

El contenido de este artículo pretende ser propositivo y, a la vez, es polémico. Por ello, se subraya que la exposición de estas reflexiones intentan trascender la visión de sentido común, válida, sin duda, pero limitada, prevaleciente en la polémica actual que confronta obras viales contra transporte colectivo, misma que no tiene la perspectiva ni la temática del presente texto, ya que en otra literatura se ha abordado de manera particular esta discusión.¹

La obra vial del gobierno de López Obrador ¿integración urbana de la metrópoli?*

Palabras clave:
integración urbana
obra vial
segundos pisos

BERNARDO NAVARRO BENÍTEZ
DEPARTAMENTO DE TEORÍA Y ANÁLISIS
UAM-Xochimilco
E-mail: bnavarro@correo.xoc.uam.mx

Key words:
urban integration
roadwork
second floors

Resumen

Las obras viales de Andrés Manuel López Obrador implantadas en la ciudad de México, han constituido uno de los temas más polémicos de su gestión a cargo del Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, la discusión no siempre se ha fundamentado en una perspectiva urbanística a partir del análisis de la evolución histórica de las grandes intervenciones públicas que tengan en las obras viales un ingrediente sustantivo.

El presente artículo, hasta donde el limitado espacio de estas páginas lo permite, intenta trascender, por tanto, la visión de sentido común prevaleciente en la polémica actual que confronta obras viales contra transporte colectivo, incorporando la mencionada perspectiva histórica, además de la evaluación en la integración y conectividad de la metrópoli en la actualidad con las mencionadas obras viales.

Abstract

The roadwork built by Andrés Manuel López Obrador in Mexico City constitutes one of the most polemic themes regarding his actions in charge of the Federal District's Administration. But not always the discussion has rested in a town-planning perspective coming from a proper analysis of the historic evolution of the great public works related mostly to traffic infrastructure.

Due to space limits, this article tries to go beyond the common sense view now prevalent in the present debate of road works versus public transportation, including an historic perspective on that subject and assessing the metropolitan integration and connectivity resulting from the great road works.

El tema que se aborda se refiere a los impactos territoriales de los denominados proyectos urbanos. Para este fin se tomó el caso de las actuales obras viales en la integración del territorio y funciones urbanas de la ciudad de México. Se trata de un análisis propositivo y, por lo tanto, parafraseando al pensador italiano Sraffa, *gelatinoso*, por su propia naturaleza y por encontrarse aún en proceso de implantación.

Es necesario aclarar la percepción de extrema gravedad de los problemas viales persistentes en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) y la imposibilidad de separar la solución de estos problemas sin modificar el modelo dominante para cubrir las necesidades de desplazamiento y comunicación de la población (fundado en los auto-

transportes de baja capacidad). Se sabe, también, que una solución integral a estos problemas debe considerar otras variables y procesos vinculados con la matriz económico-social, además de las políticas nacionales e internacionales dominantes en el contexto del proceso de globalización. Por lo tanto, las notas aquí presentadas a manera de hipótesis sólo intentan abordar una parte del problema. Por supuesto, debe señalarse la dificultad adicional de tratar en este breve espacio un tema con las complejidades del aquí propuesto.

Deseo agradecer a los colegas que a partir de sus posiciones desde la discusión académica, política y periodística, me han obligado a un ejercicio de reflexión con una visión de largo plazo y a profundidad, lo cual me ha ayudado a superar maniqueísmos y visiones extremas de blanco y negro. En particular agradezco el estímulo que significó la invitación a discutir el tema en el Seminario Proyectos Urbanos, por parte del maestro José Luis Martínez y del arquitecto Ramón González, al maestro Ángel Mercado, cuyas ideas promovieron mi propia reflexión, así como las preguntas y sugerencias de los colegas del seminario.

* Este artículo contó con la invaluable colaboración del PT Iván Torres Castillo y del Mtro. Roberto Rojas Noguez.

¹ Al respecto puede consultarse, Bernardo Navarro, "El transporte de la fuerza laboral" en Benítez, R. y Morales, José Benigno (Coord.) *Grandes problemas de la ciudad de México*, Plaza y Valdez, México, 1988, y también en <http://www.diplomado.puec.mx>.

¿QUÉ ANTECEDENTES DEBEMOS CONSIDERAR?

Empezamos con algunos referentes del desenvolvimiento urbano del Distrito Federal, donde se refleja que la acción pública sobre la ciudad ha impactado elementos fundamentales de la organización citadina, sobre todo en su fase de emergencia metropolitana. Estas grandes actuaciones respondieron al esquema de intervenciones determinadas, en gran medida, por la coyuntura y tomaron la modalidad de lo que hoy se conoce como proyectos urbanos.

Son prototipo de estas grandes actuaciones, y constituyen un antecedente significativo, la creación de la Ciudad Universitaria y el posterior desarrollo de su área circundante al sur de la ciudad. Esta trascendental infraestructura y equipamiento conllevó a la construcción y ampliación de importantes vialidades, servicios de transporte, así como desarrollos inmobiliarios en esa zona.

Algunos lustros después, ya en el periodo de desarrollo metropolitano de la ciudad de México, la construcción de las obras para los Juegos Olímpicos de 1968, conllevó a la implantación de diversos equipamientos deportivos que exigieron adecuaciones viales, además de la construcción del albergue para los deportistas y personal de las delegaciones olímpicas de los distintos países participantes; así, la Villa Olímpica detonó el desarrollo de unidades habitacionales en aquel intersticio de la urbe. Pero quizá la obra de mayor impacto fue la instauración de un arco vial a partir de la ampliación del Periférico Sur hasta Cuernavaca, donde se instaló la pista de canotaje. Aquella detonó la urbanización y la consolidación de diversas áreas en torno al largo segmento del anillo vial. Paralelamente ocurría la construcción de los dos primeros tramos de las líneas 1 y 2 del Sistema de Transporte Colectivo (STC-Metro) de la ciudad de México (Ferrando, 1990).

