

21
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



**LA POLITICA DE PLANEACION
URBANA EN EL DISTRITO FEDERAL
EL PROGRAMA DE REORDENACION
URBANA Y PROTECCION ECOLOGICA (PRUPE)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A

LAURA LOEZA REYES

DIRECTOR: MARIO BASSOLS RICARDEZ

FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA

1992



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA POLÍTICA DE PLANEACION URBANA EN MEXICO, DF: EL PROGRAMA DE REORDENACION URBANA Y PROTECCION ECOLOGICA (PRUPE).

INTRODUCCION.	1
1. EL MARCO CONCEPTUAL.	
ALGUNAS PRECISIONES TEORICAS SOBRE LA PLANEACION URBANA.	9
2. LAS POLITICAS URBANAS DEL ESTADO MEXICANO.	26
2.0 LOS ANTECEDENTES.	26
2.1 LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y LA INSTITUCIONALIZACION DE LA PLANEACION.	36
2.2 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.	44
2.3 EL PROGRAMA GRANDES CIUDADES.	51
2.4 EL NUEVO MARCO LEGAL.	53
2.5 EL CONTEXTO POLITICO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.	63
3. EL PRUPE. SUS PRINCIPALES LINEAMIENTOS.	77
3.0 LA IMPORTANCIA DEL PRUPE EN EL PERIODO DE ESTUDIO.	77
3.1 LA RECTORIA DEL ESTADO EN MATERIA DE USOS DEL SUELO.	80
3.2 LA POLITICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	82
3.3 LA CONTENCIÓN DE LA EXPANSION FISICA DE LA CIUDAD DE MEXICO: REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y CREACION DE RESERVAS TERRITORIALES.	88
3.3.1 EL CASO DEL AJUSCO.	98
3.4 LA CALIDAD DEL MEDIO AMBIENTE.	104
3.5 LA POLITICA DE DESCONCENTRACION INDUSTRIAL.	110
3.6 EL OCASO DEL PRUPE.	125
4. A MANERA DE CONCLUSION: CARACTERIZACION DE LA PLANEACION URBANA EN MEXICO. SUS ALCANCES Y LIMITACIONES.	130
ANEXOS, CUADROS Y GRAFICAS.	
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.	162

INTRODUCCION

Desde la década de los 70's, se han realizado numerosos estudios sobre la planeación urbana en México. Entre ellos encontramos estudios relativos a la legislación urbana; a planes y programas específicos; al carácter y limitaciones de la planeación, propuestas metodológicas generales (1) etc. En los últimos años incluso se han hecho estudios que representan -en mi opinión-, los primeros intentos por elaborar instrumentos teóricos y metodológicos propios para la realidad urbana mexicana (2) tomando como base las experiencias y las propuestas teóricas de países desarrollados como Francia y España, así como las de América Latina.

Lo que me propongo realizar en este trabajo, es un análisis del Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE), el contexto en el que surgió, las respuestas de la sociedad al ser sometido a consulta pública y finalmente las acciones propuestas en este programa que llegaron a implementarse: todo esto con vistas a tratar de indagar como los intereses políticos han influido en la actividad de la planeación urbana en México, haciendo que sus alcances sean limitados y que en ocasiones sirva

¹ Véase por ejemplo de Mattos Pereira, Rubens. "Aspectos conceptuales, metodológicos e institucionales de la planificación rural-urbana", en Revista Interamericana de Planificación, México, SIAP, vol. XIII, núm. 52, diciembre 1979, pp. 147-166.

² Pienso por ejemplo en el trabajo de Alfonso Iracheta. Hacia una planeación urbana crítica. México, UAM-Azacapotzalco-Gernika, 1988, 233 pp.

más para ejercer el poder que para lograr un desarrollo más equilibrado y justo. pues como ha señalado Mario Bassols: ... "los problemas abordados por la sociología urbana suponen la existencia de una estructura de poder en la sociedad, que va a mediar en cualquier tipo de intervención territorial del Estado" (2)

La importancia del análisis del PRUPE, radica en que es un programa que contiene los principales lineamientos de lo que fue la política urbana durante la administración de Miguel de la Madrid; que fue rechazado por la población al ser sometido a consulta pública y que aparentemente fue "archivado" después de elaborarse diferentes versiones; aunque finalmente se aplicaron las principales acciones que en él se proponían. El PRUPE adquiere relevancia por el costo político que tuvo a largo plazo la aplicación de estas acciones.

El estudio partirá de una breve revisión de algunas propuestas teóricas sobre la planeación urbana, poniendo énfasis en el "sentido social" de la actividad planificadora, pues desde que surgió esta actividad existe una discusión, que se mantiene vigente, respecto a la función que debe cumplir: lograr una especie de "justicia social"; o ser simplemente un instrumento

² Bassols Ricárdez, Mario. "Política urbana y planeación. Apuntes teórico-metodológicos", en Posición. México, Unión de Geógrafos Progresistas de México, núms. 6/7, segunda época, 1988, p. 59.

Para ejercer el gobierno en la ciudad. Consecuentemente, se han generado críticas en torno a la práctica de la planificación, al compromiso de los planificadores con la sociedad o con los gobernantes; y a la contribución de los teóricos de la planificación. A esta revisión está dedicada la primera parte del trabajo, en el que veremos también la contribución de algunos teóricos latinoamericanos a la teoría de la planificación.

En la segunda parte, apoyándonos en diferentes autores, establecemos un corte temporal en el que la política urbana y la planeación presentan características diferentes, dependiendo de las prioridades económicas y políticas del país. Para ello, hemos tomado como referente la clasificación de Gustavo Garza.

Gustavo Garza clasifica las políticas urbanas en México en cuatro periodos (y parece haber consenso entre los autores que han estudiado este tema), que tienen que ver con las necesidades nacionales y con la naturaleza de las acciones aplicadas para satisfacerlas.

En su clasificación, las etapas más recientes son las políticas urbano-regionales en la estrategia económica nacional (1970-1976) y la planificación urbana institucionalizada (1977-1988). Ambas se rigen por diferentes sistemas de leyes: a la primera corresponde la Ley General de Asentamientos Humanos, y a la segunda el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Ambos

sistemas se han apoyado en un conjunto de reformas constitucionales, con las que se ha tratado de adaptar un modelo de distribución de las actividades productivas y de la población (industria, agricultura, comercio, asentamientos humanos, etc.) a la política económica. Ambos sistemas no están desligados, más bien, el segundo es la adecuación del primero a las nuevas condiciones económicas y a las necesidades del desarrollo urbano regional.

Es en el marco de estas dos etapas que se inscribe el presente estudio, pues considero que dicho corte es sólo parcialmente válido, ya que de hecho la institucionalización de la planeación inicia en el primer período, y en la etapa de la planeación institucionalizada las políticas urbanas enfatizan su alcance regional y están claramente determinadas por la política económica. Incluso me atrevería a decir que se subordinan a ella.

El estudio se concreta al período 1984-1985, año en que se elaboró y sometió a consulta pública el PRUPE, pero éste sólo puede entenderse en el contexto general antes mencionado (el de los dos sistemas de planeación).

A diferencia del primer período, en el que los asentamientos irregulares fueron tolerados (y la tolerancia implica su legitimación) por diversas razones, entre las que destacaremos para los fines del presente estudio: 1) la carencia de una

alternativa de vivienda por parte del Estado para los sectores de la población que quedan marginados del "mercado formal" de suelo urbano y vivienda y que representan una población necesaria como fuerza de trabajo en una etapa de relativo crecimiento económico; y 2) porque este proceso de "crecimiento urbano" (la ciudad creció hacia la periferia al margen de un desarrollo urbano), se daba a través de mecanismos orgánicos al partido gobernante. Recuérdense por ejemplo los trabajos de Cornelius, Lomnitz y Legorreta(*), en los que se explica cómo en este proceso de crecimiento urbano a partir de asentamientos irregulares existía un caciquismo urbano estrechamente ligado a los órganos corporativos del PRI.

En el periodo de la planeación institucionalizada este crecimiento desmedido resulta oneroso por múltiples razones, entre otras, por el alto costo que representa dotar a estos asentamientos de los servicios públicos más indispensables; por lo costoso del transporte de las viviendas localizadas en la periferia, hacia los centros de trabajo, educativos y de la administración pública, localizados en el centro urbano; porque los índices alarmantes que ha alcanzado el deterioro ecológico llaman la atención sobre un fenómeno que en el periodo anterior

* Cornelius, Wayne A. Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la política. FCE, 1980. Lomnitz, Larisa. Cómo sobreviven los marginados, México, siglo XXI. Véase los diversos trabajos de Jorge Legorreta, relativos a las formas de control político en las ciudades petroleras.

casí se omitió, y es que se permitió el surgimiento de asentamientos humanos en cualquier sitio sin importar que se tratara de zonas boscosas, de alto riesgo o próximas a industrias altamente peligrosas, o donde resulta difícil y costoso la introducción de servicios. Esta política de tolerancia, será sustituida ahora por una política de desalojos violentos a la población de estos asentamientos.

En este segundo periodo, el Estado sigue sin ofrecer una alternativa de vivienda y es difícil que la ofrezca dada la profunda crisis económica por la que atraviesa el país, de manera que se opta por legislar el proceso de autoconstrucción y se plantea la alternativa de cooperativas de vivienda a las que promete aportar créditos para la construcción de la estructura mínima de la vivienda, el resto corre por cuenta de los beneficiarios. Pero las más de las veces, los créditos nunca fueron otorgados y los solicitantes fueron sometidos a un proceso de desgaste político.

Todos estos factores están claramente plasmados en los planes de urbanismo.

En este periodo, los organismos corporativos tradicionales están ya muy desprestigiados y el "caciquismo urbano" ya no resulta funcional al sistema, de tal suerte que surgen nuevas formas de mediación y control como la concertación y la consulta popular,

que también se institucionaliza. Pero el hecho de que aparezcan nuevas formas de establecer relaciones políticas entre el gobierno y la sociedad organizada, no significa que se hayan dado transformaciones profundas en el sistema político.

El canal de mediatización y control de la población ya no es el caciquismo sino el caudillismo, alimentado al interior de las organizaciones, incluyendo a las independientes y si bien el líder caudillesco es el interlocutor de las autoridades, estas tienen un contacto más directo con la población, buscando justamente recuperar la legitimidad perdida.

En la tercera parte, se analiza el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, resaltando la forma como en él está contenida la política urbana del periodo en estudio en sus estrategias principales: lograr la rectoría del Estado en materia de usos del suelo; contener la expansión física de la ciudad de México; reordenar el territorio mediante la regularización de la tenencia de la tierra, la creación de reservas territoriales y la desconcentración industrial; finalmente, mejorar la calidad del medio ambiente.

En este apartado nos referimos brevemente al caso del Ajusco, porque fue la zona que sufrió más directamente la aplicación del Programa y en la que se hizo evidente la capacidad de incidencia de los diferentes sectores sociales en la política urbana.

Finalmente, trataremos de hacer una caracterización de la

planeación urbana en el periodo de estudio, señalando sus principales limitaciones y alcances.

1. EL MARCO CONCEPTUAL

ALGUNAS PRECISIONES TEÓRICAS SOBRE LA PLANEACION URBANA

Dentro de los diferentes campos de la planificación (nacional, regional, rural y urbano), es en el de la planificación urbana en el que más se ha manifestado una tendencia a la integración (esto es, que comprenda al conjunto del territorio nacional y de los sectores económico, social, físico y administrativo).

Rubens de Mattos lo atribuye a que es el campo más ancestral y nos da la siguiente explicación histórica: "...la planificación urbana tiene raíces profundas en la antigüedad oriental y clásica, mientras que la planificación nacional sólo aparece en los primeros años de la revolución soviética (Primer Plan Quinquenal 1929-33) y en países de economía de mercado con el primer Plan Francés, conocido como Plan Monnet (1947-1952); la planificación regional, a pesar de que sus primeros fundamentos teóricos son planteados a principios del siglo XIX por la escuela alemana, sólo se desarrolla más efectivamente después de la Segunda Guerra Mundial, y finalmente, la planificación rural es todavía de génesis más reciente siendo sus antecedentes las experiencias del Valle de Tennessee década del 30 y el contexto de proyectos más amplios de aprovechamiento múltiple de recursos hídricos, para consolidarse más específicamente en la post guerra, con las experiencias de colonización de Israel y de

desarrollo rural en el sur de Italia (Cassa per il Mezzogiorno)."(1)

"Un documento de gran importancia para el desarrollo de la planificación urbana, fue la 'Carta de Atenas', producto final del IV Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos, realizado en Atenas, en 1933. En este documento se exponen por primera vez en forma sistemática algunos conceptos e ideas relativos a la necesidad de ampliar el campo de la planificación urbana en términos regionales e interdisciplinarios."(2)

En este documento encontramos planteamientos muy avanzados e importantes aportes conceptuales, como es el reconocimiento del contenido social y político de la planificación. En él se propone que cualquier intervención en la ciudad, afectará necesariamente al campo, por estar ambos en constante interacción, constituyendo una unidad regional. Es por eso que las grandes o pequeñas ciudades no pueden ser estudiadas aisladamente de las regiones en las cuales se integran.

El desarrollo de estas unidades regionales depende:

- a) de sus características geográficas y topográficas;

¹ De Mattos Pereira, Rubens. "Aspectos conceptuales, metodológicos e institucionales de planificación rural-urbana", en Revista Interamericana de Planificación, México, SIAP, vol. XIII, núm. 52, diciembre, 1979, p.149.

² De Mattos Pereira, Rubens. Ibid.

- comunicaciones naturales, internas y con otras regiones.
- b) de su potencial económico y recursos técnicos;
 - c) de su situación social y política-estructural social de la población, régimen político y organización administrativa.

En la década de los 40. señala Mattos, la planificación urbana se enriquece en su contenido social con el movimiento planificador inglés, seguido por el francés, sueco, norteamericano etc. y con la experiencia de planificación urbana en los países socialistas.

Durante los años 50. la experiencia de la planificación urbana se amplía a los países del llamado Tercer Mundo, e incluso parece ser que se enriquece. Un testimonio de ello es la 'Charte de l'Aménagement', elaborada a partir de una reunión de trabajo realizada en 1952. en Francia, fuertemente influida en su contenido por el grupo de 'Economía y Humanismo' dirigido por L.J. Lebret, que había acumulado una gran experiencia en proyectos en países del Tercer Mundo. La importancia de esta carta, radica en que introdujo elementos a ser considerados en la planeación como: la vocación de los territorios, los factores humanos, los escalones de la planificación territorial, la participación de la población en la planificación territorial, aspectos financieros y fiscales, aspectos jurídicos y legislativos, organización administrativa, etc.

Sin embargo, a lo largo de la década de los 50's parece haber una especie de retroceso en la teoría de la planificación, pues se omite su contenido social y político y se le da un marcado carácter técnico. Aparece entonces una discusión, que a la fecha encontramos en la literatura referente a la planeación urbana como actividad y objeto de estudio.

Efectivamente, existen numerosas interpretaciones teóricas que representan diversas concepciones de cuál debe ser el sentido social de la actividad planificadora. Adrian Guillermo Aguilar las agrupa en tres rubros: la **teoría del procedimiento en planificación**, las llamadas primeras críticas sociales y el **enfoque en economía política**,⁽²⁾ y señala que las diferentes posturas teóricas se han desarrollado en oposición o tomando como base la teoría del procedimiento, y que el debate teórico tiende a polarizarse entre esta y el enfoque en economía política, surgiendo las primeras críticas sociales como oposición a la primera y punto de partida de la segunda.

La teoría del procedimiento surgió en los años 50 con una influencia teórica de la tradición positivista en las ciencias sociales. Tuvo una gran influencia en los Estados Unidos en los 50's y en Gran Bretaña en los 60's aunque actualmente conserva

² Aguilar, Adrian Guillermo. "Planificación urbana. Hacia un enfoque de economía política", en Revista Interamericana de Planificación, México, SIAP, vol. XXI, núms. 83-84, septiembre-diciembre, 1987, p.43.

vigencia en países capitalistas desarrollados y en los subdesarrollados como México, es preponderante. Quizá porque la mayoría de los planificadores se han formado en esos países y porque han aceptado acriticamente sus postulados. (*)

Las teorías del procedimiento basan la actividad planificadora en la prescripción de principios normativos, en la elaboración de planes y diseño de estrategias. Esto es: en un modelo teleológico medios-fines, en el que lo importante es el logro exitoso del proceso, no importando sus efectos sociales. Esto es claro en el caso de México. Cabe mencionar que los primeros planificadores que desarrollaron la teoría del procedimiento fueron arquitectos, ingenieros y administradores.

A finales de los 60's surgió una variante de esta teoría, basada en la teoría general de sistemas. También daba prioridad al proceso por encima del sujeto. Basándose en sofisticadas técnicas matemáticas y en la construcción de modelos, tomaba a la sociedad como homogénea y buscaba la racionalidad, la predicción y la eficiencia.

* Aguilar, Adrian Guillermo. *Ibid.*, p. 44.

En los trabajos de Alfonso Iracheta encontramos una constante crítica a la adopción acritica de los fundamentos de la planificación urbana en los países occidentales desarrollados, al caso de México. Iracheta atribuye en gran medida a este hecho, el fracaso de la Planificación urbana en nuestro país.

La principal crítica a estas teorías fue su concepción ahistórica de la sociedad. Al no reconocer las diferencias socio-económicas de la población, desconocen la existencia de conflictos sociales, dando por hecho que la sociedad es homogénea y estable. Niegan además el carácter político de la planificación por tanto, bajo estas teorías, la planificación tiene un carácter conservador, pues permite mantener el status quo.

Antes de la década de los 70, comenzaron a surgir por parte de los científicos sociales cuestionamientos acerca de los beneficios de la planificación para los diferentes grupos sociales (Primeras Críticas Sociales). Lo que se demandaba de la actividad planificadora era justicia social. ()

Surgió así la Advocacy Planning, que sostiene que la planificación debería cumplir las siguientes condiciones: 1) ser una acción orientada al usuario, más que una práctica interesada en el proceso. Los valores del público deberían ser tomados en cuenta, ya que la planificación es para la población y no para los planificadores; 2) debe incluir un proceso consultatorio que busque una mayor igualdad al atacar la pobreza y la discriminación social; 3) debe ofrecer acciones que tiendan a resolver las necesidades actuales más que hipotéticas necesidades del futuro; y 4) la planificación debería ser una actividad

Entre los principales exponentes de estas críticas se menciona a Healey, Glass, Webber y Gans.

fundamentalmente interesada en los procesos estructurales, que identifique los elementos causales de los fenómenos sociales y no únicamente sus síntomas." (*)

Al deteriorarse las condiciones económicas y con los cambios políticos y sociales ocurridos desde finales de los sesentas, las críticas se agudizaron dando lugar al enfoque de la economía política, que ha sido calificado de "radical". Estas teorías se caracterizan por que se basan en las teorías marxistas y neomarxistas, rechazan las soluciones a corto plazo y persiguen cambios estructurales.

Haciendo un análisis social, político y económico de la sociedad capitalista, proponen que, al ser la planificación una actividad del Estado, no puede ser analizada prescindiendo de los objetivos y funciones que este cumple en la sociedad. Lejos de representar el bien común, el Estado dirime los conflictos entre los diferentes sectores del capital y grupos de la sociedad, favoreciendo siempre a los más poderosos. A fin de perpetuarse a sí mismo, tiene además que garantizar las condiciones generales de la producción, velando por la propiedad privada y asumiendo la dotación de los bienes de consumo colectivo ya que estos no generan ganancias directas al capital privado, y su dotación le

* Citado por Aguilar, Adrian Guillermo. *Ibid.* p. 48. Entre los representantes de esta corriente se menciona a Davidoff, Gans y Pahl.

redituara al Estado legitimidad.

De acuerdo con esta corriente, la dotación de bienes de consumo colectivo (servicios públicos), la definición de su cantidad, calidad y localización es una actividad que se lleva a cabo a través de la planificación. De esta manera, la planificación contribuye a mantener las relaciones de poder en la sociedad. (7)

Esta posición radical, es clara en la siguiente definición de Castells: "Hay planificación en la medida en que hay previsión y voluntad de llegar a ciertos objetivos. Pero esta previsión no es posible en una sociedad pluralista más que si hay por un lado acuerdo sobre los fundamentos mismos del sistema y la utilización de los medios institucionales que se encuentran en la base de la planificación, y, por otro lado, negociación, concertación y acuerdo entre los diferentes actores en orden a encontrar objetivos que en sus grandes líneas no sean cuestionables y que sea posible centrarse sobre el problema de los medios, lo que puede ser resuelto racionalmente, ya que la racionalidad se define (según la famosa dicotomía weberiana) como adecuación de los medios a los objetivos". (8)

⁷ Se señala a Harvey como el primero en introducir un enfoque marxista en la teoría de la planificación. Otros autores incluidos en esta corriente son: Dunleavy, Kirk, Beauregard, Cockburn, Castells, Preteceille y Lojkin.

⁸ Castells, Manuel. La cuestión urbana. México, Siglo XXI, decimoprimer edición en español, 1986, p. 296.

Durante la década de los 70, tuvieron un gran impulso la discusión y las actividades en torno al desarrollo y a la planificación regional y urbana en América Latina. De Mattos señala tres eventos internacionales que marcaron hitos significativos en la discusión de estos problemas:

- 1) El Seminario sobre Planificación Regional y Urbana (Viña del Mar, 1972):
- 2) El Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina (México, 1973):
- 3) El Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional (Bogotá, 1979).

Estos eventos, marcan momentos y preocupaciones diferentes en la discusión sobre el desarrollo y la planeación urbana y regional en América Latina.

El primero, culmina un periodo de expectativas favorables en cuanto a las posibilidades de la acción social en este campo. El segundo y el tercero, con enfoques diferentes, corresponden a una etapa de cuestionamiento y revisión crítica llena de decepción y escepticismo. (*)

* De Mattos, Carlos A. "Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos", ponencia presentada al Seminario-Taller sobre la Investigación Urbana en América Latina, p. 2.

El eje de la discusión sobre el desarrollo y de la planeación urbana y regional, se centra en una manera particular de entender los problemas regionales, señalándose como su esencia la concentración territorial y las disparidades interregionales. Así pues, la mayoría de los planes regionales y urbanos elaborados en esta época destacan como prioridad, la necesidad de impulsar procesos de desarrollo en las zonas más pobres y atrasadas de cada país. La definición de Boisier de desarrollo regional, sintetiza esta idea. El define a la planificación del desarrollo "...como el conjunto de acciones orientadas a racionalizar el proceso de toma de decisiones que origina y controla el proceso de cambio económico y social en un sistema espacial". (10)

Respecto a los logros de dicha expectativa, de Mattos tiene una hipótesis por demás interesante. El distingue dos maneras de concebir la acción social sobre el territorio: en primer lugar, una que tacha de extremadamente voluntarista que trataba de plantear solución a los "problemas regionales", sin tomar en cuenta las limitaciones propias de la realidad en la que trataba de incidir. En segundo lugar, una forma que resultó de la decisión de incidir en la dimensión territorial en función de las necesidades planteadas por los programas de gobierno. La primera

¹⁰ Citado por de Mattos. Ibid. p. 4.

de estas modalidades produjo principalmente planes y programas que raramente llegaron a la fase de ejecución efectiva, en tanto que la segunda dió origen a diversas acciones concretas orientadas a lograr una forma de organización del territorio funcional a los objetivos globales que se habían fijado los respectivos gobiernos.

Es decir, de acuerdo con este autor, el fracaso de la planificación urbana y regional en América Latina se debió a la concepción del desarrollo regional que se intentó impulsar y a las teorías en que se fundamentaron las estrategias y políticas, que no consideraron las restricciones propias de la dinámica socioeconómica en cuestión.

El resultado fue que no se logró que la planeación fuese el instrumento del cambio social, dada la inadecuada ejecución de la misma.

Para la década de los 80's, encontramos que las dos posturas que acabamos de mencionar no han cambiado sustancialmente respecto a lo que se espera, debe ser la función de la planeación. La primera postura es sostenida por los grupos independientes, y la segunda, por los gobiernos e instituciones que financian el desarrollo.

