es mejor porque está sometido a las reglas del mercado; es más imparcial, funciona mejor y no depende de los vicios humanos.

El modelo se ha implementado a lo largo y ancho del planeta a través de mecanismos tales como la privatización, la reducción del gasto público, la desregulación, la flexibilización y la apertura a los mercados internacionales. Todo ello justificado por discursos sustentados en conceptos tales como la eficacia, la eficiencia y la libertad. Sin embargo, desde el ideario neoliberal, esta última se refiere a los mercados y no a las personas, aunque en el discurso se haga énfasis en la libertad que la gente alcanza con el sistema.

En concordancia con el rumbo trazado por el capitalismo occidental de la década de los ochenta, México cambió radicalmente su sistema económico y asumió la perspectiva neoliberal con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988). Entonces, iniciaron las reformas estructurales que permitieron el recorte del gasto público, la desincorporación de las empresas estatales y la apertura de la economía nacional a los mercados internacionales. El Estado se redujo y delegó funciones a la iniciativa privada, a los gobiernos locales y a la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y asociaciones civiles (Toscana, 2010).

Lo anterior se justificó con el argumento de que las políticas públicas del modelo del Estado benefactor y del nacionalismo revolucionario, ya no eran funcionales y habían producido la crisis económica, el déficit fiscal, la deuda externa, la caída de los precios del petróleo y la inflación (Escalante, 2015: 112). “Los setenta son años amargos, de inestabilidad, desempleo y crisis económica, años de huelgas, manifestaciones violentas, empobrecimiento masivo, años de terrorismo, de exasperación social, de tensión. La seguridad, el ánimo confiado, optimista, de la posguerra desaparece y despunta un mundo nuevo” (Escalante, 2015: 93).

Después del 85, en medio de un periodo de implementación de políticas neoliberales, el desastre favoreció la consolidación de dicho modelo. Una vez destruido una parte considerable del centro de la ciudad, se replantearon las políticas urbanas y la normativa

con respecto al uso del suelo, incentivando la densificación, la renovación y la restauración del patrimonio.

En la parte central de la ciudad, el desastre justificó el desplazamiento de las familias de bajos recursos y la recuperación y revalorización del suelo urbano por parte de los inversionistas y especuladores inmobiliarios, sin olvidar que la presión social también obligó la expropiación de predios y la construcción de viviendas para damnificados, cambiando el tipo de tenencia. Así del alquiler se pasa a la propiedad privada bajo el esquema de condominio vecinal. A pesar de una oposición inicial por parte de organizaciones civiles, con el tiempo, el capital inmobiliario logró apropiarse de la mayor parte de los terrenos de valor alto en la capital del país.

Hoy en día, la ciudad neoliberal se hace patente por una transformación que sigue la lógica de los capitales inmobiliarios, que favorece al sector financiero y cuya infraestructura es renovada con una fuerte inversión pública. Las clases menos favorecidas han sido desplazadas a las periferias, la gestión del espacio público está cada vez más en manos privadas, el suelo es ocupado por un sector comercial de grandes marcas que expulsa a los pequeños comerciantes, el patrimonio histórico y cultural se mercantiliza, el derecho a la vivienda se sustituye por el derecho al crédito y por la preocupación de que la vivienda sea durable.

LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL (1980-2017)

Si bien la Ciudad de México tiene una larga historia que se remonta a la época prehispánica, nosotras pondremos atención a los sucesos ocurridos desde los años 80 del siglo XX, ya que como se dijo anteriormente, a partir de esa década se vislumbra más claramente la entrada del neoliberalismo en México y de manera particular en la capital del país. Indudablemente, cuando sea pertinente, nos remitiremos a lo ocurrido antes de los años ochenta.

Antes de adentrarnos en el contexto político y de gobierno de la ciudad, durante el periodo neoliberal, consideramos necesario enfatizar que, si bien se suele generar una ambigüedad entre la Ciudad de México y la zona conurbada; para los fines del presente artículo nos limitaremos a analizar el problema planteado dentro de los límites de la entidad federativa CDMX. Aunque reconocemos que la Zona Metropolitana registra relaciones funcionales, flujos de personas y mercancías de manera continua, en donde quedan involucradas tres entidades federativas³; en términos de políticas públicas, la normatividad y los instrumentos de planeación se construyen desde el gobierno local para resolver problemas específicos de la demarcación antes llamada Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Como puede observarse en el siguiente cuadro (Cuadro 1) referente a la población de la Ciudad de México, desde 1980 hasta el Censo de Población de 2015, ésta no rebasa los 9 millones de personas. El crecimiento medio anual, más alto, lo registra en el periodo 1970 a 1980, después de 1980 el crecimiento es muy bajo. Incluso de 1980 a 1990 se tiene un decremento de carácter negativo. También, se puede observar que desde 2010 la población aumenta ligeramente, hasta alcanzar casi 9 millones de habitantes. Muy probablemente el descenso registrado de 1980 a 1990 se haya debido a los sismos de 1985, no sólo por el número de muertes, sino por la emigración hacia otras entidades del país. Por el contrario,

³ Ciudad de México (antes Distrito Federal), Estado de México e Hidalgo.

el aumento de población que se está registrando actualmente, aunque leve, pueda deberse a la política de retorno a la ciudad, una ciudad que hasta hace poco era segura.

Si se relaciona dicho crecimiento con el registrado en la zona metropolitana, se identifica que mientras el Distrito Federal/Ciudad de México ha crecido a ritmos muy bajos, la mayoría de los municipios metropolitanos lo han hecho de forma acelerada, de tal suerte que la zona conurbada llega a sumar más de 20 millones de habitantes; parte de los cuales se desplazan ya sea al Distrito Federal o de éste a los municipios metropolitanos, lo que complejiza cualquier proceso que ocurra en el territorio metropolitano.

CUADRO 1. CRECIMIENTO DE POBLACIÓN DEL
 DISTRITO FEDERAL, 1980-2015

	<i>Población</i>	<i>Tasa</i> ¹
1980	8,831 079	2,4%
1990	8,235 744	-0,7%
2000	8,605 239	0,4%
2005	8,720 916	0,2%
2010	8,851 080	0,3%
2015	8,918 653	0,3%
Fuentes: INEGI		
¹ crecimiento medio anual.		