En términos de integración urbana, el desarrollo de los equipamientos deportivos, de la Villa Olímpica y de las obras viales referidas, además de establecer hitos urbanos y equipamientos deportivos de gran envergadura y largo plazo, permitieron una adecuada y ágil ocupación e integración de la zona surponiente, con el poniente y norponiente de la metrópoli. Gracias al Periférico, arteria primaria de elevada capacidad y accesos controlados y a sus diversos distribuidores, se otorgaban opciones de desplazamiento a través de nodos que permitían ágiles vinculaciones con corredores cruciales de la urbe, como la avenida Insurgentes y los de la zona de Tlalpan, además de otras interconexiones locales. Poco después, al conseguir el gobierno mexicano la sede del campeonato mundial de fútbol de 1970, con la construcción del estadio Azteca, se reforzó el desarrollo de la zona con el establecimiento de este nuevo hito de equipamiento ubicado



Obras viales del Circuito Interior durante el sexenio de Luis Echeverría.

entre Cuernavaca y la Villa Olímpica. Estos proyectos urbanos, sustentados en la inversión y obra públicas, aumentaron el valor de amplios terrenos en su entorno e impulsaron al capital inmobiliario, pero también permitieron la integración de las áreas de influencia de estos proyectos con el conjunto metropolitano a través de las obras viales; en este sentido, particularmente el sur de la urbe recibió un impulso significativo.

LA GRAN OBRA PÚBLICA AL FINALIZAR EL DESARROLLISMO

En la década de los setenta la planeación territorial se institucionalizó y fortaleció. La promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos y la constitución de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas reflejan la importancia de la reacción local frente a la conferencia internacional que, con el título *Human Settlements*, realizó en Vancouver la Organización de Naciones Unidas, además de la severa problemática y retos urbano-territoriales ya existentes en nuestro país. En particular, la capital de la República contaba con su Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, aprobado en 1975.

Las políticas públicas del gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), dieron especial importancia a la inversión en infraestructura social, destacando en la ciudad de México la creación de nuevos planteles universitarios, como las tres unidades académicas de la Universidad Autónoma Metropolitana y los cinco planteles de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de la UNAM, así como la implantación de planteles alternos de educación media superior, particularmente los Colegios de Ciencias y Humanidades. Estas instalaciones de enseñanza complementaron

el alcance metropolitano de la oferta educativa, con excepción de la zona poniente.

La implantación en la capital nacional de las grandes obras de infraestructura, como la construcción del Metro, que los grupos de poder habían saboreado ya desde la década anterior con la experiencia de las obras del Periférico, se detuvo durante el gobierno de Luis Echeverría. Las grandes inversiones que requerían estas infraestructuras² aunadas a la continuidad exigida por ellas como ocurre con las grandes obras públicas, en particular con el caso de las ampliaciones del Metro, constituían importantes atractivos para el gran capital de la construcción, cuya demanda cíclica e inestable constituía (y constituye) un obstáculo en su dinámica económica. Quizá fue por ello que, en sustitución de las obras del Metro, los capitales de la construcción recibieron el encargo de realizar una magna obra vial que se denominó Circuito Interior.

LA REFUNCIONALIZACIÓN DEL CENTRO AMPLIADO: LA OBRA DEL CIRCUITO INTERIOR

Por las características de la obra, su magnitud, sus impactos urbanos y en la circulación vehicular, el Circuito Interior constituye el antecedente más cercano de los segundos pisos. Aquél consistió en una mega obra que se implantó sobre vialidades ya existentes que permitían establecer un anillo intermedio entre el inacabado Periférico y el Anillo de Circunvalación. Es decir, se trabajaba sobre la ciudad consolidada, transformando avenidas y calles ya existentes en vialidades primarias con accesos controlados. Como lo señaló el entonces regente del Distrito Federal, Alfonso Corona del Rosal: "Se hizo la obra en casa, viviendo en ella" (DDF, 1976). En palabras del entonces responsable del proyecto, Joaquín Álvarez Ordóñez: "El actual régimen ha iniciado la construcción de esta obra que aprovecha la infraestructura vial con que ya se contaba y otorga un nuevo valor de uso a las calles y avenidas de la ciudad, sentando las bases para una interacción congruente de la red vial, el Metro, los transportes de superficie, estacionamientos, plazas y calles para peatones" (DDF, 1976).

Así, el Circuito Interior integró una vía anular de 39.5 km de longitud, que rodeó el área central con 10 carriles de circulación, 6 de alta velocidad y 4 en calles laterales, para lo cual se contruyeron viaductos elevados de 4.4 km, en cada sentido, 43 pasos a desnivel y distribuidores viales, y se realizaron algunas afectaciones indispensables. Con esta obra se resolvieron hasta 50% de los puntos conflictivos detectados en su trayecto e inmedia-

² El drenaje profundo fue otra importante obra de la época que debido a sus características técnicas no trataremos aquí.

ciones (DDF, 1976). La obra requirió 36 meses para su realización.

El Circuito Interior ayudó a la consolidación urbana de las zonas en torno a su trazo, facilitó la descentralización del Centro Histórico y apoyó el desplazamiento habitacional de sectores con ingresos medianos y altos; hacia el poniente potenció los usos del suelo y coadyuvó a la integración urbana de la ciudad.

DE LA CRISIS AL AUGE PETROLERO: BONANZA URBANA QUE NO REGRESARÁ

Probablemente el periodo 1977-1982 sea el más ilustrativo para lo que aquí se desea abordar. Como antecedente inmediato, entre los años de 1969 a 1971 se inauguraron tres tramos iniciales de las líneas 1, 2 y 3, que totalizaron 41.4 km, pero durante los seis años siguientes, entre 1972 a 1978, se detuvo la incorporación de nuevos tramos del Metro. La devaluación del peso mexicano representó el detonador de la crisis económica y el congelamiento de muchas de las expectativas que en los últimos lustros había promovido el desarrollismo mexicano. Sin embargo, la perspectiva del nuevo periodo presidencial, y sobre todo de un potencial auge económico sustentado en las divisas de la exportación petrolera, relanzaron los grandes proyectos de infraestructura que el país, sin duda, requería, particularmente la ciudad de México, que se encontraba en pleno proceso de consolidación metropolitana.