Esto se entienden por los propios cambios políticos y económicos que han habido al interior de los países y en la forma como estos cambios afectan las relaciones entre países desarrollados y

subdesarrollados. En esta década, la planeación se entiende más abiertamente como un instrumento para gobernar. Esto es notorio en los trabajos presentados al Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado, organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y Social (ILPES) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), celebrado en Santiago de Chile en agosto de 1986.

Los trabajos nos muestran las nuevas preocupaciones de los especialistas en planificación, las nuevas necesidades y los nuevos retos de los países latinoamericanos, pero sobre todo, los intereses de los organismos que financian el desarrollo de estos países y las directrices que marcan a los respectivos gobiernos.

De hecho, los temas centrales del coloquio fueron: a) aspectos teóricos y paradigmas interpretativos del proceso de desarrollo; b) metodología e instrumentos; c) gestión político-institucional de la planificación (capacidad de la autoridad política para gobernar dicho proceso y participación de los actores sociales).

De acuerdo con el ILPES, y atendiendo a las experiencias de los gobiernos latinoamericanos en la materia, el nuevo contenido que debe tener la planeación se resume en tres puntos:

- a) Se requiere que exista articulación entre las dependencias encargadas del ejercicio de la planeación.
- b) "La concertación entre agentes sociales es un requisito

continuo para el diseño y la ejecución de políticas públicas legitimándolas y asegurando una mayor estabilidad al ejercicio del gobierno. Un proceso sostenido de planificación puede constituir un respaldo técnico significativo para dar fluidez y eficacia a este insustituible diálogo social". (11)

- c) Es preciso proporcionar información "técnica" a la sociedad para que tenga elementos que le permitan participar en la formulación de políticas públicas.

De acuerdo con el ILPES, la planeación debe estar orientada a conseguir crecimiento con progreso. En estas circunstancias, y dado que la austeridad fiscal proseguirá en la región, las políticas sociales benefactoras son insostenibles. El progreso nacional sólo podrá basarse en proyectos políticos técnicamente estables y políticamente legítimos. La planeación deberá apoyar a la elaboración y puesta en marcha de estos proyectos.

Precisamente esta orientación tuvo la planeación urbana durante la administración delamadrista. Y es que actualmente, en el estudio y en la práctica de la planificación es imposible soslayar, como sostiene Aguilar, que la planificación es un instrumento de negociación entre los diferentes sectores sociales. Dado que el Estado tiene cierta autonomía, podrá hacer

¹¹ García d'Acuña, Eduardo. "Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo", en Revista de la Cepal. Santiago de Chile, ONU, núm. 31, abril de 1987, p. 20.

pequeñas reformas sin que con ello amenace la estructura básica del sistema.

Citando a Simmie, Aguilar define a la planificación como una actividad eminentemente política en tres sentidos: 1) el gobierno la adopta para ejecutar su voluntad política en materia de usos del suelo y en la legislación; 2) como una actividad ejecutiva del gobierno, está vinculada más directamente con la estructura del poder político que con el resto de la sociedad, a través de su contacto con ciudadanos y representantes locales; y 3) en la planificación urbana, las decisiones que se toman son el resultado de la mediación o la negociación entre diferentes entidades públicas, niveles de gobierno e intereses políticos y privados. Dado que la planeación conlleva la distribución y el control de recursos, tiene que mediar dentro de la esfera de lo político y el mercado, pues sus programas tienen implicaciones en la distribución del poder y la apropiación de recursos. (12)

Pero si bien como hemos visto ha existido en las últimas décadas una gran discusión respecto a los fracasos y aciertos de la planeación, este gran desarrollo de la crítica no ha redundado en avances significativos en el ejercicio profesional e institucional de esta actividad.

¹² Citado por Aguilar, Adrian Guillermo. Op.Cit. p. 51.

Una situación similar priva respecto a los avances teóricos, aunque puede decirse que existe un esfuerzo por elaborar modelos teóricos que permitan avanzar en el ejercicio institucional de la planeación, al margen de dogmatismos y de teorías importadas de sociedades radicalmente disímiles de la nuestra.

Hay que considerar además, que la planeación ya no está exclusivamente en manos de los técnicos: actualmente los académicos tienen mayor participación en la elaboración de los documentos de planeación.

En esta nueva búsqueda de los estudios para el caso mexicano, existen enfoques divergentes, entre los que Iuhau distingue tres modos de abordar la planeación urbana: 1) en función de los fundamentos y objetivos propuestos en los planes y de su fundamento científico; al que denomina "nivel normativo" de la planificación, y en el que ubica los trabajos de Gustavo Garza; 2) en función de su carácter de instrumento para la reproducción del sistema político. El él clasifica los trabajos de Peter Ward; 3) en función de su contraposición con otros mecanismos para la toma de decisiones.¹²

¹² Iuhau, Emilio. "Las instancias locales de gobierno y la planeación de la zona metropolitana de la Ciudad de México", en Gustavo Garza (Coord.), Una década de planeación urbano-regional en México. México, El Colegio de México, 1989, p. 350.

Lo cierto es que en el estudio de cualquier tipo de intervención del Estado sobre el territorio, es imprescindible considerar las características del sistema político mexicano y las formas de ejercicio del poder.

Un elemento importante que permanece en la discusión de la teoría de la planeación es el relativo a: ¿quién hará los cambios sociales, los movimientos sociales o las instituciones gubernamentales?

Al respecto resulta interesante la propuesta metodológica de Antonio Azuela y Emilio Iuhau, quienes al margen de dogmatismos proponen: "...las políticas e intervenciones estatales no poseen una explicación a priori en términos de intereses de clase, (para analizarlas es preciso) ...la problematización de los procesos sociales involucrados en la definición y puesta en práctica de las políticas e intervenciones estatales, considerando simultáneamente los intereses, necesidades y demandas provenientes de la sociedad civil y el modo en que los mismos son procesados a través de las estructuras del sistema político."

(...)

1. Azuela, Antonio y Emilio Iuhau. "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas", en Sociológica. México. UAM-Azacapotzalco, año 2, núm. 4, verano, 1987, p. 49 y 50.

2. LAS POLITICAS URBANAS DEL ESTADO MEXICANO

Las políticas urbanas en México han sido clasificadas en 4 grupos:

... "las acciones pioneras (1915-1940); las políticas de impacto territorial aislado (1940-1970); las políticas urbano-regionales en la estrategia económica nacional (1970-1976) y la planeación urbana regional institucionalizada (1977-1982). (1)

2.0 LOS ANTECEDENTES

El modelo de desarrollo económico adoptado en México a partir de los años cuarenta, basado en el proceso de sustitución de importaciones, se dió sobre la base de un amplio proteccionismo por parte del Estado hacia el capital industrial, nacional e internacional a partir de una política fiscal y una orientación del gasto público favorables a garantizar las condiciones generales para su reproducción. Este modelo de acumulación fomentó la concentración del ingreso y el aumento del desempleo.

1 Garza, Gustavo. "Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)", en Estudios Demográficos y Urbanos, México, El Colegio de México, vol. I, núm. 1, enero-abril, 1986, p. 73.

Con esta orientación de la inversión hacia el sector industrial, el sector agropecuario quedó marginado, con excepción del gran capital agroexportador. El resultado fue un proceso creciente de pauperización del campesinado, que comenzó a emigrar a las ciudades buscando condiciones de supervivencia. La agricultura fue perdiendo capacidad para abastecer el mercado interno por lo que se recurrió a la importación de productos agrícolas. La importación de alimentos y la dotación de infraestructura favorable a la industria se dieron a costa de un endeudamiento externo creciente.

Efectivamente, el país experimentó un despegue económico importante pero, contrariamente a lo que se esperaba, este no se tradujo en beneficios para el conjunto de la sociedad. Más bien se generó un marcado desequilibrio regional, pues la inversión se dirigió a aquellas regiones que concentraban mejores condiciones para la producción, circulación y consumo: mano de obra calificada, infraestructura urbana, etc. El desarrollo urbano se dió en torno a tres ciudades básicamente: Guadalajara, México y Monterrey, sin que existiera preocupación alguna por la conformación de un sistema de ciudades, por lo que es notorio en este período la ausencia de ciudades medias. En estas condiciones se acentuaron los contrastes entre el campo y la ciudad y se empezó a plantear la necesidad de una planeación del desarrollo urbano y regional.

Uno de los primeros instrumentos de planificación implementados por el D.F. fue la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal de 1932, en la que se planteaba la necesidad de regular, controlar y ordenar el crecimiento urbano de la Ciudad de México, y se autorizaba a las autoridades del Distrito Federal para decretar expropiaciones de terrenos y edificios para la consecución de la planeación del Distrito Federal. En realidad la Ley no contenía los elementos necesarios para que pudieran ejecutarse acciones reales de planificación. (2)

durante el periodo en que estuvo en vigor (1933-1935), la Ley sufrió diversas reformas y adiciones, al tiempo que la ciudad experimentaba cambios importantes: incremento de la migración campo-ciudad, surgimiento de asentamientos populares irregulares, cambios de uso del suelo rural a urbano, promoción de vivienda por parte del Estado y congelamiento de rentas. En muchas ocasiones, estos cambios estuvieron respaldados por la legislación. De esta manera, entre 1940 y 1950, hubo un crecimiento habitacional hacia el sur y sureste, e industrial hacia el norte. (3)

2. Méndez Rodríguez, Alejandro. "La política urbana en la Ciudad de México", en Problemas del Desarrollo. México, IIEC, UNAM. núms. 62-62, mayo-octubre, 1985, p. 95.

3. Ibid. p. 95.

De hecho en las dos décadas que van del 1940 a 1960, que fueron años de crecimiento económico, el gasto del DDF se dirigió principalmente a la construcción de infraestructura para el comercio y la industria, más que para la vivienda para trabajadores.

Así se fueron poblando las zonas industriales del norte del Distrito Federal, principalmente con migrantes que se asentaron en colonias populares con escasos servicios y vivienda precaria. También se establecieron en las vecindades del centro de la ciudad y se dieron las primeras invasiones en el Vaso de Texcoco. Con el crecimiento del aparato burocrático, se dió una expansión de las clases medias que empezaron a asentarse en zonas periféricas, sobre todo al poniente y al sur de la ciudad. Fue a estos sectores que estuvieron dedicados los programas habitacionales del Estado entre 1947 y 1964, mientras que a los sectores populares sólo se les benefició con la ley de congelamiento de rentas de los años 40. Con esto se continuaba la política de urbanización segregada, que había iniciado desde el porfiriato. Con el Programa Financiero de Vivienda, nuevamente quedaron excluidos los sectores populares, de ahí que entre 1968 y 1970 aumentaran las invasiones de terrenos.(.)

. Schteingart, Martha. "La incorporación de la tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano: el caso de México", en Relación campo-ciudad: la tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social. México, SIAP, 1983, p. 281.

Estos datos nos dan una idea de cómo el modelo de desarrollo económico fue determinando la conformación del espacio urbano. Como señala Castells, ... "la estratificación y la segregación urbana no son la proyección directa en el espacio del sistema de estratificación social, sino un efecto de la distribución del producto entre los sujetos y del producto-vivienda en el espacio, así como de la correspondencia entre estos dos sistemas de distribución. Semejante perspectiva exige, pues, deducir la composición del espacio residencial a partir del estudio de su proceso de producción, tanto a nivel de las formas urbanas como de la repartición entre ellas de los sujetos". (4)

Fue a partir de 1970, con el INFONAVIT y FOVISSSTE que se destinó presupuesto público a la construcción de vivienda popular, pero siempre muy por abajo de la demanda.

En 1953, la Ley de Planificación y Zonificación del D.F. fue sustituida por la Ley de Planificación del Distrito Federal, que insistía en los lineamientos de la anterior Ley y ponía especial énfasis en los aspectos arquitectónicos; principalmente en la conservación de monumentos históricos. Al igual que la Ley anterior, insistía en la necesidad de que el Distrito Federal contara con un Plan Regulador. Durante el periodo de vigencia de

4. Castells, Manuel. La cuestión urbana. México, Siglo XXI, 1986, p. 207.

dicha Ley, se consolidó el proceso de metropolización de la Ciudad de México. Para 1960, ésta ya abarcaba las dieciséis delegaciones del Distrito Federal, y ocho municipios del Estado de México. En 1970 se sumaron otros cuatro municipios. (4)

Desde inicios de los años 60, empezaron a proliferar las instituciones de planeación en América Latina a partir de la creación de la Alianza para el Progreso (1961), en un contexto internacional en el que estaba muy presente el triunfo de la Revolución Cubana; el desequilibrado desarrollo regional a nivel internacional y al interior de los países se había convertido en una amenaza a la "estabilidad social" y se hizo evidente el agotamiento del modelo de acumulación.

En estos años... "surge la preocupación por una política urbana regional más integrada, pasándose en consecuencia de formas de intervención puntuales o casuísticas a formas de intervención más sistemáticas. Esta política ha pretendido dar respuesta a los problemas gestados en el proceso nacional de urbanización-industrialización. Sin embargo, mucho ha servido también para disfrazar y mitigar conflictos sociales fundamentales". (5)

4. Méndez Alejandro. Op. Cit., p. 95.

5. Rébora, Alberto. "El ordenamiento territorial urbano en México. Problemas y perspectivas", en Comercio Exterior. México, BANCOMEXT, vol. XVIII, núm. 10, octubre, 1978, p. 182.

Como consecuencia de lo anterior, existía un especial interés internacional en los asentamientos humanos (*), pues era evidente la problemática generada por el crecimiento desmedido de algunas ciudades que para entonces ya concentraban una población mayoritariamente joven y con pocas expectativas reales de desarrollo. Crecimiento que además de había dado en detrimento de las zonas agrícolas obligando a la población campesina a emigrar a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida, con lo cual el problema de crecimiento de las ciudades se veía envuelto en un círculo vicioso.

Desde agosto de 1972 se empezó a implementar el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México, a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Secretaría de la Presidencia (de México). Este Proyecto tenía la finalidad de "estudiar el funcionamiento de la economía mexicana a escala espacial", y con base en ello, elaborar y ejecutar políticas regionales y urbanas a nivel de ciudades, regiones y del conjunto del territorio nacional. Entre los resultados del Proyecto, destacan los documentos Lineamientos de política económica regional (diciembre de 1975, 800 páginas) y el Anteproyecto del Plan Nacional de Desarrollo Regional y Urbano (noviembre de 1976.

* En junio de 1976, la ONU convocó a la Conferencia Mundial de Habitat (Vancouver, Canadá) sobre los Asentamientos Humanos, en la que el entonces presidente de la República Mexicana, Luis Echeverría presentó la Ley General de Asentamientos Humanos, que por cierto tuvo una buena acogida por parte de la comunidad internacional.

730 páginas).

Para esta época, la práctica de la planeación se daba de manera desarticulada y con algunos vacíos de ley.

En realidad, la Ley de Planificación del Distrito Federal poco contribuyó al control del crecimiento urbano y fue abrogada en 1976 por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que introdujo el Plan Director, que implica la atención a diferentes aspectos del desarrollo urbano: usos del suelo, transporte, medio ambiente, regularización de la tenencia de la tierra, etc. Sus principales limitaciones fueron no considerar la conurbación con los municipios del Estado de México y no contar con acciones de previsión. (,)

A partir de esta Ley, los instrumentos de planeación urbana recibieron un gran impulso al promulgarse la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAAH) en este mismo año (1976).

Igualmente, con la Reforma Administrativa se trató de dar coordinación a la planeación, estableciéndose tres niveles para el ejercicio de esta práctica: global, sectorial y estatal.

Los primeros pasos para la institucionalización de la planeación urbana, fueron las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, publicados el 6 de febrero de 1976 (previos a la Ley General de Asentamientos Humanos), en el Diario Oficial de la Federación. Ellos sientan las bases para dar un marco jurídico a la planeación.

"Conforme a las reformas y adiciones al artículo 27, se estableció que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regulando en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Por otra parte, se introdujo el concepto de desarrollo armónico y equilibrado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana, previéndose el dictado de medidas para ordenar los asentamientos humanos mediante provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, para planear y regular la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población.

En cuanto a las adiciones al artículo 73, se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes para establecer la concurrencia de la Federación, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia urbanística. De esta manera, lo urbanístico, que hasta entonces había sido competencia absoluta de los estados y municipios, pasó

a ser también facultad federal. (...)

Al establecerse las concurrencias se centraliza legislativamente a través de una ley regla y se descentralizan concomitantemente los aspectos administrativos y legislativos de las leyes instrumentales.

En las reformas al 115, relativas al municipio libre, hay dos aspectos fundamentales: el primero señala que en el ámbito de sus respectivas competencias los estados y municipios expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con el artículo 27 de la Constitución en lo referente a las ciudades; el segundo establece el concepto de conurbación, la cual se da cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica" (10) (El subrayado es mio).

Emilio Duhau nos da la siguiente explicación de estas reformas: este autor reconoce dos sistemas de planeación vigentes en México: "...que aunque compatibles en gran medida entre sí, operan como marco de referencia de dos ámbitos relativamente diferenciados de la gestión estatal. El primero de ellos es el

10 Alarcón, Segovia Andrés y Alberto Rébora Tongo. "Hacia un derecho urbanístico: el caso de México", en Comercio Exterior, México, BANCOMEXT, vol. XXVI, núm. 12, diciembre, 1976, p. 182.

que se apega a la Ley General de Asentamientos Humanos. (...) El segundo es el sustentado en la Ley de Planeación sancionada en 1982. (...) La LGAH vino a dar respuesta al déficit percibido de control político y social de los procesos de urbanización (...). Su corolario, la Ley de Planeación y la reforma constitucional a ella asociada, tiene como eje de sentido la necesidad percibida de consolidar tales instrumentos, de delimitar el papel del Estado en la economía y de proporcionar un marco jurídico al desarrollo de nuevas reglas de juego para la acción del capital privado." (11)

2.1 LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN.

Con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, durante la administración de Luis Echeverría, se continuó la institucionalización de la planeación urbana.

Esta Ley, fue promulgada obedeciendo a un proyecto político y económico en el que el Estado trata de recuperar un mayor margen de intervención en la actividad económica - que estaba siendo concentrada por grupos monopolísticos extranjeros y nacionales - a través de la creación o el apoyo a empresas estatales,

11. Kuhau, Emilio. "Planeación institucionalizada y modernización económica", en Ciudades. México, RNIU, núm. 9, enero-marzo, 1991, p. 10.

paraestatales y descentralizadas, así como de múltiples fideicomisos. A la vez, se trataba de restaurar la legitimidad del Estado, seriamente deteriorada por el régimen autoritario de Gustavo Díaz Ordaz, y de reducir el poder de los monopolios y la oligarquía financiera, buscando la participación de la sociedad civil. En este contexto, los problemas espaciales urbano-regionales, se enfrentaron con medidas descentralizadoras, habitacionales y de reordenamiento territorial, que eran necesarias en la nueva fase de desarrollo a la que ingresaba el país. (12)

Quiero llamar la atención aquí sobre dos fenómenos: el primero es el modelo de crecimiento que adoptó la ciudad, la problemática generada por el crecimiento de la ciudad con base en un modelo de "economía de aglomeración", planteaba la necesidad de adoptar un nuevo modelo de desarrollo que paliara las desigualdades regionales. Es decir, se requería que la inversión pública se orientara al desarrollo de otras regiones, descentralizando así los beneficios económicos y las actividades productivas, pero esto no sucedió.

Entre las causas que limitaron la ejecución de esta política, Daniel Hiernaux considera que el petróleo es ... "la clave para

12 Ramírez Sáiz, Juan Manuel. "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos", en Gustavo Garza (Coord.). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. México, El Colegio de México, 1989, p. 29.

entender una serie de fenómenos de alcance regionales y nacionales, pero también tuvo una influencia directa en la orientación de la planeación de la ciudad: por una parte los planificadores trataban de proponer un modelo de ciudad con prioridades diferentes (entre las cuales destaca la vivienda) en el marco de una descentralización progresiva, cuando por otra parte, los ingenieros -constructores-programadores proponen un modelo de ciudad basado en la movilidad residencial-trabajo que promueve un crecimiento constante de la mancha urbana hacia espacios periféricos donde la planeación no tiene cartas credenciales; pero donde domina la promoción ilegal." (13)

Es decir, lo que sucedió fue que la ciudad siguió creciendo hacia la periferia en forma de asentamientos populares, pero las fuentes de empleo seguían estando en la ciudad, por lo que los pobladores tenían que recorrer largas distancias entre su vivienda y el trabajo. Esto generó costos considerables en vías de comunicación y medios de transporte que a primera vista, podían solventarse a partir de los recursos que se esperaba captar a través de las exportaciones petroleras. Cuando se hizo patente lo falaz de estas expectativas, el modelo de expansión urbana ya no podía revertirse.

13 Hiernaux, Daniel. "La planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones", en Gustavo Garza (Coord.). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. p. 249.

El segundo, es que evidente la institucionalización de la planeación respondió a la necesidad primordial y creciente de recuperar la legitimidad política perdida, se le utilizó para aparentar la modernización del aparato gubernamental, y se le atribuyó la capacidad de regular el crecimiento urbano; racionalizar el sistema administrativo e incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones. (14)

Y es que como explica Alfonso Iracheta, no es la legislación sobre planeación la que ha regido los procesos urbanos en México, ... "la presencia del Estado en dichos procesos ha tenido lugar a través de una gran variedad de mecanismos a través de los cuales los agentes actuantes se vinculan con las entidades y dependencias públicas en el proceso de urbanización. Así, han sido tales mecanismos los que han constituido el verdadero 'marco institucional' del desarrollo urbano." (15)

Durante la presidencia de José López Portillo se dió continuidad a esta política de institucionalización con la creación de instituciones de planeación como la Comisión Nacional de

14 Aguilar, Adrián Guillermo. "La política urbana y el Plan Director de la Ciudad de México, proceso operativo o fachada política?", en Estudios Demográficos y Urbanos, México, El Colegio de México, vol. II, núm. 2, mayo-agosto, 1987, p. 273.

15 Iracheta, Alfonso. "Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Gustavo Garza (Coord.). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. p. 257.

Desarrollo Urbano (1976), y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP, 1976), que elaboró el PNDU y los planes de desarrollo urbano para las 32 entidades federativas y los 2,375 municipios del país.

Es en este contexto que adquiere relevancia la Ley General de Asentamientos Humanos. Junto con el Plan Director del Distrito Federal (1980), la Ley General de Asentamientos Humanos es el más importante documento para analizar la política de planificación urbanas del Estado mexicano. Con esta Ley, la planeación urbana adquiere un status jurídico. Su promulgación fue trascendente por: a) la carencia de leyes planes y reglamentos urbanos en algunas entidades federativas antes de su promulgación; b) la falta de coordinación en las acciones e inversiones que, en materia urbana, realizaban los estados, los municipios y la federación y, en algunos casos, la contradicción entre los planes y programas que se ejecutaban a los 3 niveles de gobierno; c) para compatibilizar las atribuciones en materia de planeación y regulación del crecimiento urbano y de ordenación de los asentamientos humanos a nivel nacional, y poder así elaborar un plan urbano a nivel nacional. (11)

11 Ramírez Saiz, Juan Manuel. "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos", en Gustavo Garza (Coord.). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. México, El Colegio de México, 1989, p. 34.

Efectivamente, la LGAM introduce recursos legales nuevos en el país como los planes (nacional, estatal y municipal); instrumentos, como las declaratorias de usos, destinos, reservas, disposiciones de conurbaciones y normas para el mejoramiento de los centros de población. (17)

Establece como objetivos fijar normas básicas para planear la función, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes previsiones, destinos, usos y reservas de áreas y predios (art. I, II y III). (18)

En ella se establece también, la necesidad de fomentar las ciudades medias, la descongestión de las grandes urbes, regular el mercado de la tierra y vivienda y promover planes de vivienda popular. En adelante estos elementos estarán presentes en todos los planes y programas, aunque permanezcan en el nivel discursivo.