En el periodo de los años cuarenta a los setenta, el crecimiento demográfico de la Ciudad de México fue exponencial, lo que produjo un déficit de vivienda para la población de bajos recursos. En consecuencia, proliferaron los asentamientos irregulares, también denominados colonias “paracaidistas” y actualmente conocidos bajo el concepto de urbanización popular.

Como ya mencionamos después, 1980, el ritmo de crecimiento demográfico fue menor en la Ciudad de México y las políticas públicas se orientaron a la densificación y renovación de inmuebles; mientras ocurría lo contrario en los municipios integrados a la zona metropolitana, donde en principio la expansión urbana se dio bajo la autoconstrucción y la vivienda informal y una década más tarde con el esquema de los macro desarrollos inmobiliarios de mini viviendas de interés social.

Las políticas públicas, entre ellas, los planes y programas de desarrollo urbano que aquí anotamos respondieron a los problemas del Distrito Federal⁴. Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, impactaron en el territorio aledaño. Por ejemplo, al decretarse una política de densificación en el Distrito Federal, se dio como consecuencia una mayor expansión horizontal del área construida por los municipios del Estado de México, así como la integración de nuevos municipios a la zona metropolitana.

⁴ Dado que tiene escasos dos años de que al Distrito Federal se le denomina Ciudad de México, seguiremos utilizando la nominación anterior al referirnos a la entidad y cuando nos situemos en procesos de 2016 a la fecha utilizaremos Ciudad de México.

Ahora bien, las políticas urbanas se dieron en un marco de gestión, cuya trama político-administrativa, consideramos necesario exponer. Iniciaremos por resaltar que el Distrito Federal, durante muchas décadas fue gobernado por un jefe de gobierno o popularmente conocido como regente, que era designado y removido directamente por el presidente de la República, sin consulta con los ciudadanos de esta entidad. Para el periodo que nos ocupa, es decir, de 1980 a la fecha, los regentes de la ciudad fueron: Carlos Hank González (1976-1982), Ramón Aguirre Velázquez (1982-1988), Manuel Camacho Solís (1988-1993), Manuel Aguilera Gómez (1993-1994) y el último Óscar Espinosa Villareal (1994-1997), todos ellos destacados miembros del PRI.

Después de esa fecha y a partir de la Reforma Constitucional de 1996, de acuerdo al Artículo 122, los ciudadanos del Distrito Federal eligen al jefe de Gobierno cada seis años, con excepción del primero que fue por tres años. De 1997 hasta hoy día, todos los Jefes de Gobierno han tenido una filiación perredista: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-1999)⁵ Rosario Robles Berlanga (1999-2000)⁶, Andrés Manuel López Obrador (2000-2005)⁷, Alejandro Encinas Rodríguez (2005-2006), Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012) y Miguel Ángel Mancera (2012-2018).

Estos regentes y jefes de gobierno del Distrito Federal/Ciudad de México han operado mediante políticas públicas, planes y programas de desarrollo urbano, donde podemos encontrar las pautas que es necesario conocer para entender cómo se ha ido configurando la ciudad en el marco del neoliberalismo. Para matizar las dimensiones del desastre, cabe señalar que si bien se puede afirmar que ha habido muchas cuestiones negativas, tanto los gobiernos de extracción priista como los perredistas han tenido también logros que han beneficiado a la ciudad. Es por ello, que discrepamos de lo que Jorge Mercado Mondragón y Karina Ochoa Muñoz afirman en la introducción del libro *La Ciudad de México y los retos legislativos actuales* (2013) donde, con una visión política y hasta cierto punto sesgada, se refieren a la ciudad gobernada por priistas afirmando que:

En esta ciudad de contrastes predominaba la desigualdad, la pobreza, la injusticia. La insalubridad. El nulo acceso a la educación, a la cultura y el esparcimiento. La violación a los derechos humanos de los habitantes, por parte de la policía y los agentes del Estado, era una práctica común y no había posibilidad alguna de establecer una crítica a la situación imperante; cualquier intento era de inmediato acallado.

Al respecto, cabe decir que, por un lado, los gobiernos perredistas no encontraron a la ciudad tan desastrosa como se enuncia en la cita del párrafo anterior y, por el otro lado, no todos los problemas de la gran ciudad han sido resueltos. Se mantienen problemas tales como la desigualdad, la pobreza y la injusticia. Consideramos que ni se pueden negar las obras que los gobiernos priistas realizaron de 1980 a 1997 ni sus desaciertos. Entre otras cosas y como ejemplo, se puede mencionar que junto con el gobierno federal construyeron

⁵ Cárdenas fue electo como el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el período 1997-2000, sin embargo, renunció a la jefatura por contender en las elecciones para presidente de la República, designando en su lugar a Rosario Robles en calidad de interina.

⁶ Reiteramos, ella no fue electa para fungir como Jefa de Gobierno, fue una designación directa, en carácter de interina, por Cuauhtémoc Cárdenas,

⁷ Es un caso semejante al anterior, López Obrador solicita licencia para contender en las elecciones presidenciales y designa como Jefe de Gobierno Interino a Encinas.

grandes obras de infraestructura para resolver diversos problemas que aquejaban a la ciudad⁸; al tiempo que gobernaron en forma represiva. Asimismo, favorecieron la proliferación de asentamientos irregulares, mediante prácticas clientelares que incluso permitieron al propio PRI ganar elecciones presidenciales, mediante el voto cautivo. Lo mismo ocurrió con el hecho de mantener las rentas congeladas durante varias décadas.

La Ciudad de México también se ha visto transformada con los gobiernos perredistas. Por un lado, con acciones positivas, y por otro, con implicaciones negativas. Los coordinadores del libro antes citado señalan grandes logros, cuando “hacen un recorrido por las más importantes políticas públicas y de agenda ciudadana que se han planteado desde la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, desde el arribo de la izquierda a la capital del país.” En lo particular consideramos que entre dichos aportes de la izquierda en la Ciudad de México están: la despenalización del aborto, el matrimonio entre homosexuales, el reconocimiento de la comunidad LGBTTTI, el Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario, entre otros. De igual forma se han construido grandes obras de infraestructura y transporte: Segundos Pisos, Autopista Urbana (de cuota), ampliación de líneas del Metrobús (con sus grandes deficiencias en su funcionamiento), ampliación de líneas del Metro y la construcción de la línea 12.