Esta coyuntura, vinculada a procesos de largo alcance, provocó la aparición en escena de grupos empresariales de gran poder económico que desplazaron a otros grupos tradicionales y, arguyendo la modernización del país en alianza con algunos sectores políticos, impulsaron grandes proyectos de acuerdo con sus intereses y en función de posesionarse de forma estratégica política y económicamente. La ciudad de México, junto con las zonas petroleras y algunas turísticas, se convirtieron en escenarios privilegiados para estas inversiones (Ziccardi, 1989).

Fue así que el grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA), encargado de la construcción de los tramos iniciales del Metro, impulsó, desde la precampaña para la administración presidencial 1976-1982, toda una estrategia para retomar las grandes obras viales y de transporte. De esta forma ICA, a través de su subsidiaria, Ingeniería de Sistemas de Transporte Metropolitano (ITSME), presentó a la consideración del candidato del partido oficial y hegemónico, en aquel entonces, José López Portillo, un anteproyecto de Plan Rector del Transporte en el Distrito Federal. Este anteproyecto se impulsó en todos los foros posibles e instancias de planeación establecidas (Ziccardi, 1989).

Una vez resuelta la campaña presidencial, el anteproyecto aparece oficialmente como Proyecto de Vialidad y Transporte Urbano del Departamento del Distrito Federal, manteniendo los componentes fundamentales que ICA había impulsado. Entre otros proyectos destacan:

1. La ampliación del Metro a un ritmo insólito, superior a los 10 km por año, lo que permitiría hacer crecer 150% la red hasta entonces disponible.

2. La construcción de una retícula de ejes viales que incluían carriles exclusivos para el transporte público, privilegiadamente trolebuses.

LAS CONTRADICCIONES DE UNA METRÓPOLI PLURICÉNTRICA

Con antelación, la ciudad de México había sufrido diversos procesos de descentralización. Se ha citado la instauración de la Ciudad Universitaria y la ampliación de la avenida Insurgentes hacia el sur, pero también existen otros importantes ejemplos: la implantación de Ciudad Satélite, dentro del territorio del Estado de México, y los desarrollos residenciales a ella asociados. Adicionalmente, la ocupación de la zona que se denominaría Ciudad Nezhualcóyotl, al oriente de la metrópoli y, posteriormente, el poblamiento de las barrancas y estribaciones de la sierra al poniente de la urbe.

La previa absorción de poblados por el área metropolitana y la incorporación de otros asentamientos humanos, antes independientes, impulsaron paulatinamente un desenvolvimiento pluricéntrico de la metrópoli.

Esto aumentó la desarticulación urbana que el sistema vial y de transportes a base de autotransportes no lograba superar.

Quizá en respuesta a lo anterior fue que el objetivo fundamental del novedoso Programa de Vialidad y Transporte Urbano, impulsado por ICA, promovió la articulación de los subcentros urbanos por medio de opciones de Metro.

Lo anterior se reforzó con la construcción de los ejes viales, que establecían una retícula sirviendo al interior del Circuito Interior (Ward, 1998). Finalmente, con el paso de los años, se implantaron 31 ejes viales con dirección a los cuatro puntos cardinales de la ciudad. Desafortunadamente, en la mayoría de los casos, los carriles exclusivos para el transporte colectivo no se establecieron o, con el paso del tiempo, se perdieron muchos de los que sí se construyeron.

De esta forma ocurría, quizá por primera vez, que un ambicioso programa de vialidad y transportes, que incluía el Plan Maestro del Metro y los ejes viales, influía determinante en la implantación concreta de las principales acciones urbanas de elevado impacto en la capital nacional.

El resultado fue que, entre los años de 1977 a 1983, la red del Metro se expandió a un ritmo superior a 10 km por año. Así, el Metro:

[...] logró avances cualitativos en cuanto su inserción en el sistema de transporte colectivo. El número de destinos se incrementa en tanto que las posibilidades de transbordos se multiplican y con ello las opciones de traslado. Las capacidades de integración física con otros medios de transporte colectivo aumentan con la paulatina incorporación de paraderos de intercambio modal. Asimismo, en este periodo, se incorporan las restantes tres centrales terminales de autobuses foráneos al coincidir con estaciones del Metro (Navarro, 1993).

De esta forma Tacubaya, Observatorio, Tacuba, Taxqueña y Aeropuerto, entre otros puntos, fortalecieron su papel como nodos de transporte y reforzaron subcentros consolidados, o en proceso de serlo.

Con excepción de Taxqueña, al sur, fueron los otros puntos cardinales de la urbe los que recibieron un mayor reforzamiento como nodos de transporte sustentantes de los mencionados subcentros. Con esto se tomaba una decisión que marca a la ciudad hasta la actualidad: que el sur y poniente fueran atendidos básicamente por el autotransporte. En este sentido, se reforzaba San Ángel y se impulsaba un importante subcentro urbano emergente que tenía como núcleo el *mall* de Perisur, que el auge petrolero permitía implantar emulando el *american way of life*.

Hacia el final de este periodo de auge petrolero fue cuando se llevó a cabo la última intervención significativa sobre el Periférico hasta nuestros días. Ésta consistió en la construcción de laterales continuas desde el cruce de Barranca del Muerto hasta el Paseo de la Reforma.

Desde su anuncio, esta obra llamó la atención por su estricto sentido elitista, ya que parecía destinada a mejorar el tráfico en el Periférico y dar opciones de servicio, particularmente para la residencia presidencial de los Pinos, a la cual se le construyó un distribuidor vial prácticamente exclusivo, además de mejorar esta fluidez para las zonas residenciales, comercial y de oficinas de Polanco y Lomas Barrilaco, así como a las embajadas de las Lomas de Chapultepec.