Lo más importante de la Ley, en el terreno político, es sin duda que, por ser el primer documento de planeación sometido de alguna

17 Ramirez Sáiz, Juan Manuel. Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos. México, IIS, UNAM, 1983, p. 21.

18 Ibid.

mánera a "consulta pública", sirvió como "termómetro político" para medir hasta dónde puede llegarse en los planteamientos sin despertar fuertes reacciones de los diferentes sectores al ver afectados sus intereses no obstante que los planteamientos fueran prácticamente letra muerta.

Por ejemplo, expone Juan Manuel Ramírez, debido al malestar que provocaron entre el sector empresarial (principalmente), que vio "amenazada" la propiedad privada, se eliminaron las referencias al control del mercado del suelo y a evitar la especulación con el suelo urbano (artículo 9, IV). (1), y las relativas a la necesidad de planificar con sentido de interés público y de beneficio colectivo disminuyeron.

En la iniciativa se explicaba más detalladamente acerca de las sanciones por incumplimiento de la Ley y se precisaba el sentido del "interés público" que puede justificar las expropiaciones, limitaciones de uso, etc.

La iniciativa utilizaba un criterio más amplio sobre la protección de tierras de uso no agrícola, forestal o minero, al referirse no solo a la necesidad de conservar dichos usos y evitar su cambio al uso urbano sino también al extender esas

1» Estas disposiciones fueron incluidas nuevamente en las reformas de 1983 a la Ley, pasando casi desapercibidas, aunque para este año estamos hablando de un contexto político muy diferente, como se verá más adelante.

limitaciones a otras tierras que pudieran servir para fines no urbanos.

Es decir, se eliminaron todos los puntos más criticados por el sector empresarial. (20)

20 Ibid. p. 49.

2.2 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

Durante la administración de Miguel de la Madrid hubo algunos cambios en la legislación urbana, que sirvieron para adaptar la política urbana al nuevo modelo de desarrollo económico. Estas modificaciones, partieron de algunas reformas constitucionales y a la propia Ley General de Asentamientos Humanos, y quedaron plasmadas en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Asimismo, el 6 de diciembre de 1982 se reformó por iniciativa presidencial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por lo que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas pasó a ser la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.(1) En este mismo año se decretó la Ley Federal de Protección al Ambiente.

Se hicieron reformas y adiciones a la Ley General de Bienes Nacionales; Se reformó la Ley Federal de Reforma Agraria, para

(1) De acuerdo con esta disposición legal, la SEDUE operaría a partir de la Subsecretaría de Ecología, a la que se adscribieron las Direcciones Generales de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, de Prevención y Control de la Contaminación del Agua, de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, de Parques, Reservas y Areas Ecológicas Protegidas, de Flora y Fauna Silvestres y de Protección y Restauración Ecológicas. Esto nos da una idea de la importancia que tendría la ecología en la política urbana.

establecer como beneficiaria a la SEDUE en caso de expropiación de terrenos ejidales y comunales por causa de utilidad pública cuando se trate de programas de desarrollo urbano y vivienda: se creó la Ley Federal de Vivienda y se reformó la Ley Federal de Obras Públicas.(2)

Estos cambios tienen origen en las tesis programáticas del gobierno de Miguel de la Madrid, a saber: una mayor democratización en la distribución de los beneficios económicos y en la participación en la toma de decisiones; modernizar el aparato productivo; adecuar el financiamiento a las prioridades del desarrollo; fortalecer la rectoría del Estado, así como los sectores social y privado; y descentralizar las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.

Las tesis se reflejan claramente en la política urbana y por tanto en los objetivos y estrategias de los documentos de planeación.

De acuerdo con estas tesis y tratando de revertir los efectos negativos de la crisis, en 1982 se dió a conocer el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), en el que se implementaban los acuerdos con el FMI: a) reducir el déficit fiscal; b) la liberalización general de precios y la eliminación

2 Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. p. 100.

de subsidios a los bienes y servicios producidos por el sector público; c) control de la inflación mediante un estricto control en la emisión monetaria y el establecimiento de "topes salariales". (3)

Las acciones concretas que se realizaron: el adelgazamiento del aparato estatal; la disminución del gasto público destinado, entre otros rubros, a la construcción de vivienda y equipamiento urbano y la tendencia a la privatización de la economía, entre otras, le dieron un marcado carácter antipopular a la política urbana y a su instrumento de legitimación: la planeación urbana.

A este contexto en el que el pago de la deuda externa siguió siendo un aspecto prioritario de la política económica, se sumaron sucesos como la catástrofe de San Juan Ixhuatepec y los sismos de septiembre de 1985, que además de poner de manifiesto la ausencia de una planeación urbana real, agravaron considerablemente la problemática urbana y acrecentaron la falta de legitimidad del gobierno federal y del gobierno capitalino.

Atendiendo a estos dictados la política urbana tuvo los siguientes lineamientos:

3 Rivera Ríos, Miguel Ángel. "Crisis y reorganización del capitalismo mexicano: 1983-1985", en Cuadernos Políticos. México, Era, núm. 43, abril-junio, 1985, p. 42.

A fin de reducir el costo que representa mantener diariamente una ciudad tan grande, se pretendía detener su crecimiento horizontal, como una premisa necesaria para la desconcentración territorial. De ello emanó un nuevo modelo de crecimiento de la ciudad (que pretende ser un nuevo modelo de ciudad), basado en la redensificación del área urbana.

La política para frenar el crecimiento de la ZMCM era reducir el gasto federal destinado a la zona. (.) Sin embargo, los sismos de septiembre de 1985 echaron abajo la tesis de descentralizar los beneficios del desarrollo al conjunto del territorio nacional, pues con la reconstrucción, el Distrito Federal absorbió nuevamente la mayor parte del gasto público.

Pero este modelo de ciudad no lo era sólo en el aspecto físico. Con la desconcentración de las actividades resultaba evidente qué tipo de población debía salir de la capital para regresar a sus lugares de origen. La idea de hacer de la Ciudad de México una ciudad que "no cualquiera pueda pagar", fue un tema recurrente en las declaraciones del regente durante todo el sexenio, con lo que, dicho sea de paso, se acrecentó la desconfianza de la sociedad en la política urbana.

Como medida para segregar a la población se hablaba de elevar el costo de los servicios y del impuesto predial, de hecho disminuyó considerablemente el subsidio al transporte público.

Como parte de la política de desconcentración de los beneficios económicos al conjunto del territorio nacional, se pretendía fortalecer un sistema nacional de ciudades en el que las ciudades medias tuvieran un papel relevante. Sin embargo, como antes se mencionó, con los sismos de septiembre de 1985 gran parte del gasto público se invirtió nuevamente en el Distrito Federal en las obras de reconstrucción.

En el discurso se exaltaba la necesidad de recuperar la autosuficiencia alimentaria fortaleciendo las actividades agropecuarias y frenando el proceso de urbanización sobre tierras agrícolas. Pero en realidad la política financiera y la inversión pública y privada tendieron a fortalecer a la industria como eje del desarrollo económico y urbano. A ello se avoca la política de modernización. En el campo, esta política privilegió exclusivamente al gran capital sobre todo al agroexportador, con lo que se fortaleció el proceso lejos de contrarrestarlo. Por otra parte, con la política de regularización de la tenencia de la tierra se dió legalidad al proceso de cambio en el uso del suelo de rural a urbano que se venia dando desde décadas anteriores, sobre todo en la tierra de propiedad social (ejidal y comunal).

Para entonces, el deterioro del medio ambiente ya alcanzaba niveles alarmantes, hecho que trascendió al ámbito internacional, de ahí que la ecología fuera un tema central en la política urbana. El Programa Nacional de Ecología establece que "Para la atención de acciones, obras y servicios que el Sector Ecología tiene encomendados, depende en 70 por ciento de recursos fiscales y 30 por ciento de créditos provenientes del Banco Mundial." (4)

Durante el sexenio 1982-1988, se elaboraron diferentes planes y programas básicamente con el mismo contenido, que nunca llegaron a ejecutarse como tales (aunque de ellos se desprendieron diferentes acciones antipopulares que fueron una constante en la mencionada administración), en parte por su carácter meramente técnico que omitía la naturaleza social y política de la problemática urbana, y en parte por la reducción presupuestal que mantuvo al DDF en un permanente déficit fiscal.

De hecho, durante todo el sexenio se estuvo inyectando presupuesto extraordinario al DDF, cuyo monto al principio llegó a ser casi igual e incluso superior a los ingresos federales aunque a partir de 1985 iría disminuyendo gradualmente, pues en este año los ingresos federales por concepto de exportaciones disminuyeron considerablemente, y a fin de disminuir el gasto público se recurrió al cierre de plazas. Cabe agregar que durante

* Programa Nacional de Ecología. p. 88.

todo el sexenio, la Federación absorbió buena parte de la deuda del IMF.

Este déficit fiscal repercutió no sólo en el recorte de personal, se recortaron también presupuestos ya designados para concretar programas, por lo que desaparecieron áreas enteras de trabajo. Como contraparte, existió un claro apoyo a los despachos privados para realizar la mayoría de los estudios y obras de desarrollo urbano.⁽¹⁾ Pero los despidos masivos no significaron la disminución de funciones, pues se creó la Dirección General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que retomaba todas las funciones y dependía directamente del regente de la ciudad.⁽²⁾

Todo esto se dio en un contexto de crisis de legitimidad del gobierno federal y capitalino⁽³⁾, en el que la planeación fungió como un instrumento importante para el ejercicio del poder, de ahí la necesidad de enfatizar su carácter democrático. Ante el debilitamiento de formas tradicionales de control de la población como el corporativismo y el caciquismo urbano, se establecieron nuevos tipos de control y mediatización de las demandas ciudadanas a través de instituciones y prácticas que en este

1. Casa y Ciudad. Balace urbano preliminar 1982-1986. p. 19.

2. Hiernaux, Daniel. Op. cit. p. 251.

3. Véase a propósito el trabajo de Davis. Diane. "Protesta social y cambio político en México". en Revista Mexicana de Sociología. México, IIS, UNAM, año 50, núm. 2, abril-junio, 1988, pp.89-122.

trabajo denominamos no formales. Una de ellas es la consulta pública como base de la planeación democrática.

En este marco se inscribe el Programa Grandes Ciudades.

2.3 EL PROGRAMA GRANDES CIUDADES

Desde los primeros meses de gobierno de Miguel de la Madrid se dio publicidad a un programa dirigido a zonas marginadas del Distrito Federal. (1) El programa estaba encabezado por la CNOP y tenía la finalidad implícita de recuperar el protagonismo político de este organismo en las acciones de regularización de la tenencia de la tierra y dotación de servicios en los asentamientos irregulares, que eran la principal preocupación de la política urbana.

El 10 de agosto de 1983, la CNOP y la SRA firmaron un convenio para intervenir en los procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra. Uno de los apartados del convenio estipulaba que la CORETT tomaría en cuenta el diagnóstico elaborado por la CNOP y daría prioridad a sus afiliados, para que en forma gratuita o "a precios de interés social", les fuera transmitido el dominio de los lotes para vivienda. Un día después, la Confederación firmó otro acuerdo con la SEIUE para

* El programa se extendería a 18 ciudades del país.

promover el desarrollo urbano en zonas marginadas y la formación de cooperativas de vivienda. (11)

El subdirector de la Dirección de Areas y Recursos Territoriales (DART), dió a conocer que el programa se pondría a prueba en la delegación Itzacalco y posteriormente se aplicaría en las delegaciones Itzapalapa, Gustavo A. Madero y Acazotzalco, por ser las que más "ciudades perdidas" tenían. (12)

El programa consistía en la labor de proselitismo que representantes de la CNOP iban haciendo en cada una de las delegaciones políticas. A partir de una "gira de trabajo" similar a las presidenciales, en la que recorrían a pie algunas de las zonas más deprimidas de cada delegación acompañados de una multitud de "acarreados", e iban escuchando las demandas de los colonos y prometían solución a todas ellas, dejando claro la necesidad de afiliarse a la Confederación.

Se pretendía que la CNOP fungiera como intermediario entre la población y el gobierno capitalino en la regularización de la tenencia de la tierra y dotación de servicios, pero a pesar del espacio político que le ofrecieron las dependencias gubernamentales autorizadas, fue a partir de mecanismos más

11 Metrópoli, agosto 11 de 1983, p. 3. Véase también Bassols Ricárdez Mario y Alfredo Delgado, "Declive político de la CNOP", en Ciudades, México, RNIU, año 3, núm. 9, enero-marzo, 1991, pp. 45-50.

12 Metrópoli, febrero 13 de 1983, p. 3.

directos o en todo caso a través de los propios líderes de colonos que se ejerció esta política.

El programa se suspendió antes de que se alcanzara a recorrer la mitad de las delegaciones políticas.

Se trataba de un programa eminente político, pues no contaba con presupuesto que le diera un carácter operativo, y si bien logró concentrar a algunos colonos en los actos políticos, nunca logró su verdadero objetivo: devolver a la CNOP el protagonismo político que tuvo en años anteriores.

2.4 EL NUEVO MARCO LEGAL

A fin de consolidar el marco legal de la planeación, durante la administración de Miguel de la Madrid se hicieron reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, que quedaron plasmadas en un conjunto de normas y procedimientos que integran el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y que tiene como antecedente la Ley de Planeación (enero de 1963).

El artículo 25 fundamenta la rectoría del Estado, pues establece sus atribuciones para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, todo ello, con la concurrencia de

los sectores público, social y privado.

El factor "concurrentia", será clave en la política urbana y en particular, en la planeación urbana. Para dar prioridad a los intereses del sector privado en la toma de decisiones. De hecho, el texto señala: "la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión económica del sector social, de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores..." al tiempo que ..."alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para su desenvolvimiento..." (el subrayado es mio). (12)

El artículo 26, tipifica el ejercicio de la planificación.

En el artículo 27 se establece el compromiso del Estado para ..."garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyar la asesoría legal de los campesinos." (13) Esto es importante pues la propiedad comunal y ejidal son claves en la planeación urbana durante el periodo en estudio.

El artículo 28 establece la prohibición de la eximición de

12 Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización, p. 107.

13 Ibid.

impuestos para proteger a la industria, premisa que queda plasmada en algunos documentos pero que en la práctica se aplica de manera contraria (como se verá en el apartado dedicado a la desconcentración industrial). Aunque también establece que se otorgarán subsidios a actividades prioritarias cuando no afecten sustancialmente las finanzas de la nación.

La lectura que hace Emilio Duhau (citando a Diaz, Diaz), de estas reformas es por demás interesante. Para este autor, el SNFL es un supuesto importante para la política de "reestructuración" y "modernización" de la economía, y sus componentes no provienen de la Ley de Planeación, sino del periodo 1976-1982.

Al comenzar la década de los 80, la participación del Estado en la economía a través de un sector reservado a él se daba en algunos vacíos de legislación que le obligaban a actuar con gran discrecionalidad en el manejo del sector parastatal. De tal suerte que las mencionadas reformas tuvieron la intención de ..."fijar los límites definitivos a la división de los espacios sociales y económico de acción (entre el Estado y el capital privado). La noción economía mixta, quiso significarse como una fórmula de definición estable de los ámbitos de acción de tres sectores a los que la reforma terminó de identificar y precisar: el público, el privado y uno nuevo, el social. Con la reforma advino un intento de racionalización de la gestión pública y una especie de compromiso de contención al crecimiento de los

espacios estatales." (11)

Se trata, como ya dijimos, de un contexto económico muy diferente al que vivía el país cuando se promulgó la LGAH. La prioridad ahora es una intervención cada vez menor del Estado en la economía, lo cual implica el abandono del "populismo", con lo que se deteriora seriamente la legitimidad del gobierno federal y capitalino.

A diferencia de la Ley General de Asentamientos Humanos que se mostro aparentemente proclive al fortalecimiento de los sectores público y social, el Sistema Nacional de Planeación Democrática tiende a fortalecer claramente al sector privado.

Podemos distinguir en realidad, dos facetas del Sistema: en los hechos protege al sector privado, aunque exista toda una instrumentación ideológica que a nivel discursivo tratará de legitimar la política urbana pretendiendo que existe una gran participación ciudadana en la toma de decisiones. El hecho de que se pretenda fortalecer jurídicamente al sector social puede tener esta primera interpretación. Otra interpretación muy diferente, es que con ello se marca el fin del pacto social emanado de la Revolución Mexicana y el Estado deja de asumir tareas

11. Duhau, Emilio. "Planeación institucionalizada y modernización económica", en Ciudades. México, RNIU, núm. 9, enero-marzo, 1991, p. 11.

delegandolas ahora a la sociedad civil. De ahí que se trate de delimitar claramente a los tres sectores de la sociedad y sus ámbitos de acción.

En este nuevo esquema, resulta prioritario recuperar la confianza de la sociedad civil en el gobierno federal y capitalino, de ahí que se formalizara la práctica de la consulta pública mediante la creación de los Comités para la Planeación del Desarrollo (COPLADES), que funcionan a manera de foros en los que la población participa a título personal o en representación de organizaciones (asociaciones profesionales, organizaciones sociales, partidos políticos, grupos empresariales, etc.). Para dar a conocer su opinión acerca de diferentes temas relacionados con la administración, planeación y gobierno de la ciudad. Existen 16 coplades en el DF, uno por cada delegación política. Sobre el particular se abundará en el apartado referente al trasfondo del SNPD.

El SNPD establece 4 etapas en la planeación: 1) formulación; 2) instrumentación; 3) control; y 4) evaluación.

Rese a su carácter "democrático", la población puede participar únicamente en las dos primeras etapas a través de los COPLADES. Esta participación es relativa, pues el hecho de que se le permita expresar su opinión, no significa que vaya a ser tomada en cuenta. Su participación en la ejecución de los planes y programas se dará ... "a través de mecanismos de concertación o de

acuerdos informales que permitan a la población organizada contribuir con recursos o trabajo al desarrollo de su ciudad o comunidad". (15) (El subrayado es mío)

La etapa de control está a cargo de la SPP y la SHCF. En cuanto al control de los efectos sociales y económicos, que debería estar a cargo de la ciudadanía por ser la directamente afectada, queda en manos de las instituciones que no la representan en absoluto.

Formalmente, el Congreso de la Unión controla los aspectos económicos, pues entre sus facultades figura la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos, la ley de ingresos y la cuenta pública de la Hacienda Federal. Pero este control dista mucho de ser real, pues cuando han existido impugnaciones por parte de la oposición, han sido acalladas por la fracción priista que controla la mayoría de los escaños.

Respecto a la evaluación, existen cuatro tipos:

- a) la programático-presupuestal, que por ley, debe llevarse a cabo en el informe de gobierno.
- b) La evaluación de la gestión de la administración pública federal. Es la Contraloría General de la Federación la

15 Ibid., p. 90.

encargada de informar anualmente al titular del Ejecutivo al respecto.

- c) La evaluación contable, expresada en la cuenta de la Hacienda Pública.
- d) La evaluación económico-social, que "se concentra en la problemática de los sectores productivos y sociales, privilegiando el análisis del estado en que se encuentra la sociedad y sus actividades productivas (el subrayado es mío), independientemente de las decisiones de política adoptadas por la administración pública. Los resultados de este tipo de evaluación constituyen el diagnóstico actualizado de la situación económica, social y política del país". (11)

En 1984, Miguel de la Madrid hizo algunas reformas y adiciones a la Ley General de Asentamientos Humanos. (12) Algunos cambios fueron imperceptibles, solo de matiz, pero otros sí fueron sustanciales. Por ejemplo:

Se creó el Sistema Nacional de Suelo, Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda.

En materia de desarrollo urbano, algunas atribuciones que la anterior ley fijaba para el Plan Nacional de Desarrollo, pasan a

¹¹ Ibid., p. 41.

¹² Diario Oficial de la Federación, febrero 7 de 1984.

ser objeto del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en algunos casos, y del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano en otros.

En el apartado IV del artículo 9, que establece la obligación de los tres niveles de gobierno para regular el mercado de la tierra y la vivienda popular, se eliminó la parte que establece que podrán emitirse leyes y disposiciones administrativas para tal efecto. Es decir, se diluye lo relativo a cómo hacerlo.

Como Juan Manuel Ramírez señala, la ley establece como política central sobre el suelo, la adquisición masiva de tierra preferentemente que no sea comunal ni ejidal, para vivienda popular, lo cual implica competir con el mercado inmobiliario privado, pero no especifican formas directas de intervención.
(10)

En el artículo 11 se elimina la posibilidad de hacer modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en caso de que el proceso permanente de análisis y evaluación demuestren que lo amerita.

En el artículo 13 se elimina la posibilidad de concertar con los grupos sociales la realización de las acciones de desarrollo urbano previstas en los planes y programas de desarrollo urbano. Paradójicamente, este es uno de los fundamentos del Sistema

10. Ramírez Sáiz, Juan Manuel. "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos", p. 49.

Nacional de Planeación Democrática.

El artículo 14, priva a la SEIUE de la facultad de hacer frecuentemente inspecciones en las obras de desarrollo urbano que realice el gobierno federal.

En el documento anterior se señalaba que las resoluciones y ordenamientos en materia de desarrollo urbano deberían presentar diferentes soluciones posibles, así como formas de consulta popular.

El artículo 35 incluye la definición del término "zonificación".

Con las reformas de 1983 a esta Ley, se incluye la disposición de "evitar la especulación en el mercado de inmuebles", que había sido eliminada del texto de 1976, pero tampoco se especifica cómo evitarlo.

La importancia de las reformas y adiciones radica en que serán la base de la política territorial del sexenio, que pone énfasis en aspectos como la descentralización administrativa, la cual delega algunas funciones a los municipios. La creación de reservas territoriales y ecológicas, la regularización de la tenencia de la tierra.

De estas reformas y adiciones, Juan Manuel Ramírez destaca:

... "a) el reconocimiento de las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano; b) la creación y operación administrativa del sistema nacional del suelo y reservas territoriales; c) la transmisión de bienes inmuebles de la Federación a los estados y municipios; d) la necesidad de 'evitar la especulación' con la tierra y vivienda; e) las acciones del Estado sobre la tierra no se reducen a la exigida para la construcción de vivienda sino que se amplían a las requeridas para el desarrollo urbano, en particular para la fundación, crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población. Es decir, por una parte se retoman y amplían las competencias urbanas municipales que planteaba, de manera limitada, el anteproyecto de la LGAH y que quedaron restringidas en la versión aprobada en 1976 y, por la otra, se operacionaliza la relación entre tierra y proceso de urbanización". (11)

En términos generales este era el contexto en el que se elaboró el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica que comentaremos a continuación.

11 Ibid. p. 31.

2.5 EL CONTEXTO POLITICO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Como veíamos anteriormente, el SNPD surgió en un contexto en el que la situación económica del país exigía (entre otras cosas), una participación cada vez menor del Estado en la economía, por lo que se hicieron una serie de reformas legales (de las cuales el SNPD es producto), y que se tradujeron, entre otras cosas, en el fortalecimiento del sector privado, motor del nuevo modelo de acumulación, y al social, con la mira de que el Estado pudiera "liberarse" de ciertos compromisos, lo cual implica romper con el pacto social emanado de la Revolución Mexicana.

El SNPD, buscaba principalmente recuperar la legitimidad del gobierno capitalino, ante una sociedad con cierta experiencia de organización, que presionaba cada vez más con la demanda de democracia en los procesos de planeación, gestión y gobierno de la entidad. Estas demandas ancestrales, cobraron fuerza después de la catástrofe de San Juan Ixhuatepec y de los sismos de septiembre de 1985.

Ya en 1983 se habían creado los Comités para la Planeación del Desarrollo (COPLADES), uno en cada delegación política, con la idea de que la población participara en la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación de los Programas de desarrollo para la entidad. Como mecanismo, se

implementaron los Foros de Consulta Popular.