Desde el punto de vista negativo, se destaca la proliferación de los taxis piratas y del ambulante en el periodo de López Obrador. Aunado a lo anterior, el propio Bando 2, tuvo consecuencias en los precios del suelo, que aparentemente no fueron calculadas. De manera relevante, hay que anotar que la política pública que enmarca la normatividad, así como los instrumentos que se cuentan para el desarrollo urbano de la Ciudad de México, ha ido configurando una ciudad distinta en su dinámica socioeconómica y en su estructura urbana. A continuación, se abordará con mayor detalle la forma en que las políticas públicas y específicamente, los planes y programas de desarrollo urbano reflejan ciertas acciones, para permitir una mayor libertad para que el mercado actúe en condiciones propicias para obtener mayores beneficios. Posteriormente, se hará énfasis en las normas e instrumentos que se aplican en el desarrollo urbano.

LA DENSIFICACIÓN URBANA DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA

En el proceso de construcción de la ciudad neoliberal, los terremotos de 1985 sacudieron al sistema político, económico y social. En este sentido, fueron movimientos telúricos que impactaron más allá de la estructura geológica y edafológica de la región.

Menos de dos años después, se aprobó el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988 (DDF, 1987), siendo jefe de gobierno Ramón Aguirre Velázquez. Dicho programa contiene 6 tesis básicas, de las cuales destacamos las siguientes:

1) Controlar y ordenar el crecimiento metropolitano. Con esta se hace patente la necesidad del control del crecimiento ya que este ha dado lugar a una zona metropolitana de “786,000 hectáreas”. 2) Límites al crecimiento. En este apartado se hace patente las dificultades para dotar de servicios a las áreas periféricas, el deterioro ambiental que acarrea; así como continuar con la desconcentración de industrias contaminantes y no autorizar nuevos

⁸ Entre las que podemos mencionar vialidades (prolongación del Anillo Periférico, ejes viales, Circuito Interior), transportes (Metro, Aeropuerto Benito Juárez, Centrales Camioneras), equipamientos (hospitales de primer orden, Central de Abastos, mercados públicos, escuelas desde el nivel básico hasta de educación superior), vivienda (grandes conjuntos habitacionales de interés social).

fraccionamientos, tal como se venía haciendo. 3) La reconstrucción de la zona central de la ciudad, indicando que ello se llevaría a cabo: “en las delegaciones Gustavo A. Madero, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc, será mediante una nueva zonificación, de acuerdo al riesgo sísmico, **limitando las alturas de los edificios, por lo que se reducirán las densidades e intensidades permitidas, creando más espacios abiertos para refugio en caso de desastre**”⁹ (DDF, 1987).

En la tesis cuarta se recomienda el reordenamiento urbano, el cual se prevé que estará estructurado en ocho sectores que contendrán a los centros, subcentros y corredores urbanos y zonas especiales de desarrollo controlado, y el Centro Histórico. Por último, se anota que es necesario contar con un marco jurídico acorde a los señalado (DDF, 1987), aspecto fundamental para lograr los propósitos trazados.

De todo lo anterior, nos permitimos resaltar tres aspectos, la preocupación por reconstruir las zonas dañadas por los sismos de 1985, la sensibilidad a limitar la altura de los edificios en cuatro delegaciones, tres de ellas centrales y el tercero, referido a las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), que son consideradas como “áreas urbanas con características y problemática particulares que por el valor especial que revisten para la ciudad, deberán ajustarse a una zonificación y reglamentación de desarrollo controlado” (DDF, 1987). Entre ellas se encuentra: 1) Refinería 18 de marzo, que según el programa por su peligrosidad se proponen medidas de mejoramiento de la zona a favor de la seguridad de sus habitantes. 2) “Barrios afectados por los sismos. Abarca la zona más afectada por los sismos de 1985. A través de estudios ya elaborados y otros que se encuentran en proceso se podrán determinar tipos de zonas de vulnerabilidad sísmica. A la fecha se han efectuado 78 proyectos de reordenación urbana los cuales se encuentran en proceso de seguimiento. 3) Colonia Juárez, Roma y Condesa. Esta zona presenta valores arquitectónicos y de imagen urbana que conviene preservar en contrapartida al cambio del uso del suelo que experimentan” (DDF, 1987).

Sin intención de especular, consideramos que con la creación de las ZEDEC se marca el establecimiento de una normatividad que promoverá la regeneración urbana, la revalorización del patrimonio, la exclusividad, permitiendo que el mercado inmobiliario actúe abiertamente en ellas y que, como mencionan Duhau y Giglia (2004), son dispositivos específicos de regulación urbana y que en varios casos han desencadenado conflictos por el territorio. Es decir, se trata de espacios neoliberales, donde el actuar del Estado protege los intereses del mercado. Son diversos los ZEDEC que se crearon. Aparte de las Colonias Roma, Condesa e Hipódromo, ya mencionadas, se establecen otras, Polanco, Juárez, Lindavista, Del Valle, Nápoles e Insurgentes Mixcoac (DDF, 1987). También, Lomas de Chapultepec, Santa Fe, Centro de Tlalpan, Coyoacán, La Florida; todas ellas con el distintivo de exclusividad. En conclusión, las ZEDEC, es el primero y gran paso para activar el mercado en ciertos espacios de una incipiente ciudad neoliberal.