DEL AUGE PETROLERO A LA CRISIS URBANA

El año de 1982 culminó con la presencia de una severa crisis económica y con el cambio presidencial. Cambio y superación de la crisis que en esta ocasión trajo como salida una de las alternativas de mayores consecuencias e impactos en el futuro de la nación: la reestructuración económica y el neoliberalismo (Pradilla, 2002).

Debe recordarse que el auge petrolero, previo a la crisis, no disminuyó el crecimiento



Vista del segundo piso del periférico a la altura de San Antonio. Foto: José Carlo González
Suplemento 2° piso una obra necesaria, *La Jornada*, 22 de agosto de 2004.

poblacional y mucho menos la expansión territorial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) promovió decididamente las políticas de reestructuración económica como respuesta a la severa crisis de final de sexenio. Esto de inmediato se tradujo en el deterioro de los servicios urbanos prestados a la población en la ZMCM; el transporte público detuvo su expansión y se constriñó severamente el presupuesto de los organismos públicos correspondientes. Sin embargo, la expansión de la red del Metro se mantuvo (favoreciéndose al gran capital de la construcción) a un promedio anual superior a los 10 km (Garza, 2000). En esta época se conservó también el plan de consolidación de subcentros urbanos con base en la ampliación del tren metropolitano. Pero ahora se presentaba una importante variante, al no implantarse la mayoría de rutas de trolebuses planeadas en los carriles confinados de los ejes viales, se reestructuraron parcialmente los recorridos del nuevo organismo público de autobuses Ruta-100, a partir de rutas ortogonales internas al Circuito Interior, además de las rutas alimentadoras de autobuses que completaban la labor del Metro (Legorreta, 1994).

De esta manera, se implantó una compleja retícula de rutas de transporte que permitía vínculos variados entre los subcentros urbanos y donde las estaciones del Metro, reforzadas con la incorporación de tramos adicionales de líneas y algunas terminales foráneas, jugaban y juegan un papel crucial. Es también cuando los colectivos, aún conocidos como peseros, comienzan a tener un papel de creciente importancia en diversos recorridos,

sobre todo en los correspondientes a la periferia metropolitana, incentivados por el hueco provocado porque la Ruta-100 detiene su crecimiento y también la expansión de rutas hacia la periferia (Islas, 2000).

Sin embargo, los terremotos ocurridos en el mes de septiembre de 1985, y sus severas consecuencias, provocaron un radical ajuste de las prioridades y acciones del gobierno mexicano. La ampliación de tramos adicionales del Metro no se detuvo, aunque sí modificó y disminuyó el ritmo de su construcción.

El balance, al finalizar el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, fue la incorporación de 60.95 km adicionales de Metro y aproximadamente 45 estaciones más. De esta forma, a pesar de la crisis y los terremotos, el Metro llegaba a los linderos metropolitanos del Estado de México, al oriente y al norponiente.

DE LAS INTERVENCIONES PLANIFICADAS A LOS PROYECTOS URBANOS

Al finalizar la década de los ochenta, la ciudad de México enfrentaba uno de sus peores momentos de su desenvolvimiento posrevolucionario. A los cuestionamientos permanentes sobre su preeminencia centralista se agregaban las incertidumbres derivadas de los severos impactos de los terremotos y sus secuelas.

No es exagerado señalar que en la ciudad y su metrópoli prevalecía un sentimiento de postración y desencanto. Además de lo señalado, en lo comunitario, el desmantelamiento de las políticas sociales y el recorte de las entidades públicas encargadas de prestar servicios públicos, provocaban desprotección de una población golpeada por el desempleo y la caída de su capacidad adquisitiva (Duhau, 1992).

Fue en este contexto que la nueva administración encabezada por Carlos Salinas de Gortari transitó de las políticas de reestructuración a las plenamente neoliberales. Éstas tienen como principios fundamentales la reivindicación del individuo, la competencia y el mercado; en contraste, descalifica la participación institucional de la sociedad, la intervención estatal y la racionalidad de la planificación (Coraggio, 1998).

Como parte de esta concepción neoliberal, la planeación territorial pública venía sufriendo un fuerte cuestionamiento respecto a su necesidad y pertinencia, padeciendo además una creciente desvaloración ideológica y en las prácticas gubernamentales (Sabaté 1988).

En el ámbito de la gestión territorial de la ciudad de México, el nuevo gobierno partía de aceptar la imposibilidad de que la práctica planificadora abarcara al conjunto de la urbe (Hiernaux, y Carmona, 2003) mediante acciones planificadas de alcance metropolitano, y cuestionaba la capacidad gubernamental para intervenir.

En contraste, se reivindicaban las intervenciones urbanas puntuales, las cuales se legitimaron a través de la fórmula de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), que buscaron sancionar (desde la planificación) los intereses de los agentes dominantes y del gobierno, dentro de la acción pública metropolitana.

Las acciones territoriales relevantes llevadas a cabo durante ese gobierno fueron intervenciones de gran envergadura, como los proyectos urbanos de Santa Fe y el de Rescate Ecológico de Xochimilco. El primero fue la joya de la administración salinista en la ciudad de México y consistió en una macrointervención al poniente de la urbe promoviendo, en terrenos que habían servido como tiraderos de basura, un desarrollo de primer mundo que permitiría albergar a la parte globalizada (Sassen, 2003) de la ciudad de México de final de siglo e inicios del nuevo milenio. Este proyecto se realizó en unión con el capital privado, con multimillonarias inversiones para construir infraestructuras y equipamientos necesarios para los futuros desarrollos inmobiliarios, sedes de negocios y servicios especializados.

Santa Fe, una vez terminadas sus primeras etapas, quedó vinculada por las salidas carreteras a la ciudad de Toluca, las cuales fueron mejoradas mediante puentes vehiculares y distribuidores viales, pero sin contar con otras alternativas que la enlazaran hacia otras direcciones de la metrópoli, y sin considerar los crecientes y significativos flujos de vehículos que recibiría Santa Fe, debido a las características socioeconómicas de sus usuarios y habitantes, así como a las funciones especializadas que se implantaron en la zona.