En 1986, se convocó a la población a participar en el Foro sobre Renovación Política y Participación Ciudadana en el Distrito Federal. Durante el debate en torno a la democratización del D.F., se plantearon diferentes propuestas, que pueden agruparse básicamente en dos rubros:

1. La creación del estado del Valle de México o del Valle de Anáhuac en el actual territorio del Distrito Federal, con sus tres poderes y ayuntamientos libres.
2. La más conservadora, que argumentaba que, al elegir los defensores al presidente de la República, le ceden el derecho para designar al gobierno capitalino, compuesto por el Regente de la Ciudad y jefe del Departamento del Distrito Federal, y a los delegados políticos.

La oposición tenía un proyecto más o menos similar, que en términos generales correspondía a la primera propuesta. Por su parte, Miguel de la Madrid presentó su propuesta que arguía la imposibilidad de crear un nuevo estado dentro del territorio del D.F. porque para ello habría que trasladar los poderes federales a otro sitio y esto representaba una fuerte inversión económica e "históricamente" se había demostrado la inconveniencia de que coexistan en un mismo territorio el poder federal y un poder local.

Fue esta propuesta la que se aprobó por decreto presidencial publicado el 10 de agosto de 1987, con el que se creaba la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. (1)

La principal limitación para la viabilidad de un sistema democrático de planeación en el Distrito Federal es sin duda, la existencia de un sistema de gobierno autoritario, no elegido, sustentado en una cultura política subordinada que lejos de modificarse tiende a reforzarse por la existencia de un tipo de participación que Norberto Bobbio ha definido como distorsionada o deformada, basada en un consenso manipulado o movilización y que difiere radicalmente de la participación política (2) y un liderazgo caudillesco.

Desde 1928, año en que fueron suprimidos los municipios en el Distrito Federal es el presidente de la República quien nombra a los gobernantes de la entidad. Al no estar efectivamente representada la población, han surgido otros espacios desde los cuales se manifiesta toda una tradición de organización y lucha urbano popular, cuyos alcances no han trascendido del ámbito de

1. Por supuesto que el debate fue más amplio, puede decirse incluso que a la fecha no ha concluido. Para mayor información al respecto ver: Laura Loeza Reyes, "Participación ciudadana y gobierno en el D.F.", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, FCPyS, Nueva Época, año 35, núms. 136-137, abril-septiembre, 1989, pp. 163-177.

2. Bobbio, Norberto. "La crisis de participación", en Nexos, México, núm. 137, mayo, 1989, p. 51.

la gestión al de la política, de manera que se traduzcan en una cultura política democrática capaz de oponerse al ejercicio de un gobierno autoritario.

El ejercicio de la dominación y los procesos de administración y planeación del Distrito Federal, descansan en la coexistencia de diferentes instituciones y prácticas políticas formales e informales. Denominamos **formales** a aquellas que han sido creadas ex profeso para canalizar la participación política y acreditar el ejercicio del poder en la entidad y cuyo funcionamiento está reglamentado y reconocido jurídicamente; e **informales** a las que, sin contar con ese reconocimiento legal, funcionan de facto como tales.

Entre las **prácticas formales** están la Iniciativa Popular y el Referéndum, introducidos desde 1970 en la tercera Ley Orgánica del Distrito Federal en el marco de la "apertura democrática". Ambos fueron creados como mecanismos para que la población influya en la modificación o derogación de leyes y reglamentos. A la fecha ninguno de ellos se ha llevado a la práctica por su inoperancia y falta de reglamentación.

Al igual que estas prácticas, existen una serie de instituciones que cumplen un papel específico en el gobierno de la entidad. Entre las **formales**, están por una parte, los Poderes de la entidad: regente de la ciudad -jefe del DDF- y delegados

políticos, que con apego a la ley, no son elegidos por los ciudadanos sino designados por el propio presidente de la República.

Por otro lado, está todo el entramado de la organización vecinal, que tiene la finalidad de dividir la participación ciudadana de la partidaria: Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes, Juntas de Vecinos y Consejo Consultivo de la Ciudad de México. (4)

Por su forma de operar y por las características de los procesos electorales, estas instituciones han servido más para controlar a la población, que como verdaderos canales de participación democrática. O en todo caso, para delegar la asunción de algunos servicios como la vigilancia, limpia, mantenimiento de áreas verdes (donde existen), etc. Difícilmente un colono se dirige al jefe de manzana o algún diputado, como un canal de gestión, pues las más de las veces ni siquiera los conoce.

Entre las prácticas no formales, tenemos la consulta pública o consulta popular. Su existencia cuestiona la representatividad no solo de los órganos de representación vecinal, sino de los partidos políticos y la credibilidad de la población en ellos, pues existiendo un sistema plural de partidos sería de esperarse que las demandas de los diferentes sectores de la población - si

4 Una consideración aparte merece la Asamblea de Representantes.

no de la totalidad por lo menos de la mayoría -, quedarán comprendidas dentro de los diferentes proyectos partidarios, incluyendo al partido gobernante.

Más que una práctica democrática, la consulta popular fue, durante la administración de Miguel de la Madrid, un mecanismo de control y legitimación: a la vez que permitió detectar a las principales fuerzas de oposición al régimen para cooptarlas, reprimirlas o concertar. Al ir directamente a la población organizada y recoger sus demandas, el partido gobernante ganaba legitimidad aparentando disposición al diálogo y ofrecer un espacio de expresión a la población. Resulta curioso que los propios partidos políticos participaran en los procesos de consulta. Es justo decir que con la primera Asamblea de Representantes, esta práctica política adquirió otro cariz, pues de los diferentes foros de consulta que este organismo realizó, llegaron a surgir propuestas reales, logrando que la Asamblea fungiera de intermediario entre algunas organizaciones sociales (incluso las que no simpatizan con ella) y el regente capitalino.

Otra práctica no formal y quizá la más importante es la concertación, que se ha implementado desde la presidencia de Miguel de la Madrid, pero más sensiblemente en el presente, como un elemento necesario para el ejercicio de un gobierno ilegítimo. "Concertar para gobernar" parece ser la fórmula. Con la concertación, se ha reconocido a las organizaciones

independientes como interlocutores, negociando fuera de los espacios corporativos tradicionales.

Las prácticas e instituciones formales se han vuelto obsoletas por ser un tanto externas a la población en la medida en que poco se relacionan con sus necesidades inmediatas y cotidianas y por toda la valoración negativa que existe respecto a la participación política a través de ellas y al ejercicio de los cargos públicos. Las no formales son producto de la insuficiencia de las primeras, escapan al sistema corporativo tradicional, surgen más directamente de las necesidades de sus integrantes y abarcan diferentes ámbitos de su vida cotidiana. La coexistencia de ambas responde a la presencia de una cultura política subordinada, y hacen posible la existencia de un gobierno no legítimo a la vez que le permite funcionar. Esto es, se da lo que algunos autores han definido como "una hegemonía estatal fundada en un consenso pasivo." (4)

Lejos de estas instituciones, es a través de las organizaciones sociales independientes (me refiero a las organizaciones de colonos) que la ciudadanía tiene mayor participación y posibilidad de incidir en la toma de decisiones, más incluso que los partidos de oposición, pues cuentan con el reconocimiento de

* Ver al respecto Gutiérrez, Roberto. "A manera de introducción: elementos para un análisis de la cultura política contemporánea en México", en Revista A, México, UAM-Azcapotzalco, vol. IX, núms. 23-24, enero-agosto, 1988, p.9.

las autoridades capitalinas como interlocutores para negociar. Hay que recordar por ejemplo, que fueron estas organizaciones las que nutrieron con sus votos a los partidos pro-cardenistas en las elecciones de julio 1988.

Es preciso sin embargo distinguir dos ámbitos de participación ciudadana: el primero, es el ámbito de la gestión (dotación de servicios públicos, regularización de la tenencia de la tierra, problemas inquilinarios, de vivienda, etc.), que constituye un sustento importante de la participación electoral. En estos casos existe una gran constancia, no importa cuántos años pasen, las más de las veces la lucha no cesa hasta ver satisfechas las demandas. Recuérdese por ejemplo el caso del titular de la SEDUE, Guillermo Carrillo Arena (1986), destituido por su ineptitud para dar solución a los problemas de los damnificados por los sismos de 1985.

El otro, es el de los procesos electorales. En este caso, la lucha tiene límites y culminará con la aceptación pasiva de los resultados oficiales dando legitimidad al gobierno. Aunque se exprese por demandas políticas concretas, la población ejercerá presión sólo durante coyunturas electorales aún cuando la correlación de fuerzas le de posibilidad de ir más lejos. Un ejemplo de ello es la demanda de democratización del DF que fue acallada con la creación, por decreto presidencial, de la Asamblea de Representantes, pese a que esta medida no respondía

a los intereses de la población y a que existieran proyectos alternativos claros.

Algunos autores se mostraron bastante optimistas después de las elecciones de julio del 88 por las grandes movilizaciones que se dieron en defensa del voto. Se habló incluso de cambios en la cultura política. Sin embargo, hechos posteriores nos llevan a tomar con cautela estos resultados. Uno de ellos es la elección de representantes vecinales en marzo de 1989, que se realizaron con todas las irregularidades conocidas, y en las que hubo una participación inferior al 50% (según datos oficiales). El otro son las condiciones en que la población brindó su apoyo a un liderazgo cuyo proyecto político desconocía en lo que a ellos mismos concernía.

Después de los resultados electorales y de la demanda de democratización del D.F. que había causado una gran discusión mucho antes de los comicios de julio de 1988, era de esperarse una gran participación vecinal o por lo menos, mayor presión por el libre ejercicio del sufragio. Por el contrario, hubo un alto índice de abstención y un proceso electoral tradicional (con todas las irregularidades que ello implica). Hay que reconocer, empero, que existe un gran desconocimiento del proceso de selección de representantes y de sus atribuciones.

Caben entonces las siguientes preguntas: ¿Por qué esa experiencia

participativa no se ha traducido en la formación de verdaderos sujetos políticos que participen en la gestión y gobierno de la entidad? Por qué no surgen proyectos políticos viables para una ciudad que no funciona en lo más elemental de la gestión y el gobierno? Cómo logra sostenerse un gobierno ilegítimo, impuesto autoritariamente sin que se de una crisis de legitimidad que llegue a desestabilizar el gobierno capitalino?

Hipotéticamente podríamos decir que, detrás de esta gran participación, existe una actitud pasiva, que se alimenta al interior de las organizaciones independientes, por un liderazgo caudillesco, carente de un proyecto alternativo (para que exista participación política debe haber proyectos por los cuáles se pueda optar), y desde fuera por el ejercicio de un gobierno autoritario a través precisamente, de prácticas e instituciones no formales.

Aún cuando la estructura de estas organizaciones sea más cercana a las necesidades cotidianas de sus bases; las bases conozcan y tengan un trato más directo con sus dirigentes; su modo de operar sea menos complejo y burocrático, más práctico y aunque la forma de operar inicie con prácticas de democracia directa y asambleísmo, las decisiones terminarán centralizadas en el líder. Las bases participan en las movilizaciones con las que se presiona y obtienen solución a sus demandas, pero ellas mismas se reconocen "incapaces" en cuanto a que "carecen de preparación"

para marcar directrices al movimiento e incluso para negociar con las autoridades, convirtiéndose en receptores. Es entonces de las autoridades de quienes han de venir la solución a sus demandas, y es el líder el canal para hacerlas efectivas.

Si bien la población participa más en aquello que individualmente le concierne y cuando su individualidad queda diluida en instituciones que no eligió y de cuyo proyecto no comulga porque desde su imposición ha quedado excluido, su participación disminuye; no existe precisamente lo que Bobbio ha denominado "individualismo democrático", entendido como un individualismo asociativo que reivindica lo político y lo público como condición necesaria para un orden social estable y legítimo(...) " y que "...se configura como un límite estricto de todo colectivismo autoritario y totalitario - y también de todo colectivismo metodológico abstracto, de toda metafísica política nacionalista, clasista o populista, que pretenda hablar en nombre de sujetos políticos preconstituidos". (,)

Podría argumentarse que esta afirmación no debe generalizarse a la totalidad de las organizaciones, pero de no ser así, debería pensarse entonces que existe una gran conciencia cívica en la ciudadanía y las presiones y movilizaciones no cesarían hasta obtener soluciones justas impidiendo la existencia de un gobierno

autoritario.

Puede decirse que cada vez son más las prácticas no formales, las que definen las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados. Es a través de la movilización, presión, negociación, concertación, como se resuelven las demandas y conflictos sociales. Si bien esto representa algunos avances en las relaciones de dominación porque permite a la sociedad organizada una experiencia en la lucha por defender sus intereses fuera de los canales corporativos, lo cual ya implica un cambio en las formas de mediación, al no ser por los conductos para ello creados, se refuerzan elementos negativos de la cultura política como son: 1) no se fortalecen espacios como la lucha partidaria, se refuerza más bien, la idea de que fuera de los partidos es más fácil satisfacer reivindicaciones; 2) sigue siendo el aparato administrativo del Estado, del que se espera recibir "beneficios" y no se da en la sociedad organizada la conciencia de que está luchando por el ejercicio de sus derechos, porque lo que recibe se le da como "concesiones" gracias a la intervención de intermediarios políticos; 3) Se debilita también la idea de frentes amplios y coordinadoras porque la concertación se da por separado; 4) lejos de que se den cambios ante el reclamo democrático, se responde con la creación de más instituciones con nulo poder de decisión que resultan onerosas.

Daniel Hiernaux resume estas ideas cuando habla de nuevas formas

de relación Estado-territorio y Estado-sociedad. En la primera, El Estado ... "abandona la posibilidad de planificar en la forma normativa tradicional que privó en las décadas anteriores y aplica un mecanismo de intervención operativa, asimilable a la 'planeación estratégica', que consiste en intervenir con racionalidad en la medida en que las presiones del mercado y las decisiones de los agentes claves en el proceso económico, así lo demandan. (Esto le da la ventaja) ... de evitar la fase de justificación de planes normativos frente a las instancias de negociación política, y recupera libertad para adecuar sus acciones a las exigencias del mercado." (4)

En la nueva relación Estado-sociedad, el Estado elimina todas las instancias de mediación tradicionales (organizaciones independientes y partidos de oposición), intentando desvalorizarlas y negociar directamente no en forma colectiva sino individual, con miras a exigir lealtad política a cambio de servicios urbanos y apoyo alimentario. El Estado recurre a nuevas formas de mediación con alto contenido territorial como son el ordenamiento territorial y las políticas de descentralización, estas últimas con un contenido muy diferente al que tenían hace 20 años. (5)

4. Hiernaux, Daniel. "Reforma del Estado y políticas territoriales", en Ciudades. México, RNIU, núm. 9, enero-marzo, 1991, p.20.

5. Idem, pp. 20-21.

Como señala Carlos Pereyra: "La participación es un mito sin formas democráticas tales como el libre intercambio de ideas e informaciones, la concertación de proyectos, la negociación de intereses, la confrontación pluralista en los órganos de decisión. Sin estos ingredientes, la participación es una figura retórica que ni siquiera propicia la gestación de una cultura democrática tolerante y, lo que es más grave, no crea las condiciones para la constitución de sujetos políticos. (...) Y, como lograr un orden social justo si está trabada la posibilidad de formar sujetos políticos". (1)

Este breve semblanza de lo que para nosotros es el ejercicio del gobierno en la ciudad, nos permite comprender las dificultades de un sistema de planeación democrática y de que un programa como el PRUPE sea expresión de este tipo de planeación.

Tratando de sustentar esta afirmación, en el siguiente apartado presentamos por separado cada uno de los planteamientos del PRUPE que consideramos los más significativos.

• Citado por Salazar C., Luis. Op. Cit. p. 21.

3. EL PROGRAMA DE REORDENACION URBANA Y PROTECCION ECOLOGICA. SUS PRINCIPALES LINEAMIENTOS.

3.0 LA IMPORTANCIA DEL PRUPE EN EL PERIODO DE ESTUDIO

Entre los diferentes planes y programas del sexenio destaca el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE), para el Distrito Federal no sólo porque -en nuestra opinión-, contiene los principales lineamientos de lo que fue la política urbana del periodo en cuestión, sino porque constituyó una experiencia de planeación fallida. (,)

Este Programa, conserva el espíritu de lo que fue la planeación urbana dos décadas atrás, es decir, se le atribuye a esta actividad la capacidad de lograr la justicia social. Desconociendo el carácter estructural de la problemática urbana, se pretende que la población tenga igual acceso a los servicios, el empleo, la educación, la salud, la vivienda, etc. como si la naturaleza de estos problemas fuera de orden territorial o de densidad demográfica.

En el PRUPE se retomaron algunas acciones contenidas en el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro; El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda; y el Programa de Ecología. A la vez, se sientan las bases para el Programa de Conservación del Ajusco, Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1985-1988; El Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. 1987-1988, y los Planes Parciales Delegacionales. Además de que contiene lineamientos comunes con el Programa de Ciudades Medias. De hecho, el Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal consta de tres partes: la primera es el PRUPE en sí; la segunda son los Programas Parciales de Desarrollo Urbano; y la tercera es la evaluación de la Política Urbana y Ecológica del Departamento del Distrito Federal.

Sustentado en la tesis programática de la Planeación Democrática, el PRUPE vivió un proceso de "consulta popular" de aproximadamente un año, en el que se revelaron fenómenos interesantes.

Entre otras cosas, la experiencia del PRUPE puso en evidencia la incapacidad del gobierno capitalino para ejercer su mandato. A fuerza de cometer error tras error, las autoridades demostraron desconocer la realidad del territorio que gobiernan. En los foros de consulta popular quedó demostrado que esto es consecuencia de la forma en que son impuestos los gobernantes atendiendo únicamente a criterios políticos sin considerar su capacidad para ejercer el cargo que les es asignado, de ahí que una de las demandas más sentidas de la población fuera la necesidad de que el gobierno capitalino sea elegido directamente por la ciudadanía con mecanismos democráticos.

El PRUPE retoma algunos lineamientos del Plan Director del Distrito Federal (1980), que era el instrumento central de planeación para regular el crecimiento del Distrito Federal (sólo incluía a esta entidad). En él, se proponía la división del D.F. en tres zonas: una de amortiguamiento, otra de conservación, y la tercera, el área urbana. (.)

Esta división permanece en el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que señala un área de desarrollo urbano, integrada por la zona urbanizada, la zona de reserva y la zona de amortiguamiento; y otra de conservación ecológica.

La zona de amortiguamiento fue creada casi exclusivamente para contener el crecimiento físico de la ciudad hacia el sur. En la Sierra de Guadalupe fue creada otra pequeña zona de amortiguamiento.

En el también se ponía énfasis en la promoción de centros urbanos. Con base en una estrategia de descentralización industrial, se pretendía que se consolidaran centros urbanos en torno a la industria. Esto significaba que el crecimiento económico tendría en el futuro un marco urbano, mientras que los vínculos rural-urbano y el desarrollo regional integral quedaban relegados. (a) Estas dos omisiones quedarían salvadas en el PRUPE como se verá más adelante.

Los principales lineamientos del PRUPE eran los siguientes:

1. Lograr la rectoría del Estado en materia de usos del suelo.
2. Contener la expansión física de la Ciudad de México mediante dos acciones:
 - a) La regularización de la tenencia de la tierra.
 - b) La creación de reservas territoriales y ecológicas preservando el área rural del Distrito Federal.
3. Reordenar el territorio en forma integral.

o Aguilar, Adrián Guillermo. "La política urbana y el Plan Director de la Ciudad de México, ¿proceso operativo o fachada política?", en Estudios Demográficos y Urbanos, vol. II, núm. 2, mayo-agosto, 1987, p.277.

4. Descentralizar las industrias, principalmente las más contaminantes.
5. Mejorar la calidad del medio ambiente.

Entre los elementos novedosos o relevantes del PRUPE, podemos mencionar los siguientes: establece acciones conjuntas con los gobiernos de los estados circunvecinos: Tlaxcala, Hidalgo, Morelos, Puebla, México y Querétaro, en materia de transporte, infraestructura hidráulica y servicios. La idea era fortalecer un sistema de ciudades medias y contener la expansión de las zonas metropolitanas. La Ciudad de México seguiría siendo el principal núcleo urbano del país, aunque se esperaba que en pocos años disminuyera su importancia relativa dentro del sistema urbano nacional.

A continuación revisamos por separado cada una de las estrategias del Programa.

3.1 LA RECTORIA DEL ESTADO EN MATERIA DE USOS DEL SUELO.

Respecto a la rectoría del Estado, el PRUPE señala: "El gobierno de la ciudad debe asegurar el respeto irrestricto al régimen de propiedad legítimamente acreditado, (.) regularizar integralmente la tenencia de la tierra y definir los usos y destinos de los

. Se utiliza el término legítimo, no legal.

predios acordes con el interés general de la ciudad. Ese es el mecanismo idóneo para retomar la rectoría del Estado en el desarrollo urbano. Se deben ejercer acciones penales, cuando corresponda, contra quienes especulen y cometan fraude manejando en su provecho las necesidades sociales de suelo urbano". (2) (el subrayado es mío).

"El Departamento del Distrito Federal intervendrá más activamente en la regulación del mercado del suelo." (3) Nuevamente no se especifica cómo se llevará a cabo esa regulación, pues la propuesta permanece en el nivel discursivo: "mediante el fortalecimiento del proceso de planeación, la actualización del marco legislativo y la modernización de la Administración Pública."

En otro documento se pretende que el Estado regule el mercado inmobiliario mediante la creación de reservas territoriales patrimoniales que permitan ofrecer masivamente terreno para la construcción de vivienda. (4)

2 Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica. Segunda versión, p. 14.

3 Ibid. p. 32.

4 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Programa Operativo Anual del Sector Desarrollo Urbano y Ecología 1984. Resumen. México, 1983, p. 22.

3.2 LA POLITICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Se ha definido al ordenamiento territorial como el campo de acción gubernamental en el que convergen la planeación urbana y la planeación regional en un ámbito común. Este ámbito comprende una dimensión urbana y una dimensión rural. (2)

"De competencia básica del gobierno federal su cometido es adecuar el patrón nacional de ocupación del territorio a los requerimientos que impone el desenvolvimiento nacional, integrando en términos de espacio los diferentes propósitos sectoriales de política e incorporando la dimensión espacial a la programación del desarrollo". (3)

Sin embargo, en el sistema sociopolítico vigente, la acción del Estado en el proceso de ocupación del territorio tiene límites. Dentro de estos límites su actuación ha adoptado dos tendencias:

- 1) se ha limitado a contrarrestar los efectos negativos o conflictivos del proceso de urbanización, dándole a la planeación urbana un carácter reformista. Pero estas

• Rébora, Alberto. "El ordenamiento territorial y urbano en México. Problemas y perspectivas", en Comercio Exterior, México, BANCOMEXT, vol. XVIII, núm. 10, octubre, 1978, p. 1184.

• Ibid.

reformas no son gratuitas, han sido producto de la lucha de los diferentes sectores afectados. es decir, de la correlación de fuerzas en diferentes coyunturas.

- 2) Ha utilizado el concepto de ordenación territorial como arma ideológica para mantener el estado de cosas, dejando a la planeación urbana en el nivel demagógico.

Con la ordenación territorial, se ha pretendido lograr lo que Alberto Rébora ha denominado ordenamiento urbano, y que define como "la acción gubernamental tendiente a orientar el proceso de crecimiento y cambio de estructura física de las ciudades" (10), mediante las acciones de "desarrollo urbano" (construcción de infraestructura, modificación en los usos y destinos del suelo, el recurso de expropiación por causa de utilidad pública, etc.).

Pero el ordenamiento urbano y las "acciones de desarrollo urbano" tienden siempre a beneficiar a algún sector de la sociedad en detrimento de otros. De tal suerte que las mas de las veces no responden al bienestar del conjunto de la sociedad o de las mayorías.

¹⁰ Ibid., p. 1186.

En el D.F., el PRUPE proponía como eje central de la reordenación del espacio, la creación de 8 centros urbanos autónomos unidos por corredores urbanos que concentrarían las actividades administrativas, económicas, de transporte y servicios, a fin de que la población no tuviera que desplazarse para acceder a ellas.