Las ZEDEC, con algunas modificaciones, fueron denominadas, años más tarde, Programas Parciales de Desarrollo Urbano¹⁰, de tal suerte que para 1996 se cuentan con 41. De ellos,

⁹ El subrayado es de las autoras del presente artículo

¹⁰ Ello quedó “establecido en el Artículo Sexto Transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996, durante la realización de la Constitución Pública de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, se determinó la confirmación modificación o cancelación de los Acuerdos por los que se determinaba como Zonas Especiales de Desarrollo Controlado; por lo que estos pasaron a denominarse Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

29 corresponden a suelo urbano y 12 se encuentran en suelo de conservación. Estos programas parciales, al igual que sus antecesoras, pueden ser motivo de una transformación de la morfología y funcionalidad urbana mediante la activación del mercado inmobiliario, pero, a la vez, en ellos se puede presentar una fuerte resistencia al cambio. Tal fue el caso de la colonia La Florida, como lo señalan claramente Duhau y Giglia (2004), en donde los residentes, amparados en el marco jurídico que le da sustento a los Programas Parciales, intentaron impedir cualquier cambio que consideraban les afectaba, en ocasiones sin poderlo evitar. De tal suerte que, en dicha colonia de vivienda unifamiliar de lujo, ha pasado a una proliferación de condominios horizontales (otra forma de densificación) y la introducción de usos comerciales y de servicios. Esto en concordancia con la lógica de los desarrolladores inmobiliarios, quienes encuentran estrategias para imponer la dinámica del cambio en contubernio con el gobierno local, para densificar y sacar importantes ganancias de un lugar con localización y accesibilidad de primera jerarquía.

Otro paso trascendental que se dio, entre 1985 y los años noventa. Uno que igualmente, permitió la entrada del mercado inmobiliario en zona central de la ciudad. Fue la paulatina abolición de las rentas congeladas en el Distrito Federal. En buena parte, bajo el Programa de Renovación Habitacional, creado exclusivamente para resolver el problema de vivienda de los damnificados de las vecindades colapsadas por los sismos de 1985. Este permitió el cambio de tenencia, de viviendas en alquiler a viviendas propias, bajo el esquema de propiedad en condominio vecinal. Con ello, vino la posibilidad de vender la vivienda a través del mercado inmobiliario formal.

De ninguna manera podemos soslayar que, años más tarde, en el gobierno de López Obrador se emitió el llamado Bando 2, el cual estaba destinado a normar la construcción de vivienda de interés social en las delegaciones centrales del Distrito Federal y desalentaba el crecimiento de desarrollos inmobiliarios en las delegaciones periféricas. Las consecuencias de su aplicación¹¹ fue la construcción acelerada de vivienda, generalmente plurifamiliar para clases medias altas y altas, a lo ancho y largo del Distrito Federal. Aunque en un principio se dio en las zonas centrales, rápidamente se difundió en las delegaciones periféricas. Como resultado inmediato se dio un incremento de edificaciones en vertical, así como un aumento del precio del suelo en toda la entidad. El proceso de crecimiento vertical está en expansión, incluso en colonias populares con una buena localización. Tal vez la única delegación que escapa a ello es Milpa Alta. En otras palabras, el Bando 2 detonó un boom inmobiliario que hasta la fecha no se detiene. De la noche a la mañana aparecen nuevos edificios para vivienda u oficinas. Han pasado cuatro gobiernos: López Obrador, Encinas, Ebrad y Mancera y el proceso continúa, sin importar los déficits que esta construcción acelerada está ocasionando, con respecto al abastecimiento de agua y energía eléctrica, así como la sobre saturación de vialidades y mayores demandas de transporte y estacionamientos.

El boom inmobiliario ha ocasionado la expulsión de población residente de muchos años en distintos barrios y colonias de la ciudad. Con ello la llegada de nuevos vecinos, en general, con mayores posibilidades económicas que los anteriores. Comúnmente a este

¹¹ El suelo en zonas centrales de cualquier ciudad adquiere precios altos en relación al resto de la ciudad, situación argumentada por diversos estudiosos de la ciudad.

proceso se le denomina gentrificación; y tal vez sea, el que mejor representa a la ciudad neoliberal en el contexto urbano.

Otra estrategia para impulsar abiertamente la ciudad neoliberal se manifiesta en lo que expone Miguel Ángel Mancera respecto a las ZODES¹²

...las ZODES son áreas establecidas por el Gobierno de la Ciudad con el propósito de impulsar vocaciones productivas, generar inversión, infraestructura y condiciones urbanas sustentables para recuperar cualitativamente zonas específicas de la Ciudad de México, a través de un modelo de gestión territorial basado en asociaciones estratégicas entre el sector público, el sector privado y el sector social orientadas a mejorar la calidad de vida en la ciudad. Aprovechando para ello, el potencial que por sus condiciones territoriales, económicas, vocacionales y sociales presentan diversas zonas de la misma.

Las ZODES como política urbana, se encuentran establecidas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, el cual establece en el Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura, la implementación de Zonas de Desarrollo Económico y Social para la ciudad...(Ciudad de México, s/f).

Hasta la fecha se ha visto que, para la construcción de la ciudad neoliberal, las ZODES resultaron un fracaso, tal vez por las movilizaciones de sectores populares de las zonas de los pedregales. Sin embargo y aún sin ser tan exitosas como se esperaba, se aprecia en la ZODE Ciudad de la Salud en la Delegación Tlalpan, que se activaron los cambios de uso del suelo de residencial a servicios y comercios.

Como ya se había mencionado, la normatividad urbana y algunos instrumentos de planeación han coadyuvado en la transformación de la morfología urbana de la Ciudad de México. De una ciudad eminentemente de poca altura y de poca densidad habitacional, ahora tenemos edificios de distinta altura, desde grandes rascacielos en las zonas donde el precio del suelo se valora muy alto, hasta edificios de cuatro niveles, con un aumento en la densidad habitacional.

En este sentido, el gobierno, como lo señala Escalante (2015) desempeña un papel importante en la configuración de la ciudad neoliberal, a través de instrumentos como la Norma 26 (Ciudad de México, 2010). Dicha norma, se aplican en suelo urbano, en casos como aquellos con potencial de desarrollo, con potencial de mejoramiento, con potencial de reciclamiento o la de conservación patrimonial o bien mediante el Sistema de transferencia de potencialidad del desarrollo urbano (Ciudad de México, 2018).