Otro proyecto de gran envergadura, pero contrastante con el de Santa Fe, fue el Rescate



El segundo piso del periférico a la altura de San Jerónimo. Foto: José Carlo González. Suplemento Caras del segundo piso, La Jornada, 23 de enero de 2005.

Ecológico de Xochimilco. Este proyecto se inició con la expropiación de 54 hectáreas ubicadas en la zona chinampera de Xochimilco y San Gregorio, y permitió, mediante su saneamiento y la dotación de la infraestructura, la recuperación de una vasta zona de canales y espejos de agua, así como de chinampas.

El proyecto requirió la dotación de accesos viales y estacionamientos de servicio para el Parque Ecológico, los embarcaderos y el mercado de plantas y flores. Pero, sobre todo, se le acompañó de una nueva ampliación hacia el oriente del Anillo Periférico, que permitió mejorar la vinculación de esta zona de la ciudad con el oriente y poniente de la misma. En este sentido, contrastó con el proyecto urbano de Santa Fe, ya que con el proyecto Xochimilco se logró mejorar los enlaces urbanos y los de su zona de influencia.

Con esta ampliación del Periférico, inaugurada por Manuel Camacho Solís, se completaba el anillo de esta importante vía rápida, incorporándose su arco poniente-oriente, encargándose el Distrito Federal de dotar de una porción del Periférico en territorio del Estado de México. Sin embargo, la calidad de este tramo contrastó con los previamente construidos, que cuentan con accesos controlados y circulación continua, debido a los pasos a desnivel. Nuevamente, fue notable la diferenciación entre el oriente popular y el poniente sobreequipado.

En los años siguientes, la ciudad continuó siendo abordada a partir de proyectos puntuales. A pesar de retomarse el ejercicio de la planeación, mediante un importante esfuerzo que incluyó la planeación metropolitana, las políticas específicas se encontraban marcadas por un elevado pragmatismo y por el *laissez*

faire. Manuel Aguilera y, principalmente, Óscar Espinosa Villareal, se caracterizaron por ese pragmatismo que mantenía a la urbe en su inercia (DDF, 1995).

Sin embargo, la insistencia en la desregulación y el desmantelamiento de las capacidades gubernamentales para conducir el crecimiento y coherencia urbanas, impedían otorgar dirección al desenvolvimiento metropolitano e incluso paliar las contradicciones más álgidas de su devenir (Bacelis, 2003).

¿INTEGRACIÓN METROPOLITANA?

Los gobiernos electos del Distrito Federal recibieron una ciudad que había mantenido la inercia de la desarticulación metropolitana y, además de lo señalado, era producto de las tendencias de largo plazo que la urbanización del subdesarrollo imprimían en la matriz territorial de nuestras urbes, lo que se reforzaba con la extrema concentración en la ZMCM y la falta de ejecución de estrategias alternativas de conducción y ordenación metropolitanas y regionales.

Los grandes proyectos urbanos hasta entonces implantados, con excepción de la incorporación de la Línea B del Metro que concluyeron las gestiones de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, no lograron contrarrestar la falta de integración de la estructura urbana metropolitana que la acción pública logró inducir hasta el inicio de la década de los ochenta.

En cuanto a la dinámica demográfica de la urbe, la población de altos y medianos ingresos había iniciado procesos de migración interna desde mediados de la década de los setenta hacia el poniente y surponiente de la

metrópoli. Fraccionamientos como la Herradura, Bosques de la Herradura, etcétera, expresaban esta expansión hacia el poniente, en tanto hacia el surponiente lo ejemplificarían San Jerónimo y Contreras, al igual que, con mayor heterogeneidad social, la zona del Ajusco.

Como consecuencia, al inicio de la gestión de Andrés Manuel López Obrador el Distrito Federal era una ciudad con graves problemas de desarticulación, debido sobre todo a las limitaciones de sus vinculaciones viales y de transporte, aunado a una expansión explosiva e inédita de la motorización privada que se manifestaba en la saturación de las articulaciones y corredores viales metropolitanos de mayor relevancia (Periférico, Revolución, Insurgentes, Reforma, Palmas, Conscripto, Viaducto y Observatorio), además de los otros accesos y circuitos metropolitanos tradicionales (Zaragoza, Circuito Interior, Avenida Central y Aeropuerto).

En estas circunstancias es que el gobierno electo del Distrito Federal impulsa un ambicioso programa de vialidades que intenta, entre otros objetivos, contrarrestar la extrema desarticulación persistente en la metrópoli.

El fundamento del programa consistió en buscar una alternativa de refuerzo al principal corredor vial metropolitano, el Periférico en su arco comprendido entre el centro-poniente (San Antonio) y el sur-poniente (San Jerónimo). La carencia de derechos de vías disponibles hacia la zona consolidada de los ejes paralelos, Insurgentes y Revolución, y la localización (al poniente) de las estribaciones de la sierra con sus barrancas y la necesaria protección ecológica de las mismas, llevan a la decisión de implantar el segundo piso del Periférico.

Con esta obra se pretende dar respuesta a las transformaciones urbanas de la metrópoli que han generado un creciente desplazamiento de habitantes que se movilizan mediante automóviles en dirección al sur y poniente del área metropolitana, sobre todo hacia las delegaciones Contreras, Álvaro Obregón, Tlalpan, Cuajimalpa y el sur de Coyoacán. Posteriormente, la presión se ha extendido a Tláhuac, Xochimilco y al sur poniente de Iztapalapa. Por tales razones, la presión incrementada de desplazamientos motorizados se concentra en los corredores de Insurgentes, Revolución y Tlalpan, este último (en contraste con los otros dos) cuenta con opciones de transporte eléctrico y también, por supuesto, en forma aguda hacia el propio Periférico.