La estrategia se basaba en el aprovechamiento intensivo de la infraestructura ya existente, densificando las áreas subutilizadas y baldías. Se trataba de terrenos de propiedad privada y federal, -estos últimos constituían las reservas territoriales del DDF-, que serían "liberadas" al mercado.

En cada centro urbano se contemplaba el mejoramiento y la construcción de vivienda, dependiendo de las necesidades de cada uno de ellos. Las diferentes acciones estarían a cargo de los organismos públicos de vivienda y del sector privado. Se impulsaría además la participación de la población en programas de autoconstrucción.

De esta manera se pretendía sustituir el crecimiento horizontal de la ciudad por un crecimiento vertical, mismo que quedaría descartado hasta después de los sismos de 1985, pese a que la inviabilidad de este modelo de crecimiento había quedado demostrado desde los sismos de los años 50 y con el acelerado hundimiento del centro de la ciudad.

Los centros urbanos quedarían localizados en Azcapotzalco, Tacubaya, Tizapán, Pantitlán Tepeyac y el Centro Histórico Metropolitano.

Si bien la creación de estos centros se planteaba de una forma por demás utópica, su creación respondía a la necesidad de disminuir el traslado de la población dentro del D.F. (en el PRUPE se insiste recurrentemente en la necesidad de disminuir el traslado de la población), ya que después del pago de la deuda, el subsidio al transporte público fue el de mayor monto en el presupuesto capitalino. De ahí que durante todo el sexenio se insistiera en la necesidad de disminuir el mencionado subsidio. (No obstante su crecimiento en términos absolutos al grado de constituir un enorme déficit presupuestario para el gobierno capitalino).

Durante la primera mitad del sexenio, que fue la etapa más difícil para la economía mexicana en la década de los 80's, la partida destinada al transporte público incluso en algún momento llegó a ser superior a la destinada al pago de la deuda. De hecho, estos dos rubros absorbían la mayor parte del presupuesto de la entidad como se ilustra en el cuadro número 1.

El Sistema de Transporte Colectivo Metro quedó establecido como el eje ordenador del transporte en la ciudad. El Tren Ligero y el sistema Ruta 100 quedaban subordinados a él.

Respecto a los 8 centros urbanos el Programa establece:

"Los centros urbanos serán espacios de convergencia de las actividades urbanas de cobertura metropolitana, de comercio, servicios, gestión, administración y cultura, que cada uno de los sectores demande. Habrán de ser complementarios entre si, con una estructura jerárquica de funciones, sin excluir la especialización y relativa autosuficiencia de algunos". (11)

Para Tacubaya, Tizapán y Culhuacán, se esperaba que tuvieran un acelerado crecimiento y concentración de "actividades", aunque no se especifica de qué tipo. En Pantitlán, dado su menor grado de desarrollo, se inducirían actividades de abasto y servicios públicos. Tepeyac, Tacuba y Tizapán estarían reservados a las actividades económicas.

En cuanto al Centro Histórico, el PRUPE contenía entre líneas un proyecto que a la fecha no ha sido totalmente abandonado por las autoridades aunque como consecuencia de los sismos de 1985 la población organizada logró incidir en su ejecución(12). Se trata

11. Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, p. 26.

12. Actualmente, este proyecto ha cristalizado en los denominados Proyectos de Remodelación Urbana Centro Histórico y Alameda. En oposición a ambos proyectos, han surgido organizaciones de colonos en ambas zonas. No obstante, estos programas han ido avanzando poco a poco.

de la idea de convertir al Centro Histórico en sede de la administración pública, la cultura y el turismo, desalojando a la población que ahí habita.

Los 8 centros urbanos, estarían comunicados por corredores urbanos que estarían localizados en las principales arterias de la ciudad, y serían "franjas concentradoras de servicios y usos habitacionales de alta densidad". En ellas se fomentaría también las fuentes de empleo.

Pero aun más imprecisa resultaba la estrategia de propiciar el desarrollo de 11 subcentros urbanos, localizados en El Rosario, Río San Joaquín, Parque de los Venados, Tlalpan, Xochimilco, Agrarista, Los Angeles, Ejército Constitucionalista, Aeropuerto, Lindavista y Campestre Aragón.

A pesar de que esta propuesta de centros urbanos fue de las más criticadas, fue incorporada al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988. En este documento se agregan 7 municipios del Estado de México, con lo que los centros urbanos pasan a ser 14, y la constitución de una reserva territorial para el crecimiento urbano de 7, 981 has. en el D.F. y 85 554 has. que deben quedar establecidas en los planes parciales.

3.3 LA CONTENCIÓN DE LA EXPANSIÓN FÍSICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO: REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y CREACIÓN DE RESERVAS TERRITORIALES.

La política territorial se basó en dos prioridades: el ordenamiento de usos del suelo y la conservación ecológica y de zonas agropecuarias; que en los documentos de planeación se tradujeron en acciones como la regularización de la tenencia de la tierra y la constitución de reservas ecológicas y territoriales. En su ejecución, se emplearon como estrategia el desalojo violento de la población ubicada en asentamientos irregulares y la ubicación de retenes, mallas y policía montada en los límites de zonas de reserva territorial y ecológica. El cuadro número 2 ilustra el número de desalojos por delegación que hubo durante el sexenio 1982-1988.

Ya en el Programa de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro (1983), se establecía la urgencia de que las declaratorias de reservas, usos y destinos se efectuaran durante los tres años siguientes, y de que por lo menos el 80% de los asentamientos irregulares quedaran regularizados antes de 1988. (15)

15 Programa de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro. P. 46.

La política de desalojos puede entenderse por la explicación de Duhau en el sentido de que han cambiado los mecanismos de ocupación irregular del suelo como una política social no declarada apoyada en formas arraigadas de control político para solucionar las necesidades habitacionales masivas, que no pueden ser satisfechas en el mercado "regular" del suelo y vivienda. Estos mecanismos, han sido sustituidos por la institucionalización de la urbanización popular, en la que a partir de programas de vivienda dirigidos a población que perciba "X" salarios mínimos, se construyen pies de casa en terrenos aptos para la urbanización, y los pobladores se hacen cargo de buena parte de los costos de introducción de servicios y de la terminación de sus propias viviendas. (1)

Esta política obedece también al vacío jurídico que se crea ante la falta de adecuación del sistema legislativo al proceso de urbanización, por lo que son las relaciones sociales dominantes y no las normas, las que imponen su propia lógica al proceso de urbanización. "Una vez que las relaciones sociales se ubican fuera de la legalidad (y fuera del alcance de los mecanismos para que el derecho se aplique), el mantenimiento y la reproducción de esas relaciones sociales se da a través de formas arbitrarias de

1. Duhau, Emilio. "Las instancias locales de gobierno y la planeación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Gustavo Garza (Coord.), Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988.

dominación en todos los sentidos del término". (1,)

Esta práctica de desalojos se complementó con acciones de regularización de la tenencia de la tierra; y a fin de facilitar la constitución de reservas territoriales para desarrollo urbano y vivienda; la regularización de la tenencia de la tierra y su venta a particulares, se decretó en 1982 la Ley General de Bienes Nacionales.

En los cuadros núm. 3 y 4 se puede ver que las delegaciones que tuvieron mayor superficie regularizada fueron Iztapalapa, Tláhuac, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Coyoacán. Curiosamente, Tlalpan fue la que sufrió mayor número de desalojos sin que estos se correspondan con acciones de regularización de la tenencia de la tierra, esto obedece quizá, a que es la delegación con mayor superficie de reservas territoriales y ecológicas. Con todo, llama la atención que la superficie regularizada sea mayoritariamente de propiedad social.

Sin embargo, la regularización es una medida de intervención del Estado en el territorio de alcance muy limitado si con ella se pretende solucionar la problemática del suelo urbano, pues como señala Alfonso Iracheta, en la regularización de la tenencia de la tierra ha primado el interés por detectar las condiciones

1. Azuela, Antonio. "La legislación del suelo urbano: auge o crisis?", en Relación campo-ciudad: la tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social. México, SIAP, 1983, p. 521.

físicas de los asentamientos populares en cuanto a superficie, número de lotes, magnitud de la población y condiciones jurídicas y administrativas de la irregularidad, soslayando el conocimiento de las condiciones de vida de la población y los procesos políticos y sociales que cotidianamente se generan en esas colonias para "solucionar la problemática". Si a esto agregamos el manejo político de la información sobre irregularidad y regularización, se crea una pobreza conceptual frente al fenómeno, que inhibe la actuación gubernamental y de la comunidad y permite el surgimiento de múltiples modalidades de corrupción administrativa. (14)

Fue sin duda en la estrategia de contener la expansión de la Ciudad de México, en donde se hizo más notorio el trasfondo político del Programa y se midió la capacidad de incidencia de los diferentes actores sociales en la política urbana.

Según lo expuesto en el Programa, la creación de reservas ecológicas y territoriales, perseguía contener la expansión

14 Iracheta, Alfonso. "Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Gustavo Garza (Coord.), Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988, p. 269.

física de la ciudad y preservar los pulmones del D.F. (1.)
 Para ello, con base en el artículo 27 constitucional que establece las atribuciones del Estado para afectar la propiedad privada en caso de utilidad pública, se expropiaría una superficie total de 77 mil hectáreas, reubicando fuera de la zona a la población asentada en ella, e impidiendo en lo futuro el surgimiento de nuevos asentamientos.

En la segunda versión del Programa, la superficie a expropiar se amplía a 82,362 hectáreas que constituyen el 56% del territorio del Distrito Federal, para destinarlas a la zona de conservación ecológica; y de la regularización de aproximadamente 7,800 hectáreas.

En los núcleos de población aledaños, se procedería a regularizar la tenencia de la tierra y a la dotación de servicios públicos aprovechando la fuerza de trabajo de la comunidad. Además se apoyaría la construcción de viviendas dando prioridad a los colonos organizados en cooperativas.

El territorio a expropiar, que forma parte de las delegaciones de Cuajimalpa, Alvaro Obregón, Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa

17 Localizados al sur de la ciudad... "en la sierra del Ajusco, las partes planas de Xochimilco y Tláhuac, el cerro de la Estrella, la sierra de Santa Catarina y de las Cruces y en el norte de la ciudad, la sierra de Guadalupe". Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (primera versión), 1984, p. 13.

Alta, Tláhuac, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, pasaría a ser administrado directamente por el DDF.

Efectivamente, estas delegaciones habían experimentado un crecimiento acelerado. Si atendemos a los datos que proporciona Aguilar, en el periodo 1970-1980, la tasa de crecimiento anual de las delegaciones al sur, tales como Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tlalpan y Xochimilco, estuvieron por arriba de 5.5%, mientras que la del total del Distrito Federal fue únicamente de 2.4%. "Algunas de estas delegaciones (por ejemplo Cuajimalpa y Tlalpan), mantuvieron un crecimiento impresionante, con porcentajes por arriba de 140% en esa década mientras que el porcentaje de crecimiento del Distrito Federal fue en ese periodo menor a 44 %.

Es ya un lugar común decir que hace varios años que en las zonas rurales del D.F. cohabitan campesinos y colonos en ocasiones con relaciones no muy cordiales, en terrenos que se caracterizan por haber sido ejidales, comunales, de propiedad privada y federal, pero de los que actualmente es difícil identificar a los auténticos propietarios dado el proceso de especulación y los mecanismos por los cuales fueron ocupados. En su mayoría están ocupados por asentamientos irregulares y núcleos campesinos aunque en ellos también se encuentran pobladores de altos recursos económicos. Son además terrenos muy codiciados que tienden a revalorizarse por su ubicación.

Por ejemplo, en la zona del Ajusco con la construcción de Canal 13, Reino Aventura y El Colegio de México se ha triplicado el valor de los terrenos. En ellos se registraba, hasta hace algunos años la mejor calidad del aire en el D.F. y aún existen algunos recursos naturales como la madera, cuya explotación ha sido objeto de importantes disputas entre los comuneros, particulares, y las autoridades de la delegación.

En estas condiciones, cualquier intervención estatal traería complicaciones dada la variedad de intereses involucrados.

Un análisis detallado de la expansión urbana hacia la zona de amortiguamiento de Tlalpan en el periodo 1980-1984, reveló el surgimiento de un amplio número de áreas construidas recientemente para fines residenciales. El área total de estas construcciones resultó de 312.76 hectáreas, lo cual representó una considerable expansión urbana, si se toma en cuenta el control que supuestamente iba a ser aplicado. Esta superficie constituye 2% de la extensión total del área de amortiguamiento en 1980, 165 km cuadrados. La expansión física ocurrió a lo largo de 2 ejes básicos: la carretera federal México-Cuernavaca y la carretera Picacho-Ajusco. En esta última, la ocupación residencial tuvo mayor impacto. 221 hectáreas, casi tres cuartas partes de toda la expansión". (18)

Los sectores de bajos ingresos se asentaron a lo largo de la carretera Picacho-Ajusco, mientras que los de más altos ingresos lo hicieron a lo largo de la México-Cuernavaca. En el periodo 1979-1980, fueron clases medias y en menor proporción población de mayores recursos económicos y capital inmobiliario los que se apropiaron de amplias fracciones del suelo en el área de amortiguamiento, por medio de transacciones legales. Entre los mecanismos ilegales en esta misma zona, se desarrollaron fraccionamientos clandestinos y zonas urbano-ejidales. Estos mecanismos por grupos de bajos ingresos representó 74% del área construida total en el periodo 1980-1984. Por otra parte, de todos los asentamientos irregulares en este periodo, sólo uno no se localizó en la carretera Picacho-Ajusco. (19)

"A través de entrevistas personales, algunas autoridades del DDF (de la administración 1982-1988), así como líderes locales coincidieron en afirmar que las autoridades locales del sexenio 1976-1982 fueron tolerantes con esta ocupación y que incluso en algunos casos mostraron cierta complicidad con los fraccionadores ilegales. La escala de ocupación ilegal fue tal, que era prácticamente imposible para las autoridades de la delegación Tlalpan no darse cuenta de ella." (20)

19 Ibid. pp. 284-285.

20 Loc.Cit. p. 286.

En estas condiciones el PRUPE sería pues, el marco legítimo para revertir estas tendencias, aplicando la legislación de manera discriminada. De hecho el Programa tiene un marcado carácter segregativo y si bien nunca llegó a ejecutarse como tal, (21) de él se desprendieron diferentes acciones antipopulares que fueron una constante en la mencionada administración. Puede decirse que en este terreno, la política urbana se basó en la práctica sistemática de desalojos violentos en los asentamientos irregulares, bajo el argumento de la preservación de reservas ecológicas y territoriales. (22)

Aunque se señalaba la estrategia de ..."dejar como última alternativa la expropiación y reubicación", (23) esta no fue la última, sino la primera acción que se implementó.

La gráfica número 1 muestra el incremento de desalojos a partir de que se dió a conocer el PRUPE. El año de 1985 marca el punto de descenso de estas acciones pues con los sismos de septiembre la política urbana se desvió de sus objetivos inicialmente trazados: lo prioritario ya no era reordenar sino reconstruir. Además, no convenía violentar a una población que pudiera sumarse a la que en ese momento ya estaba organizada y movilizada.

21 A pesar de haber suscitado una acalorada discusión, después de los sismos de 1985 no se supo más de él.

22 Ver cuadro de desalojos anexo al trabajo.

23 Loc. Cit. p. 15.

La situación cambió nuevamente una vez que los programas emergentes, oficialmente "hubieron terminado", y para concluir el sexenio, no se podía claudicar de la premisa central: "ni un asentamiento irregular más". En 1988 en pleno proceso electoral presidencial, se incrementaron notablemente los desalojos y correspondió a Lomas del Seminario el cierre del sexenio.

Los momentos de ascenso de los desalojos coinciden con los procesos electorales de 1985 y 1988 en que los partidos de oposición se mantienen un tanto al margen de la problemática de las organizaciones de colonos. De hecho, durante el tiempo en que el PRUPE estuvo en "consulta pública", fue mínima su participación, con excepción de la denuncia a la que más adelante hacemos referencia. Coinciden también con momentos en que las organizaciones de colonos luchaban separadamente en defensa de sus intereses. Cuando unen sus fuerzas como ocurrió en 1985 después de los sismos, el número de desalojo disminuye considerablemente.

En la delegación Alvaro Obregón, por ejemplo, el delegado declaró en abril de 1987 que para detener los asentamientos irregulares, se estaban realizando tres desalojos por semana incluyendo invasiones anteriores y recientes.

La política de desalojos muestra la contradicción que existe entre lo que es la planeación urbana y su ejecución. Si bien la

planeación constituye el marco jurídico que da sustento a la intervención del Estado sobre el territorio, en su ejecución se pierde toda legalidad. Por ejemplo: desde el momento en que la población se asienta sobre terrenos irregulares pierde todos sus derechos civiles, pues puede ser desalojada sin previo aviso y en el desalojo perder la vivienda, sus bienes materiales, la vida, la libertad o el rastro de sus familiares.

Por otro lado, el Estado no ofrece alternativas de vivienda a la población desalojada. Aunque en el sexenio delamadridista en la política de vivienda se pretendía apoyar con créditos a los demandantes agrupados en cooperativas (con lo que el Estado se liberaba de su compromiso en la materia), el procedimiento antepuso muchos obstáculos principalmente cuando se trataba de colonos cuya organización presentaba cierto grado de politización como en el caso de la Cooperativa Poder Popular, en la delegación Alvaro Obregón que a pesar de haber recibido la autorización del crédito en 1985, para fines del sexenio sólo había recibido constantes amedrentamientos e invasiones en sus terrenos, inducidas por las autoridades delegacionales.

3.3.1 EL CASO DEL AJUSCO

Las colonias del Ajusco se encuentran ubicadas dentro de la zona de amortiguamiento que establece el Plan General de Desarrollo Urbano del D.F. De acuerdo con un estudio relativo a la

problemática ecológica en las 16 delegaciones del Distrito Federal realizado en 1986, la causa principal del deterioro ecológico en la delegación Tlalpan se encuentra en los asentamientos humanos.

"De la superficie total de la delegación, el 18.3% la ocupa la zona urbana, el 4.3% los pobladores rurales y el 77.4% la conforma una caprichosa topografía con fuertes pendientes, a la que se considera como área de conservación por lo costoso y difícil que resultaría dotarla de infraestructura para fines habitacionales".

En cuanto a la tenencia de la tierra... "el 17% es de propiedad privada, el 3% ejidal, el 70% comunal y el 10% federal.

Para 1980 se registraron 69,929 viviendas de las cuales 69,749 son particulares y 186 colectivas; las primeras incluyen 68,875 de construcción fija, 544 móviles y 328 en condiciones de refugio; las segundas incluyen hoteles, hospitales, internados, pensiones, clínicas, orfanatorios, hospicios, etc.

El hacinamiento en esta delegación es de 5.28 personas por vivienda, lo que significa que a pesar del crecimiento demográfico registrado en 1980, la situación de la vivienda mejoró en el mismo periodo (1970-1980). (22)

22 Alfonso Ciprés Villarreal. "Grave problemática ecológica en las delegaciones del Distrito Federal", en Metrópoli, suplemento de El Día, febrero 4 de 1986, p.8.

Llama la atención el hecho de que, siendo el 70% de la superficie, de propiedad comunal, sólo el 4.3% de los pobladores sean rurales. Este dato nos da una primera idea de la irregularidad que existe en esta delegación que es la más grande del D.F. Puede decirse que esta problemática se concentra principalmente en la zona del Ajusco.

Son once las colonias populares que se asientan en las faldas del Ajusco entre los kilómetros 5 y 8.2 de la carretera Picacho-Ajusco: San Nicolás II, Chichicapatl, Bosques del Pedregal, CORETT, Lomas de Jilotepec, 2 de octubre, Encinal, Belvedere, Mirador Uno, Mirador dos y San Andrés Totoltepec.

En octubre de 1984, Ramón Aguirre Velázquez, jefe del IDF dió a conocer que el Ajusco no sería zona habitacional, sólo se respetarían los pueblos como Santo Tomás y San Miguel Ajusco. Los habitantes de los barrios de Los Dinamos, Cerro del Judio y la llamada "franja problemática del Ajusco", serían reubicados dentro de la misma zona o en otros puntos de la ciudad en donde previamente se construirían viviendas aunque el gobierno, decía a continuación, no se haría responsable de la dotación de viviendas (?). (25)

Ante esta declaración, los propietarios de lujosas residencias comenzaron a ponerlas en venta, mientras que los habitantes de las colonias populares daban a conocer que se opondrían totalmente a ser reubicados.

A decir de los colonos, el paracaidismo y la venta de terrenos comunales y ejidales en la zona inició desde 1960, pero fué en 1976 cuando Luis Enrique Bracamontes, entonces Secretario de Obras Públicas y el Subsecretario Félix Valdés (que para esta fecha estaba a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes), se apoderaron de 3 mil hectáreas que fraccionaron y vendieron. (26)

Entre los fraccionadores figuraban también la familia De Teresa e Inmobiliaria Rena y Asociados, quienes contando con el apoyo de algunos funcionarios públicos y valiéndose de artimañas legaloides despojaron de grandes extensiones a ejidatarios y comuneros, llegando incluso a vender un mismo lote a diferentes personas. (27)

Similar es la historia del resto de las colonias. En el caso de la colonia 2 de octubre, en 1979 sus habitantes fueron

26. *Metrópoli*, octubre 15 de 1984.

27. Una información más detallada respecto al proceso de poblamiento de las colonias del Ajusco se encuentra en el trabajo de Martha Schteingart, "Expansión urbana, conflictos urbanos y deterioro ambiental en la ciudad de México. El caso del Ajusco", en Estudios Demográficos y Urbanos, México, El Colegio de México, vol. II, núm. 3, septiembre-diciembre, 1987, pp. 449-477.

desalojados violentamente, por lo que se asentaron a lo largo de la vía del ferrocarril a Cuernavaca. Posteriormente bajo un amparo pasaron a ocupar la zona que actualmente habitan y entablaron un juicio legal contra la inmobiliaria Rena y la familia de Teresa, quienes decían ser propietarios de 21 manzanas de la colonia. Al mismo tiempo, hubieron de afrontar las constantes agresiones de los ejidatarios de San Nicolás Totolapan. Fue así que integraron la Unión de Colonos de San Nicolás Totolapan.

Muy parecida también es la historia de los colonos de Belvedere, agrupados en la Asociación de Colonos del Ajusco-Casa del Pueblo. (29)

Pese a estar perfectamente identificados y a que el gobierno capitalino había anunciado que se aplicarían cargos judiciales contra los fraccionadores, estos agentes permanecieron impunes. (30)

Fue hasta el 18 de octubre de 1984, que apareció publicado en algunos diarios de la capital, un desplegado en el que se invitaba a la ciudadanía a participar en los foros de consulta popular para discutir la propuesta del PRUPE. La consulta

29 Metrópoli, diciembre 13 de 1984, p.4.

30 Metrópoli, diciembre 11 de 1984, p.2.

iniciaría en noviembre del mismo año y no se especificaba fecha de terminación. Para ello, se instalarían 31 comisiones de estudio: 8 sectoriales; 5 especiales y 18 regionales. Sin embargo, ya se habían iniciado algunas acciones que implicaban la puesta en marcha del Programa.

Fueron sin duda los habitantes de la colonia Bosques del Pedregal quienes tuvieron un papel más trascendente en la modificación del PRUPE con la propuesta de colonia ecológica.

Bosques del Pedregal surgió en junio de 1976 mediante la venta fraudulenta de terrenos por parte de los ejidatarios del pueblo de San Andrés Totolapan, para lo cual se valieron del recurso de "cesión de derechos"⁽³⁰⁾. Para 1984, los habitantes ya habían construido por cuenta propia importantes obras comunitarias como una escuela primaria, un jardín de niños, un dispensario médico, una cancha deportiva, el mercado y la apertura y alineamiento de calles, etc.⁽³¹⁾

Antes de asentarse definitivamente, los colonos sufrieron violentos desalojos en tres ocasiones. A partir de entonces, el arma esgrimida por el gobierno capitalino para expulsarlos del lugar fue una intensa campaña de desprestigio a través de la

» Angel Mercado, "Anatomía de una organización popular", en Metrópoli, suplemento de El Día, mayo 12 de 1986, p.2.