LOS SISMOS Y LA CIUDAD

Hace 32 años la Ciudad de México, estaba saliendo de un acelerado crecimiento poblacional, con asentamientos de carácter irregular (ahora llamados urbanización popular), más los concebidos barrios y colonias para clases altas y medias. El centro

¹² A continuación se señala que “de acuerdo con lo establecido en el Artículo Sexto Transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996, durante la realización de la Constitución Pública de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, se determinó la confirmación modificación o cancelación de los Acuerdos por los que se determinaba como Zonas Especiales de Desarrollo Controlado; por lo que estos pasaron a denominarse Programas Parciales de Desarrollo Urbano” (<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-parciales>), los cuales persisten hasta la fecha.

histórico se encontraba en un franco deterioro, con una buena cantidad de población que vivía en vecindades, amparada por un decreto de rentas congeladas de los años cuarenta. Los dueños de las viviendas no les daban mantenimiento, pues los alquileres bajos que imponía el decreto no permitían que fuera negocio. Por tanto, muchas de ellas estaban en estado ruinoso. Como ya mencionamos el 19 y 20 de septiembre ocurrieron dos fuertes sismos. En las primeras horas que les siguieron, se hizo patente que una vasta cantidad de edificios habían colapsado, numerosas vecindades de la zona central de la ciudad quedaron fuertemente afectadas, así como otras edificaciones de clases medias y medias altas. Tal fue el caso de Tlatelolco, la colonia Roma, la Condesa. Además, se derrumbaron oficinas e inmuebles donde trabajaba una gran cantidad de costureras.

El gobierno reaccionó tardíamente. Se expropiaron predios para construir viviendas bajo el amparo del Programa de Renovación Habitacional Popular que, por cierto, tenía una vigencia claramente especificada. Para lidiar con el problema de vivienda para damnificados de clases medias, el gobierno propuso recurrir al stock existente de vivienda no ocupada del INFONAVIT, FOVISSSTE y de otros fondos de vivienda

También, se promulgó un nuevo reglamento de construcción, de acuerdo con Garza (1997)

Este reglamento, actualmente vigente, se publicó en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal el 6 de junio de 1987 y abroga al reglamento correspondiente expedido en 1976. El nuevo reglamento presenta disposiciones más rigurosas en materia de diseño estructural para reforzar la estabilidad de las construcciones en el Distrito Federal, cuya necesidad se deriva de los graves daños ocasionados por los sismos de septiembre de 1985 y de la necesidad de reducir el nivel de riesgo futuro para los habitantes.

El RCDF es el instrumento más importante que rige la estructuración del espacio urbano, pues es el conjunto de normas técnicas a las que se deben sujetar la localización y características de las construcciones en la entidad. Está constituido por 13 títulos subdivididos en capítulos que en conjunto comprenden 353 artículos más trece transitorios, en los cuales se integran las normas técnicas necesarias para garantizar un diseño estructural que refuerce la estabilidad de las construcciones e instalaciones, adecuar la ciudad para la vida de los parapléjicos, mejorar la imagen urbana, así como promover el mantenimiento adecuado de las construcciones de los servicios públicos.

Para los fines del presente artículo, es relevante anotar la interpretación de Garza (1997) con respecto a las consideraciones de seguridad de las edificaciones ante futuros sismos. De manera que nos dice:

Finalmente, cabría señalar que el título quinto, sobre el Proyecto Arquitectónico, y el título sexto, titulado Seguridad Estructural de las Construcciones, constituyen la parte esencial del RCDF...El título sexto complementa al anterior, presentando pormenorizadamente las características que deben tener las construcciones con objeto de alcanzar un nivel de seguridad adecuado para evitar fallas estructurales. Especifica los parámetros técnicos que deben cubrirse en el diseño de toda estructura en relación a las cargas muertas, cargas vivas y los efectos de sismos y vientos (artículos 172 al 240).

Con un nuevo reglamento, uno esperaría que, de cumplirse a pie de la letra, se reduciría el riesgo ante un nuevo sismo de fuerte magnitud y que los impactos no serían tan graves. Sin embargo, en los recientes sismos de 2017 se hizo patente que no fue así.

Con algunos saldos, por cierto, hasta la fecha no resueltos, la ciudad ha sido conducida, desde 1997 bajo un gobierno de izquierda. Su actuar es alabado por muchos y criticado por otros. En un principio, con un aparato legislativo, la Asamblea de Representantes, que permitía dar voz a la ciudadanía, y en el marco de una nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, aprobada en 1996, estableció:

una serie de propósitos para mejorar la calidad de vida de la población, tales como optimizar el ordenamiento territorial, propiciar el arraigo y distribución armónica de la población, para lo cual señala que en los programas específicos se diseñarán las acciones requeridas para lograrlos. También plantea una serie de metas en materia del arraigo de la población en las delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez), y prohíbe la urbanización en las sierras de la entidad (Sierra de Guadalupe, de las Cruces, Ajusto y Santa Catarina) y en lechos de antiguos lagos (Garza, 1997).

Al cumplir 20 años de gobiernos de izquierda, en 2017, ocurre un nuevo sismo con consecuencias graves para la ciudad. Un número importante de inmuebles colapsan o quedan en malas condiciones estructurales. Nuevamente hay que enfrentar el problema de reconstrucción. En esta ocasión, no es exclusivamente la población de menores recursos la que sale afectada (Xochimilco, Tláhuac, Cuajimalpa), también colonias destinadas a clases medias, tales como las colonias Del Valle, Narvarte, Villa Coapa, Parque San Andrés, Portales, Lindavista, así como las que habitualmente han sido afectadas por fuertes sismos: Condesa, Roma e Hipódromo Condesa. Se trata de dos tipos de población que vivía en inmuebles de origen diferentes. Por un lado, estaban los de Xochimilco, Tláhuac y Cuajimalpa, cuyas casas afectadas, fueron producto de autoconstrucción, aunque no necesariamente de origen irregular. Fueron viviendas, edificadas poco a poco y que albergaban a familias ampliadas. La fuerza del sismo hizo ver la debilidad estructural del inmueble, no así de la fortaleza social que representa este tipo de viviendas.