El Periférico tiene un papel crucial como arteria metropolitana que permite la conexión directa de grandes flujos de vehículos, mediante su arco que cuenta con elevadas especificaciones en este tramo, entre los municipios del norponiente de la metrópoli con el sur de la misma. Esta porción del Periférico también recibe hacia el sur los flujos

provenientes del centro y oriente, sobre todo a través del viaducto Río de la Piedad.

Por ello, y frente a la mencionada carencia de opciones, se decide la utilización del derecho de vía del Periférico que se refuerza también con la disposición parcial del derecho de vía del ferrocarril a Cuernavaca, que coincide en parte de ese tramo con el Anillo Periférico.

Complementariamente, el gobierno de la ciudad decide incorporar también el Eje Troncal Metropolitano a su programa de vialidad. Este eje troncal correrá desde el norte de la metrópoli hasta la zona de Xochimilco, al sur del área metropolitana hasta la salida a la carretera a Cuernavaca. Es decir, se trata de una opción de gran relevancia por el servicio metropolitano que brindará y una alternativa a la congestionada avenida Insurgentes, pero con un trazo ligeramente hacia el oriente.

Como parte del Eje Troncal Metropolitano se encuentra ya construido y en operación el distribuidor vial de Zaragoza. Igualmente, fue incorporada la conexión de Muyuguarda hacia el extremo sur del Periférico, en la delegación Xochimilco, que también formará parte de este Eje Troncal Metropolitano.

Ya se encuentran en construcción parte de las obras necesarias de varios de los pasos a desnivel que integrarán el Eje Troncal Metropolitano, que aprovechará la porción actualmente disponible de vía continua a lo largo de la Línea 8 del Metro en el eje de Cafetales, lo que permitirá (una vez terminadas el conjunto de las obras) la existencia de una vía rápida metropolitana de conexión norte sur. La existencia de oferta del Metro en diversos puntos y porciones del Eje Troncal Metropolitano posibilita opciones de transporte masivo que podrían hacer eficiente la operación de esta vialidad.

Complementariamente, se han llevado a cabo las obras de recuperación del corredor Reforma-Alameda, consistentes en la modernización de su infraestructura, incluyendo, donde fue necesario, redes hidráulicas y eléctricas, elementos del drenaje, y se introdujeron redes originales de fibra óptica. La recuperación incluyó la renovación completa de banquetas y guarniciones, homogeneizándolas y estandarizándolas, y parcialmente los cameliones, generando una polémica al respecto.

PRIMER PASO:

MEJORAMIENTO DE LA CONECTIVIDAD

Como parte de un programa de vías rápidas se decidió, en forma práctica y atinada, construir en primera instancia el distribuidor vial de San Antonio, que mediante un sistema de puentes y tramos elevados permite aprovechar la porción de tres carriles del subutilizado viaducto Río Becerra. Esta obra, que se ligará con los segundos pisos, brinda alternativas al conflictivo nodo que representaba



Obras del segundo piso del periférico.
Foto: Kateri Pérez Aldaraca.

la vinculación entre el viaducto Río de la Piedad y el Periférico, además de permitir directamente cruces adicionales del Periférico hacia el poniente.

Este distribuidor vial permitió aprovechar la derivación poco utilizada hasta ese momento del viaducto Río Becerra, que disponía, prácticamente en todo su trazo, de seis carriles a lo largo de sus aproximadamente 1 500 m de recorrido, antes de elevarse hacia los pasos a desnivel del distribuidor San Antonio. De esta forma, con una inversión de 1 200 millones se dispuso de un total de 6.75 km de vialidad continua, brindando enlaces permanentes y directos hasta Puente la Morena, Viaducto y Xola, desde el Anillo Periférico a la altura de la desviación a Van Dick con 2 100 m hacia el oriente y en el otro sentido, con dirección al sur 4 650 m hasta Torres de Mixcoac.

EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO INSTITUCIONAL

La Reforma Política posibilitó a los habitantes del Distrito Federal la elección directa de sus gobernantes y otorgó diversos grados de autonomía e independencia administrativa a la demarcación. Consecuencia concreta de esta situación fue que el Gobierno del Distrito Federal dejó de tener la tutela y respaldo presupuestal del gobierno federal, situación que repercutió indudablemente en el funcionamiento del DF como núcleo metropolitano, así como en las de capitaneidad.

Las administraciones del Distrito Federal previas a López Obrador se habían dado el lujo de efectuar obras metropolitanas directamente en el territorio del Estado de México,

a partir del presupuesto del DF. La ampliación del Periférico hacia el norte y la Línea B del Metro son dos ejemplos destacados. Estas obras fueron de indudable necesidad e importancia para el bienestar de los habitantes de la metrópoli.

Sin embargo, en el nuevo contexto político, institucional y administrativo incorporado por la Reforma Política en el DF, este tipo de obras se dificultan notablemente, ya que la ciudad de México empezó a depender de su propio presupuesto y a hacerse cargo de sus instituciones, aunque éstas prestasen servicios metropolitanos, como ocurre con el caso del STC-Metro y la atención de la salud, entre otros servicios fundamentales.

Esta situación convirtió el entorno de las opciones del programa de vías rápidas más complejo, ya que estas acciones debían priorizar y circunscribirse al territorio del Distrito Federal, a la vez que para ser eficientes debían tener perspectiva metropolitana.

Paralelamente, la transición democrática, aún en curso, complica severamente el escenario político de la toma de decisiones metropolitanas debido a la convivencia de fuerzas de distinta índole política administrando las diversas circunscripciones político-institucionales componentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (González de Alba, 1995), pero sin contar con una institucionalidad firme, ni recursos para abordar las necesidades y demandas de carácter metropolitano.

INTEGRACIÓN URBANA DE LA METRÓPOLI

Además de los problemas históricos y acumulados, López Obrador encontró al inicio de su gestión una ciudad que en los dos lustros precedentes, desde la gestión de Manuel Camacho y con excepción de la incorporación de la Línea B del Metro durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas-Rosario Robles, no había efectuado obras viales de impacto en la estructuración metropolitana. Solamente se habían implantado acciones viales puntuales, como pasos a desnivel y vueltas inglesas para atender los problemas más ingentes, pero que no atendían la desestructuración vial de la ciudad.