» Metrópoli, diciembre 11 de 1984, p.2.

prensa, acusándolos de guerrilleros centroamericanos y principalmente, de haber causado el deterioro ecológico de la zona: deforestación y contaminación de los mantos freáticos.

3.4 LA CALIDAD DEL MEDIO AMBIENTE.

En 1984, el Grupo Interdisciplinario de Estudios Agrobiológicos de la UNAM, presentó un informe, producto de estudios en la zona, en el que decía que el efecto contaminante de las colonias es mínimo, encontrando el verdadero problema de la contaminación en las fabricas que se platan la madera. Además denunciaba un tiradero de basura autorizado por la delegación Tlalpan en el que abundaban materiales no biodegradables y desechos orgánicos que contaminaban los mantos acuíferos. (32)

Con el PRUPE, el argumento ecológico quedaba legitimado.

En este contexto, los colonos elaboraron una propuesta de colonia popular ecológica productiva, que presentaron al COPLADE delegacional y que sería retomada en la segunda versión del PRUPE y que echaba abajo la arraigada idea de que la urbanización popular es incompatible con la preservación del medio ambiente.

» Schteingart, Martha. "Expansión urbana, conflictos sociales y deterioro ambiental en la Ciudad de México. El caso del Ajusco".

Los lineamientos principales eran:

1. La creación de un cinturón verde que contenga la expansión de la Ciudad de México y que sea productivo. Fue hasta este momento que se pensó en los campesinos, pues la primera versión del Programa prácticamente los omitía.
2. Esta productividad debería estar basada en formas de tenencia de la tierra colectivas; se producirían básicamente alimentos que se comercializarían microregionalmente, es decir, dentro de la misma zona del Ajusco.
3. Implementación de tecnologías alternativas para el reciclaje del agua y aprovechamiento de desechos orgánicos de tipo doméstico para obtener abono. (3)

Cabe destacar que el sector rural estuvo prácticamente marginado en la consulta popular.

Los habitantes de las 11 colonias recurrieron además a la movilización para presionar a las autoridades por una solución. El 10 de diciembre de 1984, realizaron una manifestación frente a la Cámara de Diputados, el DDF, el Palacio Nacional y la Secretaría de Gobernación para demandar la regularización de sus terrenos.

El 13 de diciembre del mismo año, Rodrigo Moreno Rodríguez, Secretario General de Gobierno del DDF, anunció que se regularizaría la propiedad de los habitantes de las 11 colonias (aproximadamente 23 mil 700 personas que habitaban una superficie de 171 hectáreas), pero bajo las siguientes condiciones:

1. Sólomente se introducirían aquellos servicios públicos que garantizaran el equilibrio ecológico de la zona (rústicos o campestres).
2. Se expropiará una franja de 100 metros a cada lado de la carretera Picacho-Ajusco a partir del kilómetro 5 hasta el poblado de San Miguel Ajusco. Los vecinos deberán organizarse con el auxilio de la delegación para el pago de las cuotas de suministro de agua, que se empezará a pagar a partir de enero de 1985.
3. La mencionada franja expropiada y la zona de conservación de la vía, serán administradas por el DDF.
4. Se respetará la actual lotificación de la zona. Únicamente se harán ajustes para la construcción de servicios comunitarios. Los habitantes afectados por estas obras serán reubicados en la misma zona y el DDF les brindará la ayuda técnica necesaria.
5. A fin de evitar la especulación, cada familia poseerá un solo lote y los habitantes se comprometerán a no rentar o traspasar a terceros en un lapso de 10 años. Los lotes se

- asignarán a los actuales habitantes con base en los censos de la delegación de Tlalpan.
6. Se prevé la creación de 3 subcentros urbanos con capacidad para atender a 10 mil habitantes en materia de salud, educación, cultura y comercio.
 7. El actual tiradero se convertirá en parque recreativo, área de reforestación y desarrollo de actividades agropecuarias.
 8. Las secretarías de Gobierno, Desarrollo Urbano y Obras de la delegación Tlalpan, serán las encargadas de aplicar el Programa(s).

Con este plan de división territorial propuesto por el DDF la colonia Belvedere se veía seriamente afectada, pues su superficie quedaría reducida de 97 a 25 manzanas. Por su parte, los ejidatarios de San Andrés Totolapan manifestaron su desacuerdo y presentaron un recurso de amparo.

Pero si bien los colonos lograron modificar la primera versión del PRUPE haciendo que algunas de sus propuestas fueron incluidas en la segunda versión del Programa, no todo sería bondades. La cuota que hubieron de pagar en cuanto a represión, promesas incumplidas e indefinición, fue muy alta.

El 28 de marzo de 1985, Jaime López Cuadras, representante de la SARH anunció que de acuerdo a la segunda versión del PRUPE, no se expropiarian 77 mil hectáreas sino sólo el 10% (24). Lo cierto es que el Programa establece que:

...."persigue la protección de las zonas de conservación ecológica, evitando la urbanización de 82,362 hectáreas localizadas al poniente, sur y sur-oriente del D.F. Esta protección requerirá, además de las determinaciones jurídicas para declarar los usos, destinos y reservas de estos espacios, establecer políticas y áreas de recreación, protección, desarrollo rural integral y la delimitación de los 37 poblados rurales del sur del D.F. (25).

Es decir, aumentó el área sujeta a la "rectoría del Estado". Lo cierto es que a la fecha, las "colonias ecológicas" parecen no haber tenido el éxito que prometían y la situación de la zona no ha cambiado. (27)

24 Metrópoli, marzo 28 de 1985, p.3.

25 Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, (segunda versión). 1985, p.26.

27 Motivo de otro estudio (muy importante, por cierto), sería indagar las razones del fracaso de este tipo de colonias en México, pese a haber existido proyectos y financiamiento para su realización.

Otro problema relativo a la preservación del medio ambiente y que ocupa un lugar preponderante en el PRUPE, es el problema de la basura. Al respecto el Programa propone eliminar los tiraderos a cielo abierto; Incrementar la industrialización de los desechos sólidos; y evitar el surgimiento de tiraderos clandestinos.

Pese a reconocer que en el Distrito Federal solo se recolecta el 65% de la basura generada diariamente y que esta ineficiencia del sistema de limpia tiene que ver con la realización de prácticas ilícitas como la venta de material seleccionado durante la transportación de los desechos a los sitios de disposición final, tampoco se señalan medidas concretas para evitar estas prácticas aunque se tiene conocimiento del sistema de cacicazgo urbano que opera en torno a la recolección de la basura en la Ciudad de México. Ya Héctor Castillo ha explicado cómo este caciquismo es tolerado por ser funcional a las prácticas corporativas del sistema político mexicano. (2)

» Ver Castillo Berthier, Héctor. La sociedad de la basura: caciquismo en la ciudad de México. México, IIS, UNAM.

3.5 LA POLITICA DE DESCONCENTRACION INDUSTRIAL.

Existen diferentes enfoques respecto a los beneficios y/o el costo social de la concentración industrial. Uno de ellos es el de las economías de aglomeración, que como explica González Salazar, es el modelo de crecimiento que han tenido las grandes urbes de este siglo, y que consiste en un primer momento, en la concentración y la centralización productiva y poblacional y un segundo momento, de descentralización y dispersión, cuando esta aglomeración se satura y genera beneficios económicos y sociales decrecientes, fenómeno que se ha definido como **deseconomía de aglomeración**. En este proceso la vivienda y el empleo quedan separados, por lo que la inversión pública en infraestructura requerida para comunicarlos absorbe grandes porcentajes del erario público en detrimento de otras ciudades menores y menos desarrolladas. (1)

En esta línea de análisis se inscriben la mayoría de los trabajos sobre planeación urbana y regional en México, como los de Gustavo Garza y Emilio Pradilla, que consideran que la excesiva concentración genera múltiples problemas que repercuten en la

(1) González Salazar, Gloria y Alejandro Méndez. El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. México, IIEC, UNAM, segunda edición, 1990, p. 93.

calidad de vida de la población y acentúan las desigualdades regionales. Sin embargo, autores como Boris Graizbord, reconocen la existencia de deseconomías de aglomeración pero consideran que se trata de un fenómeno que se corrige por sí mismo a partir del siguiente proceso: "... a partir de cierto momento [las economías de aglomeración] comenzarán a incidir negativamente sobre la rentabilidad de las empresas; desde entonces, la gran ciudad principal tenderá a estancarse y se comenzará a producir un mayor crecimiento de otros puntos del territorio, y con ello, se iniciará el camino hacia la configuración de una estructura territorial más equilibrada." (2)

Es decir, con una visión más optimista, Graizbord no descarta la posibilidad de que este proceso de concentración se revierta, dando lugar a cambios benéficos para las ciudades medianas y pequeñas mediante la difusión de los beneficios del desarrollo. (3)

Este autor propone que existen constantes en los factores que impelen a la población a migrar. Conociendo esos factores, los movimientos de población pueden ser controlados, favoreciendo así la planificación del desarrollo urbano regional. Tomando como

2 Graizbord, Boris. "Perspectivas de una descentralización del crecimiento urbano en el sistema de ciudades de México", en Revista Interamericana de Planificación, México, SIAP, vol. XVIII, núm. 71, septiembre, 1984, p. 37.

3 Graizbord, Boris. Op. Cit., p. 37.

punto de referencia países desarrollados, Graizbord plantea que en las principales metrópolis de estos países, se está dando un proceso descentralizador. es decir, se está modificando la distribución de la población y de las actividades económicas en dos sentidos: desde los núcleos centrales de las grandes ciudades, como lo afirma la teoría ondulatoria; y a nivel del sistema de ciudades que estructuran el territorio nacional, desde los niveles de mayor jerarquía.

Las críticas que hace a los planteamientos de los efectos negativos de la concentración son los siguientes: "...ni se pueden medir las economías (deseconomías de aglomeración), ni se tiene claro cuál sería la distribución jerárquica óptima de las ciudades que promoviera y permitiera propagar el crecimiento económico; tampoco se tiene la seguridad de que la tendencia a la concentración geográfica de la población ha de ser permanente y no cambiará con el correr del tiempo". (.)

Pero, si bien es difícil establecer cuantitativamente un tamaño óptimo de ciudad atendiendo a la población y las actividades económicas, sí se puede hacer cualitativamente. Para Racionero por ejemplo, "Desarrollo descentralizado es hacer evolucionar cultural, económica y políticamente a un grupo humano sin que se acumule la población en pocas ciudades y sin que las

organizaciones productivas alcancen grandes tamaños. Esto implica: 1) la creación de un sistema urbano con nuevas ciudades de tamaño medio y pequeños; 2) el uso de tecnologías intermedias, es decir, de fábricas de pequeño tamaño, de abastecimientos de energía descentralizados como la energía solar, y de producción alimenticia autosuficiente, y 3) un sistema político con comunidades de base a escala humana que se van confederando a niveles comercial, regional, nacional e internacional, repartiendo la autoridad y la adopción de decisiones entre esos niveles, según el rango de las cuestiones sobre las que deba decidirse, y por un sistema democrático de representantes revocables". (3)

Es decir, lo que está en juego es la distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo y una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Como dice De Mattos, en América Latina no se ha observado este fenómeno del que habla Graizbord y es difícil que se presente por dos razones: la primera es que los efectos negativos de las diseconomías de aglomeración no han afectado la rentabilidad de las empresas, ha sido la comunidad la directamente afectada, de tal manera que las empresas no tienen motivos para buscar focos alternativos de concentración. La segunda razón, es que si bien

3. Racionero, Luis. Sistemas de ciudades y ordenación del territorio. Madrid, Alianza Universidad, 1981, p. 176.

ha disminuido la localización de nuevas empresas en la ciudad principal, estas no se han localizado en otras regiones sino en la misma región en que se encuentra la ciudad principal. De esta manera salen de las áreas más congestionadas pero sin salir de donde puedan beneficiarse de la infraestructura de la región. (4)

Este ha sido precisamente el modelo de concentración que ha experimentado la Ciudad de México desde que inició su proceso de industrialización. "En 1930 México tenía 46.8 miles de establecimientos industriales de los cuales menos del 7% se localizaban en la ciudad de México. Para 1950 su número aumento a 63.5 miles en el país, de los cuales 12.7 se ubicaron en la capital nacional, representando 20.0%. Durante los siguientes 20 años, la producción industrial mantuvo su dinámico crecimiento alcanzando tasas de 7.3% anual entre 1950 a 1960 y 8.9% en 1960 a 1970, mientras la concentración espacial en la ciudad de México se elevaba al 27.9% según número de establecimientos (33.2 miles en un total nacional de 119 mil). La mayor concentración de firmas industriales ocurre en 1980, cuando la ciudad de México tuvo 38.5 miles que representan 29.5% del total nacional. Es importante destacar el crecimiento absoluto de 8 561 empresas entre 1960 a 1970 y de 5 307 entre 1970 a 1980, por constituir nuevos establecimientos que fomentan el crecimiento urbano por su

4. De Mattos, Carlos A. "El proceso de concentración territorial. ¿Obstáculo para el desarrollo?", en Revista Interamericana de Planificación, México, SIAP, vol. XVIII, núm. 70, junio, 1984, pp. 66-67.

demanda directa e indirecta de fuerza de trabajo, servicios y actividades comerciales." (-)

Pero este proceso no sólo afectó a la ciudad de México. Desde principios de los años sesenta, cuando empezaron a manifestarse los límites del proceso de sustitución de importaciones, surgieron nuevas tendencias de localización industrial y concentración territorial y poblacional: la industria comenzó a expandirse en la región centro del país (Puebla, Tlaxcala, Morelos, Hidalgo, México y Querétaro) en torno a la Ciudad de México, que presentaba las ventajas de la aglomeración de las condiciones generales de la acumulación. Algunos municipios del Estado de México fueron absorbidos como asiento de zonas industriales (Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla) o de vivienda popular (Netzahualcóyot). (6)

Los cuadros 6 y 7 ilustran la evolución de este fenómeno.

A pesar de que en los documentos de planeación del periodo en estudio prevalece el enfoque de las deseconomías de aglomeración, la política industrial fue en sentido contrario, pues mientras que en los documentos se insiste en la necesidad de desconcentrar y reubicar la industria, la legislación favoreció su permanencia

6. Garza, Gustavo. "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900-1988", en Estudios Demográficos y Urbanos, México, El Colegio de México, vol. V, núm. 13, enero-abril, 1990, pp. 40-41.

7. Pradilla Cobos Emilio y Cecilia Castro García. Op. Cit. p. 8.

en la ciudad como se verá más adelante.

El PRUPE por ejemplo, propone una estrategia que inmediatamente niega, el texto dice: "La actividad industrial en la ciudad, no podrá continuar creciendo en forma ilimitada, pues cada aumento que registre en su producción tendrá costos crecientes, al demandar mayores volúmenes de agua, energéticos, infraestructura y servicios; a la vez que incrementará los niveles de contaminación ambiental.

En este contexto se deberá regular el ritmo de expansión industrial de la capital buscando: Cambiar el patron de crecimiento industrial indiscriminado que hasta ahora ha prevalecido; y modificar el esquema de distribución territorial de la industria en el Distrito Federal.

...No se trata de una reubicación masiva del sector secundario como tampoco se pretende contener su crecimiento, ya que éste deberá continuar para poder estar en condiciones de ofrecer empleo a la población que gradualmente se va incorporando al mercado de trabajo." (*)

La política de descentralización ha adoptado diferentes modalidades. En el Plan Nacional de Desarrollo Urbano elaborado

* Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica. Segunda Versión. p. 66.

en 1978, se proponía la "teoría de la polarización" como eje de la desconcentración industrial. De acuerdo con esta teoría, el desarrollo de una nación podía basarse en la estrategia de inducir el desarrollo industrial en diferentes puntos claves del territorio. Esta inversión localizada (a la que François Perroux, autor de dicha teoría, asigna la categoría de "industria motriz"), generaría rendimientos económicos superiores a la media del producto industrial y del nacional, que se expandirían a toda la región y a la totalidad del territorio nacional, en todos los sectores de la economía. Es conocido que este modelo territorial no rindió los resultados esperados. (4)

El modelo de desconcentración territorial adoptado durante la administración delamadridista, corresponde a un proceso en el que "...La expansión de la ciudades, en su movimiento centrifugo va absorbiendo tierras y poblados rurales, acortando las distancias entre sus periferias y produciendo una gigantesca conurbación, un gran sistema urbano integrado. Presentado como descentralización, este proceso es realmente, la reproducción de la concentración primacial de la Ciudad de México a una escala ampliada, que recrea y multiplica las contradicciones urbanas del AMCM en los

4 Una crítica a la teoría de los polos de desarrollo se encuentra en el interesante trabajo de José Luis Coraggio, "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", en Luis Unikel y Andrés Necochea (comps.) Desarrollo urbano y regional en América Latina. Problemas y políticas. México, FCE, 197, pp. 278-303.

centros urbanos que se integran a ella".(11)

Para ello, se establecieron cuatro zonas geográficas de localización industrial:

ZONA I. De máxima prioridad nacional, que abarca diferentes municipios del conjunto del territorio nacional.

ZONA II. De máxima prioridad estatal.

ZONA III. De ordenamiento y regulación, se subdivide en:

ZONA IIIA. Área de crecimiento controlado, que abarca al Distrito Federal, Tizayuca, Hidalgo y casi la mitad de los municipios del Estado de México.

ZONA IIIB. Área de consolidación, que abarca diferentes municipios de los estados de Hidalgo, Estado de México, Morelos Puebla y Tlaxcala. Es decir, el área conocida como región centro, que está íntimamente relacionada con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Efectivamente, con esta estrategia de reubicación de las industrias se reproducía el modelo de economía de aglomeración con el que se formó el área metropolitana de la ciudad de México, solamente que a una escala mayor.

11 Pradilla Cobos, Emilio. Ibid.

En 1985, con base en lo dispuesto en el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, en el Programa de la ZMCMRC, en la Ley de Planeación y en la Ley General de Asentamientos Humanos, se publicó un decreto en el que se invitaba a las industrias altamente contaminantes y consumidoras de agua, localizadas en la Zona III A, para que se reubicasen en cualquiera de las otras áreas. (12)

Las industrias que se reubicaran en un plazo no mayor de tres años posteriores a la publicación del decreto, recibirían un crédito fiscal en forma de Certificados de Promoción Fiscal, que eximen a los portadores del pago de cualquier impuesto federal, "salvo los destinados a un fin específico". Los créditos iban del 15 al 100%, dependiendo del costo de la reubicación.

Un decreto posterior establece el monto de los estímulos por zona de reubicación y características de la industria. (13)

Es decir, el gobierno federal absorbía prácticamente el costo del traslado, y como no contaba con el dinero suficiente, lo hacía con exención de impuestos a la industria, al mismo tiempo que aumentaban los costos de servicios e impuestos para la población

12 Diario Oficial de la Federación, Enero 22 de 1985.

13 Diario Oficial de la Federación, enero 22 de 1986.

en general.

También en el aspecto de emisión de contaminantes hubo una política ampliamente proteccionista. El Programa Nacional de Ecología establece la necesidad de ... "Proporcionar a los sectores público y privado, créditos para la adquisición de equipo de prevención y control de la contaminación ambiental, en condiciones atractivas, que no afecten el patrimonio del inversionista." (14) También se les eximiría del pago del impuesto sobre la renta, por el monto de la inversión en el equipo anticontaminante, y les serían diferidos sus impuestos durante el tiempo y por el monto del crédito para la realización de dicha inversión.

Según el diagnóstico de este plan, de las industrias existentes en la ZMCM solo el 30% cuenta con equipo anticontaminante y en muchos casos es insuficiente.

Por otro lado, el decreto de 1985 establece como zona prioritaria para la reubicación la Zona III B, con lo que se refuerza la tendencia concentradora que se pretende revertir en el Programa de la ZMCMRC y en el PRUPE.

Y es que en términos de la producción bruta y la población empleada, los establecimientos industriales del Distrito Federal

14 Programa Nacional de Ecología, p. 87.

tienen gran relevancia a nivel nacional. Esta han ido aumentando desde que el país inició su proceso de industrialización, llegando a representar casi el 50% en ambos rubros a partir de la década de los 70, como se ve en los cuadros 6 y 7. Si a los beneficios generados por el sector industrial sumamos el de los servicios, que derivan de una economía urbana basada en la actividad industrial, estos alcanzan casi el 70 % en las últimas décadas. En estas condiciones es difícil pensar en la viabilidad del proceso de desconcentración industrial que proponen los planes de urbanismo de ahí que estos se complementen paralelamente con una política fiscal tolerante que contradice el espíritu de los documentos de planeación.

Desde muchos años atrás, se había hecho patente la necesidad de reubicar algunas industrias de alto riesgo para la población. El caso más elocuente es el de San Juan Ihuatpec, que, si bien no se localiza en el territorio del Distrito Federal, representa una lección insoslayable del peligro que significan industrias como la Refinería 18 de marzo en la ciudad, sobre todo cuando no existe la voluntad política para intervenir en la materia.

Pese a que la consulta popular recogió numerosas demandas de diferentes sectores de la población y de elementos de la clase política para que la refinería saliera de la ciudad, salvo las instalaciones que ya habían sido trasladadas a Tula, Hidalgo, el resto permanecieron en su sitio. Fue hasta 1991 que se declaró el

cierre de la Refinería 18 de marzo, quedando demostrando que la solución del problema era cuestión de voluntad política.

Solo en algunos casos se dieron acciones concretas, como en el caso de Cementos Tolteca, reubicada en el estado de Hidalgo, Loreto y Peña Pobre, en Tlaxcala y la aceitera La Polar, que fue clausurada sólo después de haber provocado una explosión el 22 de marzo de 1986, causando serios daños a la población vecina, como el derrumbe de aproximadamente 20 inmuebles en la colonia San Simón y la ruptura de varios vidrios en la colonia Peralvillo y la Unidad Habitacional Tlatelolco, en cuyo percance resultaron cientos de heridos y varios automóviles destruidos.

Aunque hubo un gran hermetismo respecto al accidente, extraoficialmente se manejó la información de que el propietario de la fábrica era el entonces director de PEMEX, Mario Ramón Beteta.

En mayo de 1986, la Secretaría de Salud, SEDUE y el DDF autorizaron la reapertura de las aceiteras La Polar y La Rosa, fijando un plazo de 15 meses para su reubicación fuera de la ciudad. Un mes después, La Polar tuvo una nueva explosión sin que aparentemente hubiera víctimas. A la fecha, continúa funcionando en el mismo sitio.

Esto ocurre con empresas que han causado serios daños a la población y que han trascendido a través de los medios de información. Sin embargo, existen industrias que deterioran el medio ambiente a través del manejo inadecuado de los desechos contaminantes, la emisión de elementos tóxicos, etc., sin que la población tenga conocimiento de ello. Sólomente a principios de abril de 1987, se publicó una lista de las 100 industrias más contaminantes. Frente a ellas, qué puede significar el traslado de tres o cuatro industrias?

Por otra parte, es cuestionable pensar en la descentralización de las industrias como una solución a la problemática, pues con ello solo se logra trasladar la problemática a otras regiones. Si no se toman medidas drásticas que controlen las condiciones en que estas operan, difícilmente los estímulos fiscales darán solución al problema.