Por otro lado, en las colonias de clases medias citadas, los inmuebles que fueron afectados son edificios. Unos existentes desde antes de los sismos de 1985 y otros nuevos, que se construyeron bajo la nueva normatividad, antes señalada y que colapsaron días y meses después del sismo. Entonces, se habló de corrupción en el otorgamiento de licencias para construir y en negligencia al edificar.

Evidencia de las respuestas que el gobierno de la ahora Ciudad de México ha dado a los damnificados, se encuentra en las noticias y artículos periodísticos, documentos oficiales y en entrevistas informales con damnificados. A seis meses de ocurrido el sismo de septiembre de 2017, hay muchas noticias, aunque cada día menos. Sin embargo, siguen apareciendo representantes del gobierno federal y/o local en los medios de comunicación. Se habla de asignación de recursos, de la estrategia de demolición, de amparos ante la demolición.

Desde los primeros días de ocurrido este fuerte sismo y hasta hoy día, el discurso gubernamental agradece a la sociedad civil, al ejército, la marina, a los grupos de rescate y al sector privado su participación en la reconstrucción de la ciudad. Hasta marzo de 2018, se ha hablado mucho, pero pocas acciones se han llevado a cabo y no se vislumbra que en el corto plazo se actué para resolver el problema de las numerosas personas que perdieron su vivienda. Por su parte, los entrevistados se quejan de la corrupción y de que no se ha cumplido con el reglamento de construcción.

IMAGEN 2: DAMNIFICADOS Y CONTRA LA IMPUNIDAD



Foto: Liliana López Levi. Mural en Eje 10 Sur.

Desde el gobierno de la Ciudad de México, se ha elaborado un Plan de Reconstrucción de la Ciudad de México que se puede consultar en internet. En él, se parte de la premisa que “tras los hechos ocurridos el martes 19 de septiembre de 2017, el Gobierno de la Ciudad de México trabaja incansablemente para atender a todas las personas afectadas y lo seguirá haciendo hasta construir una nueva ciudad con más y mejores oportunidades para todas y todos” (Ciudad de México, 2017).

Una de las acciones gubernamentales del gobierno de la Ciudad de México, llevada a cabo en octubre de 2017 fue enviar a la Asamblea Legislativa (ALDF) una iniciativa de ley de reconstrucción, “que incluye mecanismos para la demolición y redificación de inmuebles” (Bolaños, 2017). Dicha ley fue aprobada el 24 de noviembre. Cabe cuestionar que en un momento de emergencia es imprescindible proponer una ley, que para ser autorizada llevará un determinado tiempo. En este caso, un poco más de dos meses. Mientras tanto, los damnificados viven en albergues, en casas de algún familiar, alquilando una vivienda, o en las calles, en carpas montadas por ellos mismos.

La Ley de Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente¹³ (Instituto de Investigaciones Parlamentarias, 2017) considera varios artículos. El artículo 3º es importante transcribirlo:

Artículo 3. Las distintas instancias del Gobierno de la Ciudad de México, en el ámbito de sus atribuciones, serán las responsables de la reconstrucción de la Ciudad; la sociedad civil, las instituciones educativas, los colegios de profesionistas y expertos en la materia, **así como la iniciativa privada**¹⁴, serán coadyuvantes, bajo la directriz de la Comisión.

¹³ Es de destacar que la palabra resiliente forma parte de la nominación de la mencionada ley, quedando claro que las autoras del presente trabajo se oponen a su utilización ya que su uso implica transferir la responsabilidad de respuesta a la sociedad ante un evento.

¹⁴ El subrayado es de las autoras del presente artículo

Asimismo, hay una especie de glosario, del cual rescatamos tres apartados, que resultan interesantes para la discusión presente, a saber:

Superficie total de construcción: En términos del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se considera como aquella que incluye la superficie máxima de construcción permitida y la superficie construida bajo nivel de banqueta o, en su caso, cuando se trate de terrenos con pendiente, la superficie total a edificar.

Viviendas Adicionales: Las que podrán ser construidas para apoyar al modelo de financiamiento de las Viviendas de Reposición en el mismo predio o en uno receptor del Sistema de Transferencia de Potencialidad, a efecto de que el propietario o causahabiente evite erogar gastos en la vivienda de reposición.

Viviendas Originales: Las que existían en los inmuebles antes del sismo y que fueron colapsadas por este fenómeno o requirieron ser demolidas por no poder ser reforzadas estructuralmente, que se localicen dentro del Suelo Urbano que establece el Programa

General de Desarrollo Urbano vigente y que cuenten con uso del suelo habitacional o alguna de las mezclas de zonificación que permita el uso del suelo habitacional, conforme al Programa de Desarrollo Urbano vigente aplicable.

En entrevista con damnificados, estos hicieron de nuestro conocimiento que la propuesta del gobierno es construirles vivienda, en el mismo predio donde vivían antes del sismo de septiembre pasado, pero reduciendo el tamaño de esta e incrementando el número de viviendas por lote. Es decir, densificar aún más el lote y la zona en que se ubica dicho lote. Unos están conformes, pues aparentemente no tendrá ningún costo para ellos, aunque la superficie de su vivienda se verá reducida sustancialmente. Otros más, están descontentos, ya que, si bien se les otorgará una vivienda, ésta estará acompañada de un crédito correspondiente para pagarla. Nuevamente, el que ganará es el sector inmobiliario, el cual participará activamente en la reconstrucción.

IMAGEN 3: DAMNIFICADOS DEL PAÍS



Foto: Carmen Valverde. Mural en Eje 10 Sur.

En el caso de las viviendas afectadas en zonas rurales, la reconstrucción estará sujeta a:

Se llevará a cabo la construcción de la vivienda de reposición de **al menos cuarenta y cinco metros cuadrados**¹⁵, de manera digna y adecuada, que le asegure comodidad y bienestar a las familias, conforme al artículo 1o de la Constitución General, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás Tratados Internacionales en materia de derechos humanos; además de utilizar materiales y prototipos adecuados a la zona.