Frente a esta situación, el gobierno de López Obrador decide desarrollar el Programa de Vías Rápidas para la Ciudad de México, con los siguientes principios:

1. Buscar el mayor impacto positivo en la eficientización vial al interior del Distrito Federal.
2. Impactar positivamente la circulación e integración vial metropolitanas.
3. Usar más racionalmente el limitado presupuesto público disponible, dada la prio-

ridad del gasto social.

4. Eficientar la fluidez vial en los corredores intervenidos para incidir en disminuir los severos impactos ambientales de la congestión vehicular prevaleciente en estos corredores. Además de no impactar directamente las zonas de conservación ecológica por la implantación de las vialidades

5. *At last but not the least*, posibilitar contrarrestar la extrema desintegración metropolitana por la carencia o ineficiencia de la infraestructura vial en las zonas de fuerte expansión y crecimiento de la motorización individual.

6. Efectuar las obras con recursos presupuestales del Gobierno de la Ciudad de México.

7. No efectuar grandes desalojos o expropiaciones que afectaran a los habitantes y actividades de la urbe.

Con vinculación al distribuidor vial de San Antonio, las autoridades del Distrito Federal decidieron, como siguiente etapa, la construcción de los segundos pisos del Periférico a San Jerónimo. Esta obra significa adicionar tres carriles y en ocasiones cuatro, con una longitud de 18 km, así como la incorporación de distribuidores y rampas de conexión con algunas vialidades transversales y paralelas al Periférico en uno de sus tramos de más elevada demanda de circulación vehicular actual y potencial.

Originalmente, el proyecto contemplaba segundos pisos sobre el Viaducto Río de la Piedad, desde el Periférico al aeropuerto.

SANTA FE Y LAS DIFICULTADES DE CONEXIÓN DEL PONIENTE METROPOLITANO

Santa Fe fue concebido como la plataforma de la globalización de la ciudad de México o, dicho de otra forma, como el territorio de proyección globalizada de la metrópoli (Sassen, 2003), desarrollada a inicios de la década de los noventa en los terrenos que anteriormente fueron ocupados por unos tiraderos de basura a cielo abierto. Éstos fueron expropiados por causa de utilidad pública, iniciándose de inmediato la construcción de la infraestructura y equipamientos donde poco tiempo después se localizarían las principales sedes bancarias y financieras, renombradas universidades privadas, los principales corporativos nacionales y empresas trasnacionales con operaciones en México y, en ocasiones, en centro y sur de América, así como en el Caribe. Por supuesto, Santa Fe también concentra una exclusiva oferta habitacional acompañada de centros comerciales y de servicios.

La consolidación y éxito del proyecto urbano de Santa Fe se realizó en paralelo a la saturación de sus vinculaciones naturales



Obras del segundo piso de periférico.
Foto: Kateri Pérez Aldaraca.

con el resto de la metrópoli a través de las avenidas Reforma, Palmas y Conscripto, las que sufren creciente congestión. A la vez que se han incrementando los problemas de conectividad con otras zonas de la metrópoli, incluso aledañas, con las cuales mantiene interacción natural.

La dinámica territorial predominante de la metrópoli que se había corrido hacia el surponiente, estaba provocando tensiones crecientes y serios problemas de conectividad al interior de la zona y de su vinculación con Santa Fe, ya que esta vinculación sólo es posible utilizando las saturadas opciones de Conscripto, Reforma y Palmas a través del Periférico, o bien por medio de intrincados recorridos de calles y caminos locales de las colonias y pueblos de las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, que paulatinamente han provocado impactos nocivos sobre estos pueblos y colonias, como son los cambios indeseados y no planeados del uso del suelo y la creciente presión sobre los estratégicos suelos de conservación de las barrancas, tierras de labranza y cañadas, localizadas en las mencionadas delegaciones.

LOS PUENTES Y TÚNELES DEL PONIENTE

Para contrarrestar los crecientes problemas de articulación de Santa Fe con aquellas zonas de la metrópoli, el Gobierno del Distrito Federal decide la construcción de los puentes sobre las barrancas y dos túneles que permitirán dar continuidad al Eje 5 Poniente hasta conectarlo con el distribuidor vial de San Antonio. Para este fin se han liberado derechos de vía irregularmente tomados de la calzada Centenario y mejorado, en parte, la geometría de dicha vialidad.

Mediante este conjunto de obras viales se logrará, por medio de un corredor paralelo al Periférico, una conexión directa entre el norponiente y el surponiente metropolitanos. También se consigue transitar las barrancas mediante los puentes, conexiones radiales diversas con las escasas vialidades del escarpado poniente ciudadano, dando opciones múltiples de conexión al reforzado Periférico con su segundo piso.

La importancia de estas alternativas, una vez conectadas con el Eje 5 Poniente, radica en que fomentará la integración funcional de zonas de gran dinamismo y relevancia de la metrópoli que en su evolución histórica desarrollaron complementariedades.

EL EJE 5 PONIENTE

Se ha mencionado la grave dificultad que significa dotar de vialidad a la zona poniente del Distrito Federal, debido a su orografía y gran sensibilidad ambiental, ya que es un área de protección ecológica que ayuda a la recarga de los acuíferos de la ciudad. Respetando esta situación, el Gobierno de la Ciudad decidió aprovechar tramos viales ya existentes en los lomos de las barrancas para completar, con dirección norponiente-surponiente, el Eje 5 Poniente mediante la construcción, con presupuesto propio y aportes de la iniciativa privada, seis obras de pasos a desnivel y túneles que permitan articular una vialidad continua desde Conscripto hasta Las Flores, en San Ángel.

La gran relevancia de esta vialidad se deriva de que será una alternativa al Periférico por su trazo paralelo al mismo en uno de sus tramos más congestionados, entre Chapultepec y San Ángel, a la vez que brindará opciones de articulación con Santa Fe a través de la conexión de avenida Centenario con el Eje 5 Poniente, al pasar por el túnel debajo de las barrancas y desembocar hasta el Periférico Sur por medio del distribuidor de Rómulo O'Farril del segundo piso a la altura de Tizapán, en la delegación Álvaro Obregón.