Como señala Mattos, la concentración territorial constituye un fenómeno del proceso global de concentración característico de las economías capitalistas, y sin una fuerte intervención del Estado para reorientar las fuerzas del mercado, no puede haber una reversión natural o espontánea del mismo. (13)

Resulta ingenuo pensar en la posibilidad de reubicar aunque sea

13 De Mattos, Carlos A. Op. Cit. p. 69.

parcialmente a las industrias localizadas en la mayor concentración urbana del País, pues en primer lugar la concentración es una condición necesaria para el funcionamiento del sistema de producción, distribución y consumo como ya antes se mencionó. Segundo, el traslado de las industrias sería muy costoso y no existe el presupuesto federal capaz de realizar tal empresa, de ahí que se recurra a la exención de impuestos. Tercero, la política de desconcentración tiene un carácter meramente indicativo para los industriales -y este es uno de los terrenos en que se manifiesta lo irreal de la rectoría del Estado en la planeación urbana-, pues lejos de una cordial invitación para reubicarse en otros lugares, en condiciones preferenciales, no existen sanciones ni obligaciones para lograr que esta supuesta prioridad nacional se lleve a cabo. Y es que, como ha dicho Emilio Pradilla, "La descentralización es un problema político y de reestructuración global del poder y los aparatos estatales, inseparable de la democratización". (14)

3.6 EL OCASO DEL PRUPE.

Entre las principales limitaciones de la planeación urbana en México, que tienen que ver con las características del sistema político, están sin duda la corrupción y el burocratismo en el ejercicio de la planificación. Al no existir mecanismos de control en el ejercicio de los presupuestos, es común que sucedan hechos como el que a continuación se describe.

Para el mes de mayo de 1985, los principales promotores del PRUPE habían llegado demasiado lejos. Habían sido tantos los errores cometidos, que lograron por un momento distraer a algunos partidos de oposición de sus intereses electorales. Comenzaron así a "rodar las cabezas" de los autores intelectuales del Programa.

El 2 de mayo, el diputado federal del PPS, Héctor Ramírez Cuellar denunció fuertemente en la prensa el hecho de que las autoridades capitalinas -señalaba especialmente al jefe de la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, Eduardo Rincón Gallardo-, estaban invirtiendo una fuerte suma del erario capitalino en el montaje del escenario donde se daría a conocer al presidente de la República, la versión definitiva del PRUPE, en la que pretendidamente se recogían las opiniones vertidas por los diferentes sectores de la sociedad durante la consulta popular.

En plena política de austeridad, más de 100 trabajadores (herrereros, carpinteros, electricistas, etc.), estaban instalando y acondicionando dos enormes carpas de lona en el estacionamiento de la Alberca Olímpica. En ellas, se habían colocado cuatro mil metros cuadrados de alfombras con valor de 8 millones de pesos; múltiples stands de madera, 42 lámparas de cuarzo; 6 mil metros cuadrados de lona rentados por 48 millones de pesos; y muros con un valor de un millón 120 mil pesos, entre otras cosas. El costo total ascendía a 60 millones de pesos aproximadamente. (1)

El diputado pepezista demandó a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, la investigación de este honeroso gasto, que violaba las disposiciones presupuestarias aprobadas por el Congreso de la Unión. Así mismo, exigió que se investigara a dónde iría a parar el material del escenario que para entonces (nueve días después) ya se estaba desmantelando.

Mientras tanto, Ramón Aguirre Velázquez decía no saber nada respecto a la denuncia, al tiempo que seguía declarando torpemente que el PRUPE aún estaba en consulta popular.

Ante estas demandas, la Contraloría del DDF anunció que se harían las investigaciones pertinentes siempre y cuando el diputado del PPS levantara personalmente una demanda presentando documentos y

pruebas precisas y abundantes a fin de que la acusación procediera. (2) El secretario de organizaciones del PSUM en el D.F. Ramón Sosamontes se unió a las demandas pepesistas.

Por su parte, los secretarios de Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación, hicieron público su rechazo al PRUPE "por el alto costo económico que representa su aplicación y por el burocratismo que en algunos aspectos implicaría" (3), oponiéndose principalmente a la expropiación de 77 mil hectáreas y a la creación de los 8 centros de población.

Quizá estas pugnas al interior del gabinete, que mostraban rechazo al "equipo" del regente, fueron tan decisivas como los errores cometidos por los funcionarios para que el PRUPE fuese abiertamente rechazado por el equipo gobernante.

Lo cierto es que nunca se tomaron cartas en el asunto aunque al siguiente mes se dió a conocer la desaparición de la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Planeación del DDF, a cargo del arquitecto Eduardo Rincón Gallardo y Arturo González Aragón, respectivamente, quienes figuraban entre los responsables más directos del Programa. (4)

A partir de entonces se pospuso una y otra vez su presentación,

2. Metrópoli, mayo 11 de 1985, p. 1

3. Metrópoli, mayo 11 de 1985, p.3.

4. Metrópoli, julio 25 de 1985.

que se haría definitiva hasta el 24 de agosto de 1985, poco antes del tercer informe de gobierno de Miguel de la Madrid, en el que por cierto, creó una gran inconformidad entre la población por la forma tan superficial como fue tratado.

Ciertamente, fueron los grupos económicamente más débiles de la población los inmediatamente afectados por las propuestas del Programa. Mientras que en los asentamientos irregulares se comenzó a aplicar el PRUPE incluso antes de que fuera sometido a la consulta popular, mejor suerte corrieron los industriales, pues nunca se establecieron acciones concretas respecto a la reubicación de las industrias más contaminantes ni a las condiciones bajo las cuales debían operar a fin de disminuir sus efectos contaminantes.

Mientras que por una parte la política era no permitir el surgimiento de nuevos asentamientos humanos, por la otra se decía que podrían establecerse nuevas industrias en la ciudad pero en los lugares que se consideraran más aptos para su ubicación.

En tanto que a los colonos se les reubicaba mediante la violencia física y el despojo, a la industria se le ofrecían estímulos fiscales y créditos en condiciones preferenciales, así como el apoyo en la agilización de los trámites.

La idea era que se quedaran en la ciudad aquellas industrias cuya producción no sólo se consumiera en el Distrito Federal, sino que se intercambiaran en otras regiones, a fin de que a futuro, el

Distrito Federal fuera autosuficiente financieramente.

4. A MANERA DE CONCLUSION: CARACTERIZACION DE LA PLANEACION URBANA EN MEXICO. SUS LIMITACIONES Y ALCANCES.

A partir del Programa que acabamos de comentar y del contexto en el que se elaboró y discutió, trataremos de plantear la viabilidad del "sistema de planeación" que rigió durante la administración de Miguel de la Madrid.

Estamos de acuerdo con Alfonso Iracheta cuando reconoce dos tipos de limitaciones en la planeación urbana: las limitaciones externas, que corresponden a las limitaciones que el propio sistema capitalista impone a una planeación urbana más orientada a las necesidades sociales, y las limitaciones internas, que se expresan en la teoría e ideología que dan forma a la planeación urbana. (1)

Ambas limitaciones no sólo obedecen a la relación estructural entre el modo de producción capitalista y su proceso urbano -la lógica capitalista impondrá a la planeación límites para el desarrollo urbano-, sino que -en mi opinión-, están estrechamente vinculadas entre sí, por lo menos en lo que a la ciudad de México se refiere.

Entre las limitaciones externas de la planeación urbana la principal es sin duda el carácter de mercancía que tiene la

(1) Iracheta, Alfonso. "La planeación urbana heredada: una visión crítica", en Revista Interamericana de Planificación, México, SIAP, vol. XXI, núms. 83-84, septiembre-diciembre, 1987, p.81.

tierra en una sociedad capitalista. Esta condicionante limita la capacidad del Estado para intervenir sobre el territorio pues afectar la propiedad privada de la tierra genera problemas sociales y políticos.

Distinta es la situación de la "propiedad" social (comunal y ejidal), que al ser susceptible de ser afectada por causa de "utilidad pública", tarde o temprano ha terminado por incorporarse al mercado del suelo, quizá por mecanismos políticos y legales más complejos, pero rigiéndose por las mismas leyes de la renta del suelo. Prueba de ello es que la Ciudad de México ha crecido mayoritariamente sobre terrenos de este tipo.

Como señala Lojkiné, la propiedad monopólica del suelo urbano representa mayor obstáculo para la planeación, que la pequeña propiedad atomizada, aunque desde hace unas décadas se observa la tendencia creciente al monopolio.

Solo en situaciones de excepción en las que existe una fuerte presión de la opinión pública y/o de la comunidad internacional, como ocurrió después de los sismos de 1985, el Estado ha afectado a la propiedad privada por causa de utilidad pública.

En estas condiciones, la rectoría del Estado en la Planeación Urbana y el carácter democrático de la misma son bastante cuestionables. De hecho, como señala Friscilla Conolly, la idea de rectoría del Estado proviene de la época de gran crecimiento económico en los países capitalistas desarrollados, que permitió la creciente intervención del Estado en la economía, para salvar las "deficiencias del mercado". Gran parte de los conceptos de la

planeación, señala, provienen de esta época donde se estableció la necesidad de que el Estado intervenga en la regulación del mercado de tierras, organice y subsidie la producción de equipamientos colectivos y vivienda, corrija los desequilibrios regionales, controle los sectores estratégicos de la economía, etc. (2)

Sin embargo, esta forma de concebir la planeación se vuelve inoperante en un contexto en el que la disminución de la participación del Estado en la economía y la desconcentración territorial se vuelven prioritarias, a fin de contrarrestar las "deseconomías de aglomeración".

Por otra parte, es difícil pensar en una reordenación territorial porque sólo excepcionalmente se podrán trasladar industrias que durante décadas se han localizado en una zona que les reditúa beneficios económicos por el acceso al mercado, la infraestructura y los recursos necesarios para funcionar, no obstante los estímulos fiscales que se les ofrezcan a los empresarios. "Cada día es más claro que los criterios de localización utilizados por las empresas están en contradicción con las necesidades sociales y tecnológicas de cualquier planeación real del territorio." (3)

2. Connolly, Priscilla. "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. 1984: desconcentración planificada o descentralización de carencias?", en Gustavo Garza (Coord.), Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. México, El Colegio de México, 1989, p. 105.

3. Iracheta, Alfonso. Idem, p. 83.

Una forma viable de reordenar o descentralizar, sería quizá la reorientación del gasto público, buscando revitalizar las actividades económicas y las zonas geográficas que durante años han sido expoliadas. Pero esto va contra la lógica del funcionamiento de un sistema capitalista subdesarrollado como el mexicano.

Si con la industria la política territorial es tolerante, con los asentamientos habitacionales la legislación se aplica con mayor rigidez. En este caso, la planeación urbana tiene un carácter marcadamente segregativo y antipopular. Amparada en los documentos de planeación, se aplica una política urbana proclive a la población de más altos ingresos a quien se le reservan los mejores espacios de la ciudad. Para esto, el discurso ecológico es un arma importante: "Son los pobres quienes más contaminan". Con este argumento se desalojan violentamente zonas ocupadas por asentamientos populares para ser posteriormente asignadas al gran capital inmobiliario habitacional y comercial. El caso del Ajusco y el casco histórico de la Ciudad de México son un buen ejemplo de esta situación.

Tampoco es posible a estas alturas del proceso, pensar en planear el crecimiento de la ciudad. Es claro que la ciudad rebasó hace años los límites deseables de crecimiento, y que las zonas que quedan deshabitadas son necesarias como reserva ecológica (no

territorial) (4). En todo caso puede pensarse en la redensificación de las zonas pobladas, pero esto más que planear (acciones a priori) sería revertir tendencias sobre la base de las consecuencias de la inexistencia de una planeación real.

Dado que el modelo de crecimiento económico tiende cada vez más a un modelo basado en la industrialización, difícilmente puede pensarse en una planeación integral, es decir, que abarque al conjunto del territorio nacional, que promueva sistemas de ciudades pequeñas y medianas y que incluya al campo. En lo futuro consideramos, se continuará con la tendencia a las llamadas "deseconomías de aglomeración".

Otro obstáculo intrínseco para la planeación integral, es la falta de coordinación en la administración pública federal. pues como lo señala Gustavo Garza, "cada sector tiene un alto grado de autonomía y la única lógica que impera es la fuerza política que refleja la disponibilidad de recursos financieros". (5)

Otra limitación intrínseca de la planeación es el hecho de que los planes y programas sirvan como "mecanismos para ejercer el gobierno" en la ciudad. Es en este sentido que nos hemos referido a la planeación como instrumento de legitimación de la política

* Entendemos por reservas ecológicas aquellas superficies que cuentan con recursos naturales no renovables como bosques, tierras agrícolas productivas, etc. y por reservas territoriales, las superficies potenciales para el crecimiento de la ciudad, sea que se les de uso habitacional, industrial o cualquier otro diferente al agrícola, forestal, minero, etc.

4 Garza, Gustavo. "Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)". en Estudios Demográficos y Urbanos, México, El Colegio de México, vol. I, núm. 1, enero-abril, 1986, p. 93.

urbana.

"Los documentos de planeación no son solamente declaraciones técnicas que trasladan normas y perspectivas urbanísticas de acuerdo con circunstancias específicas socioespaciales; más importantes que esto, dichos documentos son pronunciamientos en los que intereses diferentes y muchas veces contradictorios son puestos juntos, no obstante que, en casos extremos, pueden convertirse en declaraciones de racionalización de intereses coherentes; esto es, cuando la planeación se subordina a una fuerza política y social. En términos generales, dichos documentos tienden a armonizar y a promover consenso entre demandas contradictorias, disimulándolas a través de su parcelación espacial (zonificación, unidades residenciales, etc.), o temporal (desarrollos por etapas), o a través de la aplicación diferencial de recursos técnicos y financieros.

Los documentos de planificación permiten, de esta forma, que el Estado concilie en un mismo plan o programa demandas sociales divergentes, apareciendo como escenarios de compromiso. En otras palabras, más que racionalizar los intereses dominantes, los planes y programas son elementos de integración y conciliación que establecen objetivos y acciones que muestran la posibilidad e, incluso, la necesidad de una integración social y coexistencia pacífica de intereses al interior, claro está, de la dominación de estructuras que nunca son cuestionadas". (.)

Pero como dice Castells, no todas las demandas pueden ser plasmadas en los planes. Sólo aparecerá aquello que es negociable en determinadas coyuntura histórica sin profundizar contradicciones. Cuestiones como las relaciones de propiedad y la apropiación de las rentas no son tocadas, pues de lo contrario, lejos de regular el sistema, lo estarían sacudiendo.(4)

No es raro entonces que los documentos de planeación adopten el lenguaje de los especialistas en el estudio de lo urbano y de los grupos sociales que critican (ambos) al régimen. lo cual no le quita a los documentos su carácter meramente técnico desprovisto de un análisis real de la problemática social que se pretende atacar. Aun cuando se utilice el discurso que retoma "las banderas" de estos grupos, el lenguaje es vago, reiterativo, difícilmente se establecen acciones concretas para lograr los objetivos propuestos, y cuando se precisan, estos son francamente irrealizables.

Con el nombre de acciones de corto plazo se denomina a aquellas que sólo pueden lograrse en el largo plazo; y se identifica como acciones para el largo plazo, a aquellas que difícilmente podríamos considerar realizables.

Además, los documentos de urbanismo quedan rebasados por la realidad social. Por ejemplo, si la población no encuentra las condiciones mínimas de subsistencia en sus lugares de residencia, migrará a las ciudades más desarrolladas. Si carece de una

(4) Recuérdese el revuelo que causó la iniciativa de Ley Federal de Asentamientos Humanos en los 70's.

vivienda, invadirá terrenos creando asentamientos irregulares. Es decir, el hecho de que un documento legalmente amparado especifique que "X" zona es reserva ecológica o territorial, no impide la invasión, pues no resuelve el problema de escasez de vivienda ni se apoya en otro documento que si lo resuelva, más aún, si no existen condiciones económicas para implementar los planes.

La crisis económica es otra de las más importantes limitantes extrínsecas de la planeación urbana en México. En los documentos se plantean objetivos muy ambiciosos que no pueden ser puestos en práctica por el alto costo que representan.

Otra característica de la planeación es que se gestionan recursos del exterior con fines de interés social y se destinan a fines diferentes. Por ejemplo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, en el apartado referente al financiamiento señala: "Los recursos crediticios provenientes del exterior para las actividades de desarrollo urbano se canalizan a través de fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, entre los que destacan el Fondo de Inversiones Financieras Para el Agua Potable (FIFAPA), que opera con recursos provenientes del Banco Interamericano de Reconstrucción (BIRF), y el Fondo Fiduciario de Fomento Municipal, que obtiene sus recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BIRD)".

Se otorgarán recursos crediticios de manera preferente para apoyar la construcción de la vivienda popular rural y urbana; a la producción de la oferta de tierra para la vivienda; al

desarrollo y a la producción de la oferta de tierra para la vivienda; al desarrollo y a la aplicación de las normas y tecnologías de la vivienda; a la autoconstrucción y a la constitución de cooperativas de vivienda." (6) Como ya vimos anteriormente, estos rubros fueron los más desatendidos durante el sexenio delamadridista.

En este sentido, la política de desalojos es un indicador del nulo resultado de la planeación, pues si efectivamente se estuviera planeando, no existirían o por lo menos no en forma creciente, los factores que impelen a la población a invadir terrenos ni todas las prácticas de caciquismo, corrupción, etc. necesarias para que este fenómeno se presente.

De hecho, es de todos conocido que el proceso de urbanización de tierras ejidales y comunales envuelve una serie de prácticas que han sido ampliamente toleradas y propiciadas por el Estado, pues representan un bastión importante de legitimidad. La especulación con las tierras por parte de fraccionadores "clandestinos" permite la formación de un caciquismo urbano que reditúa "bases de apoyo" al partido oficial. De ahí que cuando surgen cooperativas de vivienda, organizaciones independientes, etc., el PRI introduzca elementos, grupos de choque, etcétera, tratando de evitar que los partidos de oposición capitalice estos bastiones de poder.

A partir de la experiencia del PRUPE, podemos decir que la

* Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. pp. 132-133.

planeación urbana en el caso de la Ciudad de México, ha sido un instrumento de control político de la población y a la vez, un instrumento para legitimar un sistema de dominación no legítimo. Importantes erogaciones al erario público son destinadas a la elaboración de planes y programas que tienen de trasfondo acciones políticas que buscan recaudar votos o restaurar imágenes políticas de delegados o funcionarios públicos. Esto, aunado a una cultura política en la que lo ornamental tiene gran importancia, provoca más sangrías a los presupuestos que concreción de obras.

Hay que reconocer además que el esfuerzo y sobre todo el costo económico que ha significado la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano y regional no se han traducido en resultados positivos reales para la sociedad. Sus objetivos no se han cumplido.

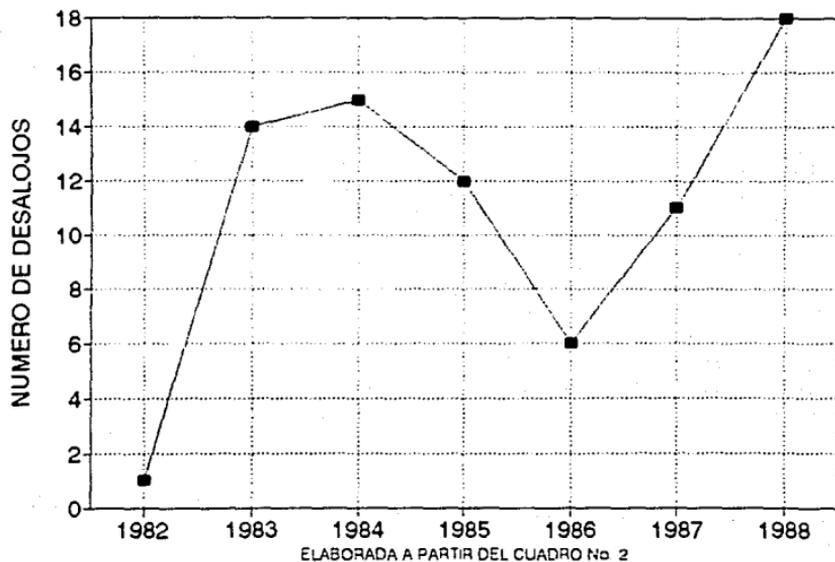
Como señala de Mattos, "...aun cuando la orientación y el contenido de cualquier proceso de este tipo está condicionado por el proyecto político impulsado en cada caso por los grupos sociales en el poder, también es cierto que tales proyectos no son inmutables y pueden ser objeto de modificaciones de diversa profundidad, pues su vigencia y legitimidad están fundadas en una concreta y dinámica relación de fuerzas en el proceso social. (Sin embargo)...la democratización de los procesos políticos aparece como un condicionante clave para la efectividad de la

accion reivindicativa regional." (.)

* de Mattos, Carlos A. "Mito y realidad de la planificación regional y rubana en los países capitalistas latinoamericanos", pp. 30-31.

GRAFICA NUM. 1

VARIACION DE DESALOJOS EN EL D.F.
PERIODO 1982-1988



Cuadro n.º 1
PRESUPUESTO EJERCICIO FGA EL DISTRITO FEDERAL 1983-1985

(Millones de Pesos)

	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%
Total	274,730	100.0	498,839	100.0	787,527	100.0	1,056,148	100.0	1,622,448	100.0	2,199,675	100.0
Transporte urbano	110,654	40.3	172,630	34.6	233,172	29.6	358,187	33.9	614,449	37.9	1,293,604	58.8
Programas administrativos y de apoyo	---	---	---	---	79,484	10.1	---	---	---	---	---	---
Mejoramiento urbano	---	---	26,515	5.3	79,467	10.1	102,676	9.7	244,320	15.1	285,696	13.0
Deuda Pública	30,473	11.1	40,874	8.2	158,776	20.2	111,137	10.5	171,827	10.6	267,135	12.2
Desarrollo y servicios sociales	---	---	---	---	35,224	4.5	62,195	5.9	178,444	11.0	174,056	7.9
Agua potable	11,451	4.2	15,722	3.1	29,274	3.7	41,713	3.9	105,137	6.5	131,419	6.0
Seguridad pública	14,784	5.4	26,107	5.2	34,756	4.4	52,842	4.9	129,521	7.9	127,374	5.8
Drenaje y tratamiento de aguas negras	5,478	2.0	19,054	3.8	26,721	3.4	44,255	4.1	131,609	8.1	144,859	6.6
Abasto y comercialización	11,770	4.3	7,537	1.5	18,748	2.4	19,914	1.9	73,825	4.5	77,974	3.5
Ampliación y mejoramiento de planta física educativa	---	---	---	---	12,775	1.6	16,470	1.5	43,171	2.6	66,410	3.0
Aportaciones a la administración de justicia	7,553	2.7	7,378	1.5	11,379	1.4	27,255	2.6	81,729	5.0	103,729	4.7

Reglamentación y fomento al comercio	351	0.1	2,197	0.4	---	---	---	---	---	---	---
Servicios contra siniestros	361	0.1	604	0.1	---	---	---	---	---	---	---
Turismo	123	0.0	162	0.0	---	---	---	---	---	---	---
Evaluación	---	---	503	0.1	---	---	---	---	---	---	---
Programación	---	---	187	0.0	---	---	---	---	---	---	---
Presupuestación	---	---	136	0.0	---	---	---	---	---	---	---
Protección social	915	0.3	2,347	0.5	---	---	---	---	---	---	---
Reconstrucción por daños sísmicos	---	---	---	---	---	---	65,729	6.1	---	---	---

a: Gasto ejercido hasta agosto de 1968

b: Programas que funcionaron hasta agosto de 1965, se integraron a los programas administrativos y de apoyo

1: En 1983 este programa aparece como: saneamiento ambiental y de apoyo.

2: En 1983 este programa aparece como: protección al trabajador.

3: Se incluyen los programas: administración, planeación, fomento forestal y planeación de los asentamientos humanos.

4: El programa funcionó hasta agosto de 1985.

FUENTES: Elaborado por el Departamento de Estudios Sociales, Enahceer, con datos del Miguel de la Madrid H., Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto Informe de Gobierno, Ancho Desarrollado Urbano y Ecología, México, 1964-1988.