Lo considerado en los párrafos anteriores, tanto para la reconstrucción de vivienda en edificios (clases medias y medias altas) como para las zonas rurales, está sentando las bases para que la ciudad neoliberal nuevamente pueda colapsar, sin la necesidad de un sismo. Con la densificación de vivienda en vertical, es decir, mediante edificios, la presión sobre el recurso hídrico aumentará considerablemente. Principalmente en zonas que sufren por la falta de agua potable, como la Del Valle, Narvarte, entre otras. También aumentará la demanda de energía eléctrica, se incrementará el parque vehicular y, por ende, habrá un mayor aforo sobre las vialidades. Además, se necesitarán más lugares para estacionamiento. Un incremento en la densidad obligará a una convivencia con mayor número de vecinos, a una competencia por infraestructura y recursos, lo que puede acarrear conflictos sociales. Para el caso de la reconstrucción de vivienda en zonas rurales, del tamaño propuesto no es adecuado a las necesidades y formas de vida diferentes a la urbana, 45 metros cuadrados no alcanzan para albergar a la familia ampliada y con otra lógica de uso del espacio. Desde las instancias legislativas y ejecutivas no se reconoce la función social de la vivienda de este

¹⁵ El subrayado es de las autoras del presente artículo

tipo, que suele albergar a un determinado número de familiares de la primera, segunda y hasta tercera generación, por el simple hecho que ello representa un gran ahorro para sus habitantes. En el corto plazo se plantea dotarles de una vivienda pequeña, en el mediano y largo plazo sus habitantes irán agregando niveles, de acuerdo con las necesidades de la familia. Nuevamente, construimos una nueva tragedia, empezando por los conflictos sociales que tales decisiones ocasionarán.

Si tomamos en cuenta, que dentro de menos de un año habrá nuevas autoridades al frente de la Ciudad de México y ante la certeza que no hay tiempo antes de que llegue el nuevo gobierno para la reconstrucción, nos preguntamos ¿si asumirán el reto de dicha reconstrucción? y bajo ¿qué parámetros? A contracorriente, lo que sí podemos afirmar es que la vulnerabilidad no se resuelve con el neoliberalismo.

IMAGEN 4: NO QUEREMOS ELECCIÓN, QUEREMOS RECONSTRUCCIÓN



Foto: Liliana López Levi. Mural en Eje 10 Sur.

CONCLUSIONES

Durante el periodo del neoliberalismo en México ha habido dos momentos en los cuales han ocurrido sismos de gran magnitud que han replanteado la estructura territorial de la capital del país y su funcionalidad. Dos en septiembre de 1985 y otro en septiembre de 2017. Ambos suelen ser considerados como los mayores desastres de las últimas décadas en la Ciudad de México. Si bien, las condiciones geológicas, edafológicas y socioambientales de la región son importantes para explicar las consecuencias de ambos sucesos, no son suficientes para entender la distribución espacial de la tragedia y su magnitud.

A lo largo del presente artículo hemos argumentado en el sentido que más allá del fenómeno físico, el desastre se explica a partir de una serie de dinámicas estructurales, políticas, económicas y sociales que se han construido en el marco del neoliberalismo, causado una gran vulnerabilidad en la población, de tal manera que al presentarse un evento telúrico de gran magnitud o cualquier otro de distinta naturaleza, se puedan generar graves daños que rebasan las capacidades de recuperación de muchas personas y familias.

Desde el ámbito académico se ha discutido la idea del desastre como un proceso de largo alcance y no como el sinónimo de la emergencia derivada de un fenómeno físico, biológico, socioambiental o antropogénico. Con base en ello, nos adentramos a vincular los desastres ocurridos con el neoliberalismo en México.

Después del sismo del 85 fue patente el cambio, en término de políticas públicas, de desarrollo inmobiliario, de normas más estrictas de construcción de inmuebles, el de construcción de infraestructura urbana y de equipamiento. Cabe aclarar que, en este caso, las políticas neoliberales eran incipientes y más bien aprovecharon las consecuencias del terremoto para replantear el uso del suelo y promover la especulación inmobiliaria y la privatización de ciertos ámbitos de planeación y la gestión urbana. Por su parte, el sismo de 2017 sucedió en un momento en que el neoliberalismo se halla afianzado en toda la estructura urbana.

A treinta y dos años de distancia hay coincidencia en algunas zonas afectadas, pero en otros casos no. La especulación inmobiliaria en la delegación Benito Juárez y la creciente urbanización en Coapa colocaron en el mapa del desastre a colonias que previamente no habían sido afectadas. Posterior al sismo de 1985 se desalojó a gran parte de la población más pobre que vivía en el centro de la ciudad y en 2017 hubo menos afectaciones. Esto no quiere decir necesariamente que se redujo la vulnerabilidad, sino que se desplazó a la población más vulnerable hacia las periferias.

Es paradójico que, ante el desastre, en la Ciudad de México se hayan despertado sentimientos y acciones de solidaridad y de apoyo mutuo, que se haya reflexionado sobre los derechos ciudadanos y que, no obstante, los sismos sean la plataforma para replantear una ciudad que se vuelva cada vez más neoliberal y, por ende, más alejada de sus ciudadanos. En este sentido, consideramos que el desastre está más vinculado al neoliberalismo que a los sismos.

En otras palabras, los sismos de septiembre de 1985 y de 2017 han sido eventos catastróficos para la Ciudad de México, nombrados y explicados a partir de la naturaleza y de la emergencia. Sin embargo, en una forma menos explícita han sido utilizados para orientar la estructura territorial en una forma que ha beneficiado a los capitales inmobiliarios, financieros y a los grandes empresarios, al replantear la organización y funcionalidad urbana. Lo anterior, indudablemente desplaza a la población como beneficiaria de las políticas públicas. En este sentido, el desastre no fue causado por el sismo, sino por una sociedad capitalista, cuyo poder es liderado por empresarios y gobernantes, que han sabido aprovechar la coyuntura para fortalecer al modelo neoliberal.