CONCLUSIÓN

La ciudad de México no contaba desde hacía varios lustros con obras viales que paliaran la severa falta de conectividad que su desenvolvimiento metropolitano exigía.

Esta desestructuración ha provocado importantes impactos en la eficiencia, productividad y convivencia urbanas, generando costos crecientes, asumidos por las familias, las empresas, la metrópoli y la sociedad en su conjunto. De aquí la gran relevancia de estas obras viales para avanzar en el mejoramiento y eficientización de la conectividad urbana y metropolitana.

Para ello, el programa vial del GDF impulsa la ampliación de la conectividad al norponiente de la metrópoli, Santa Fe, Lomas, Inter-



Segundo piso de periférico obra de norte a sur. Foto: Kateri Pérez Aldaraca.

lomas, etcétera. Se contará con conexiones directas y eficientes entre zonas cruciales de la metrópoli como San Ángel, Tizapán y las zonas aledañas al corredor Insurgentes Sur-San Ángel. Adicionalmente, con la terminación del segundo piso hacia el Sur, el Pedregal, San Jerónimo, Santa Teresa, y por sus efectos expansivos, Perisur mejorará sensiblemente sus interconexiones con el mencionado norponiente.

En tanto, el Eje Troncal Metropolitano brindará una conexión directa entre el norte metropolitano (Ecatepec) y el extremo sur hacia la salida de la carretera a Cuernavaca, dando una alternativa vial paralela hacia el oriente a la avenida Insurgentes; alternativa aún más necesaria ya que Insurgentes servirá como infraestructura del Corredor de Transporte Público Metropolitano a partir del 2005.

Estas infraestructuras son cruciales para el mejoramiento de la productividad y funcionalidad de las mencionadas zonas clave de la metrópoli, para lograr una mayor competitividad hacia la globalización y, lo que es más importante, posibilitan una mejor y mayor calidad de vida para los habitantes de estas zonas, para la preservación del medio ambiente, que redundará en beneficio de la eficiencia y productividad del conjunto de la metrópoli.

BIBLIOGRAFÍA

- Bacelis, Sandra, 2003, *Organizaciones de colectivos y políticas de transporte público en el Distrito Federal, 1988-2000*, Tesis de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, UAM-Azcapotzalco.
- Benítez, R. y Morales, José Benigno (Coord.), 1988 *Grandes problemas de la ciudad de México*, Plaza y Valdez, México.
- Coraggio, José Luis, F. Carrión y Rene, Vallejo, 1998, "Consideraciones sobre la Planificación Urbana posible en los Noventa" y "La Planificación de Quito, Del Plan Director a la Ciudad Democrática", Centro "Ciudad", Ecuador.
- DDF, 1976, *Memorias de las obras del Circuito Interior*, Conclusiones Finales, México.
- DDF, 1995, *Programa Integral de Transporte y Vialidad, 1995-2000*, México.
- Duhau, Navarro, Villavicencio y A. Ziccardi, 1992, "Ciudad México: Problemas de urbanos y propuestas políticas en los noventa", Red Ciudades y la Dirección de Planificación de Quito, Ecuador.
- Ferrando, Gerardo, et al., 1990, "El sistema de transporte eléctrico en el DF-Metro" en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LIII, Núm. 3, julio-septiembre, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.
- Garza, Gustavo (Coord.), 2000, *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal.
- González de Alba, Ligia (comp.), 2004, *Desafío Metropolitano*, coeditado por el PUEC, UNAM y la II ALDF, México, febrero.

Y. Ziccardi y Navarro (Comp.), 1995, *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, coeditado por la Universidad Autónoma Metropolitana y la UNAM, México.

Hiernaux, Daniel y T. Carmona Sánchez, 2003, "Dinámicas metropolitanas y reestructuración de la Región Centro de México", en *Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial*, Porrúa-UAM-X, México.

Islas, Víctor, 2000, *Llegando tarde al compromiso: a crisis del transporte en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México.

Legorreta, Jorge, 1994, *Transporte y contaminación en la Ciudad de México*, Centro de Ecodesarrollo, México.

Navarro, Bernardo, 1999, "El Transporte Urbano de pasajeros de la ciudad de México en el siglo XX", Gobierno del Distrito Federal, México.

Navarro, Bernardo, 1993, *El Metro y sus usuarios*, UNAM-UAM-DDF, México.

Pradilla, Emilio, 2002, "El futuro de las grandes metrópolis latinoamericanas", Raúl Villegas Dávalos (Coordinador), Fundación Cultural Tercer Milenio, México.

Sabaté, Alberto, 1998, "La Planificación Urbana Periférica Bajo Inercia Recesiva". en Coraggio, José Luis, F. Carrión y Rene, Vallejo, "Consideraciones sobre la Planificación Urbana posible en los Noventa" y "La Planificación de Quito. Del Plan Director a la Ciudad Democrática", Centro "Ciudad", Ecuador.

Saskia, Sassen, 2003, "Localizando Ciudades en Circuitos Globales" *Revista Eure*, Vol. XXIX, Núm. 88, pp. 5-27, Chile, diciembre.

Sassen, Saskia, 2003, "Localizando ciudades en circuitos globales", *Revista Eure*, Vol XXIX, Núm. 88, pp. 5-27, Chile, diciembre.

Setravi, GDF, 2001, "Programa Integral de Transportes y Vialidad", 2000-2006. México.

Setravi, 2004, *Plano Fuente: Gobierno del Distrito Federal*, Dirección General de Planeación.

Ziccardi, Alicia, 1989, "Las obras de la Ciudad de México. Política Urbana e Industria de la Construcción"; 1976-1982, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Ward, Peter, 1998, *Mexico City*, Revised Second Edition, Chapter IV, John Wiley and Sons editors, West Sussex, England.