BIBLIOGRAFÍA

- Aroche Ernesto (2017) "Lo que el #19S nos dejó: las víctimas, daños y damnificados en México" *Animal Político*. 17 de octubre 2017. <<https://www.animalpolitico.com/2017/10/cifras-oficiales-sismo-19s/>> [13 de febrero 2018].
- Bolaños Ángel (2017) "Envía Mancera a la ALDF la iniciativa de ley de reconstrucción" en: *La Jornada*. 5 de octubre de 2017. <<http://www.iedf.org.mx/ut/ucs/INFORMA/octubre17m/INFOM051017/J6.PDF>> [10 de enero de 2018].
- Calderón Aragón Georgina (2011) "Lo ideológico de los términos en los desastres" en; *Revista Geográfica de América Central*. Número especial EGAL. 2. (Julio-Diciembre)

Costa Rica. Universidad Nacional <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=451744820005>> [4 de enero 2018].

Ciudad de México (s/f) *Zodes ciudad del futuro // Documento ejecutivo de difusión.* <<https://noalaciudadelfuturo.files.wordpress.com/2014/10/zodes-c-futuro-docu-ejecutivo-difusic3b3n.pdf>> [5 de enero de 2018].

Ciudad de México (2010) “Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga la Norma de Ordenación Número 26, que forma parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal” en *Gaceta oficial del Distrito Federal*. No. 901. Décima séptima época. 10 de agosto de 2010. México. Gobierno del Distrito Federal. <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/normas/2010ago10_GODF.pdf> [7 de enero de 2018].

Ciudad de México (2017) Plan de Reconstrucción de CDMX <<http://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/plan-de-reconstruccion-de-cdmx>> [3 de enero de 2018].

Ciudad de México (2017) Segundo informe de la afectación de la actividad económica después del sismo del 19 de septiembre de 2017. <<http://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/segundo-informe-de-la-afectacion-de-la-actividad-economica-despues-del-sismo-del-19-de-septiembre-de-2017.pdf>> [15 de febrero de 2018].

Ciudad de México (2018) Normas en áreas de actuación en <<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/que-hacemos/planeacion-urbana/normas-en-areas-de-actuacion>> [7 de enero de 2018].

DDF (1987) *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988*. Departamento del Distrito Federal en: Diario Oficial de la Federación. Publicado el 16 de julio de 1987 <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666696&fecha=16/07/1987&print=true> [6 de enero de 2018].

Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2004), “Conflictos por el espacio y orden urbano”, en: *Estudios Urbanos y Demográficos*, Vol. 19 Núm. 2 (56). El Colegio de México. <http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/YSV53C3DIEV7ND6EQYVMU4XT1FLSE1.pdf> [3 de enero de 2018].

Escalante Gonzalbo Fernando (2015) *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México.

Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, *Acerca del Fideicomiso Centro Histórico de la CDMX*, 2017, <<http://www.centrohistorico.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de>> [18 de septiembre de 2017].

Garza, Gustavo, (1997), Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México, en: *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 1, Núm., enero- junio. <<https://www2.cmq.edu.mx/index.php/est/issue/view/46>> [20 de diciembre de 2017].

Instituto de Investigaciones Parlamentarias (2017) La ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-05ef73e68fe4de6ce1dfff11c3588fde.pdf>> [10 de enero de 2018].

- La Red. Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina (2011) México. Inventario histórico de desastres. *Desinventar online. Sistema de inventario de efectos de desastres. Versión 10.01.011* https://online.desinventar.org/desinventar/#MEX-1250695136-mexico_inventario_historico_de_desastres [2 de marzo de 2018].
- López Levi Liliana (2010) "Disasters and disaster prevention" Clauss-Ehlers Caroline (Editora) *Encyclopedia of Cross-Cultural School Psychology* New Jersey. Springer. pp 375-377.
- Macías Jesús Manuel (2015) "Crítica de la noción de resiliencia en el campo de estudios de desastres" *Revista Geográfica Venezolana*, vol. 56, núm. 2, julio-diciembre, 2015, pp. 309-325 Universidad de los Andes Mérida, Venezuela. <<http://www.redalyc.org/pdf/3477/347743079009.pdf>> [11 de enero de 2018]
- Macías M., Jesús Manuel. (2016). Vulnerabilidad social en la Ciudad de México frente a tornados. *Revista mexicana de sociología*, 78(2), 257-284. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000200257&lng=es&tlng=es 11 de marzo 2018.
- Marchezini Víctor (2014) La producción silenciada de los "desastres naturales" en catástrofes sociales en: *Revista mexicana de sociología*. Vol. 76, núm. 2 (abril-junio, 2014) México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Maskrey Andrew (Compilador) (1993) *Los desastres no son naturales*. La Red. Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina. <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/19762> [4 de marzo de 2018].
- Mercado Mondragón, Jorge y Karina Ochoa Muñoz (Coords.), (2013), La Ciudad de México y los Retos Legislativos Actuales, Volumen 1, VI Legislatura del Distrito Federal, México.
- ONU (1987) "42/169. Decenio internacional para la reducción de desastres naturales, en: *Cuadragésimo segundo periodo de sesiones*. Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Pág. 132. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/42/169>> [8 de enero de 2018].
- Proceso Redacción (1984) En lugar de ley inquilinaria, reformas para acabar con las rentas congeladas, *Semanario Proceso*. 15 de diciembre de 1984, <<http://www.proceso.com.mx/140128/en-lugar-de-ley-inquilinaria-reformas-para-acabar-con-las-rentas-congeladas>> [13 de diciembre de 2017].
- Rodríguez Esteves (2007) La conformación de los "desastres naturales". Construcción social del riesgo y variabilidad climática en Tijuana B.C. *Frontera norte*, vol. 19, núm. 37, enero-junio de 2007 pp 83-112 <http://scielo.unam.mx/pdf/fn/v19n37/v19n37a4.pdf> [3 de octubre de 2017].
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ciudad de México, Planes Parciales de Desarrollo Urbano, <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-parciales>.
- Servicio Sismológico Nacional, 2017, Reporte Especial, Sismo del día 19 de septiembre de 2017, Puebla-Morelos (M7.1) en http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX_rep_esp_20170919_Puebla-Morelos_M71.pdf
- Toscana Alejandra (2010) Los sismos de 1985. Sus alcances políticos y sociales en la Ciudad de México, en Juan Reyes, Ernesto Soto y Gisela Landázuri (coord.), *Democracia y desarrollo. Saldos de la transición en México*, UAM-X, 2010, pp. 209- 228.