Tomado de Banamex. México Social 1985-1995. Indicadores Seleccionados. México, Banamex, 1999, pp. 110

CUADRO No. 2
DESALOJOS EN ASENTAMIENTOS IRREGULARES DEL D.F.
1982-1988

DELEGACIONES	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
A. OBREGON			2	1	1		
M. CONTRERAS					1		1
COVOACAN		1				2	2
CUAJIMALPA			1				1
G. A. MADERO		4	2	2	1		1
IZTACALCO		1			1		
IZTAPALAPA		6	3	5	2	2	
M. HIDALGO			1				1
TLALPAN	1	2	6	3		6	12
V. CARRANZA						1	
XOCHIMILCO				1			
T O T A L E S:	1	14	15	12	6	11	18

FUENTE: Elaborado a partir del anexo No. 1

Cuadro No. 7
 Distrito Federal: acciones de regularización de la tenencia de la tierra

Delegación	Número de colonias o Fraccionamientos			Área de lotes			Superficie ha.		
	F. Priv. a	F. Social	Total	F. Priv. a	F. Social	Total	F. Priv. a	F. Social	Total
1. Alvaro Obregón	191	0	191	25144	0	25144	414.47	0	414.47
2. Azcapotzalco	51	5	56	5344	3447	8791	143.74	56.74	200.48
3. Benito Juárez	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Coyoacán	21	0	21	11126	0	11126	185.47	0	185.47
5. Cuauhtémoc	79	0	79	10000	0	10000	166.67	0	166.67
6. Cuauhtémoc	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7. G. A. Huelga	256	0	256	1140	0	1140	18.99	0	18.99
8. Iztapalapa	157	0	157	11970	0	11970	199.41	0	199.41
9. Iztapalapa	411	4	415	7594	570	8164	136.07	9.47	145.54
10. A. Contreras	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11. M. Hidalgo	4	0	4	470	0	470	7.77	0	7.77
12. Milpa Alta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13. Milpitas	45	0	45	5541	0	5541	92.36	0	92.36
14. Tlalpan	71	4	75	7517	354	7871	131.47	58.41	189.88
15. V. Carranza	24	0	24	1600	0	1600	26.67	0	26.67
16. Xochimilco	25	0	25	1500	0	1500	25.00	0	25.00
Totales	1117	11	1128	121256	51495	172751	2838.62	3747.78	6586.40

Fuentes: Departamento del Distrito Federal: Regularización de planes de colonias autorizadas para la resolución de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal, México, 1977.

Notas:

- a Se calculó a partir del promedio de dens. viv. por Delegación considerando que el 10% de las lotes contaban con vivienda.
- b Una de estas colonias pertenece a las de Coyoacán a la Delegación de Tlalpan.
- c Esta colonia pertenece además de Iztapalapa a la Delegación Venustiano Carranza.
- d Se calculó para una colonia sin dato a partir del promedio de vivienda de las colonias del dato.

Tercera Sesión del Comité de Planeación del Distrito Federal, 1977.
 Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en: Estado Baza, Contreras.
 Una década de planeación gubernamental en México, 1970-1980.

Población estimada a			Densidad (Prom.) (hab/ha)		Lotes promedio (m ²)	
P.Priv.	P.Social	Total	P.Priv.	P.Social	P.Priv.	P.Social
147172	0	147172	177.6	0	291.2	0
26027	19056	45083	356.37	100.8	129.54	511.78
1213	0	1213	237.39	0	171.48	0
59922	38339	98261	104.28	114.86	477.98	442.19
20726	0	20726	163.95	0	359.97	0
500	0	500	102.74	0	200.91	0
40739	95982	136721	203.46	123.46	205.4	437.39
59361	6174	65535	251.09	132.45	216.25	297.67
194855	71075	265930	229.36	71.25	244.5	287.36
522	25275	25797	248.05	89.79	150.85	561.64
3121	0	3121	135.29	0	742.29	0
0	0	0	0	0	0	0
31756	70641	102397	117.67	61.25	515.14	675.72
50324	50509	100833	166.38	26.74	317.95	606.67
9127	0	9127	72.59	0	673.24	0
8340	0	8340	175.33	0.00	717.15	0
655108	336919	992027	198.93	106.07	724.89	578.49

Cuadro No. 4
Regularización de la tenencia de la tierra
en el Distrito Federal, 1975-1980

Años	Número de lotes regularizados en hectáreas			Superficie (a)			Población (b)		
	Privadas	Sociales	Total	Privada	Social	Total	Privada	Social	Total
1975	10514	1470	11984	175.5	256.3	431.8	57178	104970	162148
1976	10110	800	10910	174.0	416.7	590.7	57712	106334	164046
1977	10110	1100	11210	173.8	516.0	689.8	57706	114525	172231
1978	10110	50	10160	173.6	506.0	679.6	57700	114525	172225
1979	10200	800	11000	173.5	487.0	660.5	57700	114525	172225
1980	10110	1000	11110	173.5	715.8	889.3	57700	114525	172225
1975-1980	60154	3440	63594	1077.9	3115.8	4193.7	301777	561275	863052
1975	4000	1000	5000	100.0	100.0	200.0	20000	20000	40000
1976	4000	1000	5000	100.0	100.0	200.0	20000	20000	40000
1977	4000	1000	5000	100.0	100.0	200.0	20000	20000	40000
1978	4000	1000	5000	100.0	100.0	200.0	20000	20000	40000
1979	4000	1000	5000	100.0	100.0	200.0	20000	20000	40000
1980	4000	1000	5000	100.0	100.0	200.0	20000	20000	40000
Total	24054	5040	29094	500.0	500.0	1000.0	40000	40000	80000

Fuente: 1975-1980, Censos de Población del Distrito Federal; 1975, INEGI.

(a) Los datos entre paréntesis fue o fueron dados por el siguiente propietario:

- 1) Se calculó el número de lotes con una hectárea o más en los censos con años antes de 1975 y 1980, distinguiendo entre tierras privadas y sociales. Los propietarios de tierras fuera de 100.00 hectáreas para tierras privadas y de 15.00 hectáreas para tierras sociales sociales.
- 2) Se calculó la proporción de lotes regularizados correspondientes a tierras privadas y a tierras sociales para cada uno de los años en que se contó con el censo 1975 y 1980. Esta proporción aplicada sobre los 6 años fue de 71.40% de lotes regularizados en propiedades privadas y el restante 28.60% en lotes sociales.
- 3) Tanto el promedio de lotes con una hectárea o más de distribución entre regularización en tierras privadas y sociales se aplicó al censo de tanto total de lotes regularizados con que se contó de 1975 a 1980.

Tomado por Secretaría de Fomento, Agrario y Riego. Diez años de desarrollo del campo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en el Estado Libre Soberano.
Una década de planeación urbanocampesina en México 1975-1985. México, CONAFR, 1988, pp. 240

Cuadro núm. 5

Regularización en arrendos del Distrito Federal

Delegación	Nombre del arrendo	Fecha de solicitud	Fecha de apreciación	Superficie arrendada	Número de lotes	Observaciones
Acapulzalco	S. Juan Tlalhuaca ***	25-08-76	21-09-76	66.19	152-11049	Expedido con identificación autorizada en forma.
	S. Pedro Cejeda	28-08-76	11-09-76	77.5	136-12157	Expedido con identificación autorizada en forma.
	Ergo. Anzures****	03-09-76	21-09-76	49.75	111	Expedido con identificación autorizada.
Coyoacán	S. Pedro Escobedo	21-04-76	21-05-76	62.6	199-1211	Expedido con identificación autorizada en forma.
	Eta. Amalio Escobedo		24-07-74	271.12	5747	Expedido con identificación autorizada.
Gustavo A. Madero	Cuauhtemoc	19-04-76	21-09-76	471.17	827-1711	Expedido con identificación autorizada en forma.
	Madalena de las Salinas	24-07-76	21-08-76	6.76	154-147	Expedido con identificación autorizada en forma.
	Sty. Alzatecos	21-07-76	21-08-76	141.28	470-1271	Expedido con identificación autorizada en forma.
	D. Miguel Chaves****		21-08-76	22.79	1144	Expedido con identificación autorizada.
	Dra. María Torres****		21-08-76	42.1	1174	Expedido con identificación autorizada.
	Eta. Ismael Tola	11-02-77	24-04-77	22.57	62-140	Expedido con identificación autorizada.
	S. Pedro Zacarías	04-08-76	28-08-76	12.7	114	Expedido con identificación autorizada.
Iztacalco	Madalena M. Anzures****	28-08-76	01-09-76	77.48	107-1171	Expedido con identificación autorizada en forma.

Iztapalapa	Sta. Martha	07-12-75	17-04-76	226.16	28145226	Expendido con liquidación autorizada.
	Acasitla	11-10-78	17-02-81	48.79	49211157	Expendido con liquidación autorizada.
	Las Reyes Solimán	12-11-76	18-02-81	47.95	17021115	Expendido con liquidación autorizada.
	Tonalá	14-08-78	03-09-81	14.68	223425	Expendido con liquidación autorizada.
Magdalena Contreras	San Jerónimo Acuña	10-07-75	27-11-81	66.45	6551770	Expendido con liquidación autorizada.
	Magdalena Contreras	16-06-75	16-02-81	11.65	2420496	Expendido con liquidación autorizada.
	San Bartolo Amalco***	07-04-79	07-04-81	76.70	11701750	Expendido con liquidación autorizada.
Ilihuac	San Francisco	02-06-75	17-08-79	221.54	2211237	Expendido con liquidación autorizada.
	Hualtenco Pulchuelco	11-08-75	07-04-81	25.27	577622	Expendido con liquidación autorizada.
	Stgo. Teotihuacán	07-01-78	03-04-81	18.74	1625400	Expendido con liquidación autorizada.
	San Juan Ixtayac***	04-01-75	20-12-81	75.72	549150	Expendido con liquidación autorizada.
	San Lorenzo Tezcuic***	01-01-75	07-08-81	52.22	576	Expendido.
	Sta. Catalina Texcualco***	21-04-75	07-03-75	67.51	6511400	Expendido (anulado).

Tlalpán	Tlalpán	1948-75	1948-75	149,57	149,1735	Financiado con aportaciones autorizadas estatales.
	San Nicolás Totolapan	1948-77	1948-76	779,27	107043964	Financiado con aportaciones autorizadas.
	Mixquico	1948-78	1948-77	54,48	17241274	Financiado con aportaciones autorizadas.
	San Felipe Martir	1948-78	1948-77	11,15	775195	Financiado.
Total	Financiado			194,47		

Fuente: Elaboración de datos sobre aportaciones por las autoridades: Principios Generales de Educación, Administración del Distrito Federal y la Secretaría de Educación Pública, Dirección Ejecutiva del Fomento del Distrito Federal, a la "SEEF" en 1975. Fuente de datos: Informe de actividades para el desarrollo de la escuela de la familia, 1967, mimeo.

Notas:

- * No financiado con otras fuentes de carácter integral en el Distrito Federal.
- ** Fuente de datos: Elaboraciones.
- † La información sobre aportaciones de la "SEEF" en EDUCACIÓN, se refiere a febrero, 1977, p. 107-107.
- ‡ Los números de los datos sobre aportaciones corresponden a los datos presentados por Contreras, 1967.
- § Fuente: Datos originalmente de su Distrito Federal, y aplicados a los datos en el Estado de México.
- ¶ En el informe la información de datos del Estado de México.

Tomado del "Informe General, 1977-1978", 1978. Año de planeación del Comité de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en Quinto Período, 1977-1978. Oficina de planeación urbanística en México, 1977-1978. México, COLMEX, 1978.

CUADRO NUM. 6
ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES, PERSONAL OCUPADO Y PRODUCCION
BRUTA EN EL PAIS Y EN LA CIUDAD DE MEXICO, 1930 A 1985

Año	Establecimientos		Personal		Producción bruta a	
	Total	%	Total	%	Total	%
1930						
País	46 830	100.0	284 794	100.0	2 960	100.0
Cd. de México	3 180	6.7	54 105	19.0	843	28.5
1940						
País	56 314	100.0	362 536	100.0	6 800	100.0
Cd. de México	4 920	8.7	89 358	24.6	2 182	32.1
1950						
País	63 544	100.0	626 285	100.0	18 289	100.0
Cd. de México	12 704	20.0	156 697	25.0	7 324	40.0
1960						
País	82 352	100.0	864 927	100.0	29 452	100.0
Cd. de México	24 624	29.9	406 905	45.9	138 535	46.0
1970						
País	118 993	100.0	1596 818	100.0	69 323	100.0
Cd. de México	33 185	27.9	658 275	41.2	32 437	46.8
1980						
País	130 494	100.0	2258 990	100.0	122 740	100.0
Cd. de México	38 492	29.5	1059 182	46.9	58 943	48.0
1985						
País	127 539	100.0	2303 600	100.0	n.d.	n.d.
Cd. de México	33 143	26.0	843 800	36.6	n.d.	n.d.

a (millones de pesos, 1980 = 100).

n.d. No disponible.

Tomado de: Gustavo Garza. "El carácter metropolitano de la urbanización en México", en Estudios Demográficos y Urbanos. México, El Colegio de México, vol. V, núm. 13, enero-abril, 1990, p. 44.

CUADRO NUM. 7

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES EN EL PAIS Y AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO, 1940 A 1985 (BILLONES DE PESOS 1980)^a

Sectorés 1985	1940		1950		1960		1970		1980	
	País	AMCM								
Total	319	107	571	178	1069	345	2242	776	4277	1616
Agriculturab	72	2	129	1	160	2	255	2	357	3
Industria ^c	95	34	173	48	335	126	796	271	1595	529
Servicios ^d	152	71	269	129	574	217	1191	503	2325	1084

(Porcentajes Horizontales)^e

Total	100	33.5	100	31.2	100	33.4	100	34.6	100	37.8
Agricultura	100	2.4	100	1.2	100	1.2	100	1.9	100	0.9
Industria	100	36.2	100	27.8	100	37.5	100	34.1	100	33.2
Servicios	100	46.2	100	47.8	100	37.9	100	42.2	100	46.6

- a Miles de millones de pesos, según definición anglosajona.
 b Incluye agricultura, recolección, silvicultura, caza y pesca.
 c Incluye extractiva, petróleo, transformación, construcción y electricidad.
 d Incluye servicios, comercio, transporte y gobierno.
 e Los porcentajes se calcularon usando las cifras completas del Producto Interno Bruto, por lo que coinciden exactamente si se calculan con la información en billones de pesos de este cuadro.

Tomado de: Garza, Gustavo. "El carácter metropolitano de la urbanización en México. 1900-1988", en Estudios Demográficos y Urbanos, vol. V, núm. 13, enero-abril, 1990, p.42.

ANEXO NUM 1
CRONOLOGIA DE DESALOJOS EN ASENTAMIENTOS IRREGULARES
EN EL DISTRITO FEDERAL 1982-1988

F E C H A	DELEGACION	R E C R O S
Diciembre 15 de 1982	Tlalpan	Por instrucciones del delegado, fueron desalojados varias familias asentadas en la colonia Belvedere. El día 29 después de que se notificó del amparo obtenido!
Febrero 1 de 1983	G.A. Madero	Autoridades delegacionales desalojaron a familias asentadas en diversos predios de la jurisdicción.
Febrero 4 de 1983	Iztacalco	Desalojaron a 4 familias que invadieron terrenos del campamento 2 de Octubre.
Marzo 21 de 1983	G.A. Madero	Representantes de colonos denunciaron desalojos en 13 colonias de los Pedregales de Coyoacán.
Abril 9 de 1983	Iztapalapa	Alrededor de 50 familias fueron desalojadas violentamente de un terreno que ocupaban en la colonia Valle de las Luces.
Junio 2 de 1983	Coyoacán	Elementos de la policía desalojaron a cerca de 60 personas de la zona conocida como Cuchilla de Tasqueña.
Junio 13 de 1983	Iztapalapa	900 familias fueron desalojadas en la colonia Valle de las Cruces
Junio 23 de 1983	Iztapalapa	Más de 3 mil personas que se apoderaron de un predio de 280 m2 ubicado junto a la unidad Vicente Guerrero, fueron desalojados por elementos de la policía montada, sus viviendas fueron destruidas y hubo decenas de lesionados
Junio 24 de 1983	Iztapalapa	1 600 personas asentadas en un cerro de San Miguel Teotongo fueron desalojadas.
Junio 25 de 1983	Iztapalapa	Por órdenes de las autoridades granaderos y policía montada desalojaron a cientos de familias asentadas en el cerro de Las Tres Cruces y San Pablo.

F E C H A		DELEGACION	N E C E S
Junio	8 de 1984	Iztapalapa	Fuerón desalojadas por cuarta vez 400 personas asentadas en Balneario Elba. 136 casas de cartón fueron destruidas.
Julio	5 de 1984	Tlalpan	Agentes policíales desalojaron a 200 personas que habitaban desde hace 20 años un predio cercano a Francisco Sosa.
Julio	11 de 1984	Tlalpan	950 familias fueron desalojadas y sus viviendas destruidas en San Andrés Totoltepec al día siguiente se destruyeron 200 viviendas más. Las familias cuentan con contratos de compra-venta
Julio	27 de 1984	A.Obregón	El D.D.F., ordeno el desalojo de 150 familias de Jalalpa el Grande por medio de granaderos y policías.
Agosto	8 de 1984	Tlalpan	En ampliación San Andrés, policía preventiva desalojo a más de 1000 personas de terrenos propiedad del D.D.F.
Agosto	15 de 1984	Iztapalapa	Colonos de Santa Martha Acatitla fueron desalojados del camellon de la Calz. Ignacio Zaragoza.
Agosto	25 de 1984	M. Hidalgo	La Delegación recupero 50 mil m ² invadidos en el Bosque de Chapultepec propiedad del D.D.F. La fraccionadora Santa Fé denunció que el D.D.F. cometió despojo, violación de amparo, y abuso de autoridad en el desalojo
Septiembre	2 de 1984	Tlalpan	En la colonia Isidro Fabela fueron desalojados colonos de Terrenos invadidos
Septiembre	20 de 1984	Cuajimalpa	Personal de la Delegación desalojo violentamente a colonos Al día siguiente la Delegada Ma. Ines Solís nego que hubiera habido desalojo y destrucción de viviendas. El Diputado por el PSUM, Iván García Solís denunció los hechos ante la Camara de Diputados.
Enero	22 de 1985	Iztapalapa	Autoridades de la delegación desalojaron a 350 familias que vivían en el Cerro del Molcajete.

F E C H A	DELEGACION	E N C E N O S
Febrero 4 de 1985	Tlalpan	Fueron desalojadas violentamente 30 familias. Sus casas de cartón fueron destruidas
Febrero 7 de 1985	Iztapalapa	Granaderos y policía montada desalojaron violentamente a 50 familias después que se les había prometido que se les permitiría vivir en ese lugar
Marzo 17 de 1985	G.A. Madero	Policías de la delegación desalojaron a 250 paracaidistas que se habían apoderado de un predio.
Abril 9 de 1985	G.A. Madero	El cuerpo de granadero de la delegación desalojo a aproximadamente a 1500 familias. Sus viviendas fueron destruidas y hubo numerosos heridos y 6 detenidos.
Abril 14 de 1985	A. Obregón	Fueron desalojadas 300 familias por encontrarse asentadas sobre una mina de arena.
Mayo 2 de 1985	Tlalpan	Más de 7 mil personas fueron desalojadas violentamente por ocupar asentamientos irregulares
Junio 7 de 1985	Iztapalapa	Fueron desalojadas 250 familias de Palmillas pese a las negociaciones con el delegado Carlos Hidalgo, quién ahora se niega a dialogar. Las viviendas fueron saqueadas.
Junio 7 de 1985	Iztapalapa	Personal de la Secretaría de Protección y Vialidad desalojo a 600 familias del predio Campamento Francisco Villa
Junio 13 de 1985	Xochimilco	Fueron desalojadas familias de Tepepan sin previo aviso
Agosto 14 de 1985	Tlalpan	Policías de la delegación desalojaron a familias que compraron terrenos a Eduardo Jimenez, quién los defraudo ya que se trata de una zona de reserva ecologica.
Agosto 16 de 1985	Iztapalapa	Cerca de 10 familias de Santa Martha Aztahuacan fueron desalojadas pese haber mostrado las escrituras que los acreditan como propietarios.

F E C H A	D E L E G A C I O N	E N C E S O S
Mayo 3 de 1986	Iztapalapa	Autoridades capitalinas desalojaron a un grupo de familias que invadían predios del D.D.F. en los Culhuacanes.
Mayo 19 de 1986	Iztacalco	La delegada Julieta Mendivil presidió un desalojo violento de 10 familias pese a que tenían un amparo a su favor.
Junio 27 de 1986	G.A.Madero	Apoyándose en el programa emergente de recuperación patrimonial del D.D.F., personal de la delegación desalojo a más de 100 invasores del Parque Nacional del Tepeyac.
Junio 31 de 1986	Iztapalapa	Personal de la Secretaría de Protección y Vialidad desalojo violentamente a 500 familias del Frente de Colonias Populares Francisco Villa, que el 17 del mismo mes habían invadido predio denominado "La Planta". Como resultado del desalojo hubo 6 colonos desaparecidos, entre ellos un menor de edad.
Noviembre 31 de 1986	A: Obregón	7 familias de la Cortina de la Presa de Barrio Norte fueron desalojadas por estar asentadas en zona de alto riesgo.
Diciembre 11 de 1986	Contreras	Elementos de la delegación y de la Secretaría de Protección y Vialidad desalojaron a 50 personas que habían invadido un terreno en los Dinamos.
Marzo 24 de 1987	Coyoacán	Autoridades de la delegación desalojaron a 240 personas que se habían posesionado de lotes privados.
Abril 11 de 1987	Tlalpan	Elementos policíacos desalojaron a 400 personas que habían invadido el módulo "Fuentes de Brotantes"
Abril 20 de 1987	Tlalpan	Personal de la delegación desalojo a varias familias que se habían instalado en terrenos del ISSSTE.
Octubre 1° de 1987	Tlalpan	300 familias asentadas en la zona de conservación ecológica fueron desalojadas porque no lograron acreditar legalmente su propiedad.

F E C H A	DELEGACION	E C E N O S
Octubre 28 de 1987	Coyoacán	Personal de la delegación desalojo a invasores de Rancho Huayamilpas de un terreno perteneciente al CNTE.
Octubre 31 de 1987	Tlalpan	Personal de la delegación desalojo a 2 mil familias de Lomas del Seminario y destruyo sus viviendas.
Noviembre 1° de 1987	Tlalpan	Pór tercera ocasión autoridades de Tlalpan desalojaron a más de 1000 familias.
Noviembre 5 de 1987	Tlalpan	Fueron desalojadas colonos de Cueva Grande, Ajusco. Iniciaron acción penal contra fraccionadores clandestinos.
Noviembre 11 de 1987	V. Carranza	Elementos de las SGPV desalojaron a familias y les robaron sus pertenencias.
Noviembre 14 de 1987	Iztapalapa	Varias familias fueron desalojadas a pesar de que CORETT efectuaba trámites para regularizar sus lotes.
Noviembre 15 de 1987	Iztapalapa	Fueron desalojados personas que contruian 85 viviendas en un predio vendido clandestinamente a un lado del Cerro de la Estrella.
Marzo 7 de 1988	Tlalpan	88 familias fueron desalojadas de un predio que habian invadido
Marzo 26 de 1988	G.A. Madero	Autoridades de la delegación desalojaron a 200 personas que se se habian asentado ilegalmente en la zona de reserva ecológica en el Cerro del Chihuihute.
Marzo 31 de 1988	Contreras	Policías bancarios de la delegación desalojaron a 2 familias de un terreno que habitaban hacia más de 15 años.
Mayo 23 de 1988	Tlalpan	Hubo 2 desalojos en los que fueron golpeadas dos mujeres. Sus pertenencias fueron destruidas y las despojaron de su dinero.

F E C H A	DELEGACION	I N C I D E N T E S
Julio 16 de 1988	Coyoacán	Miembros de la Secretaría General de Protección y Vialidad desalojaron a más de 300 familias de la Unión de Colonos de Santa Martha del Sur, que exigían terrenos y servicios.
Agosto 4 de 1988	Tlalpan	Personal de la Secretaría General de Protección y Vialidad de manera conjunta con personal de la Delegación, desalojaron aproximadamente 100 personas asentadas ilegalmente en el Ajusco.
Septiembre 3 de 1988	Tlalpan	Elementos policiacos desalojaron a varias familias del Ajusco que fueron defraudados por la Inmobiliaria Rena en la venta de lotes. Hubo 11 detenidos.
Septiembre 24 de 1988	Tlalpan	Elementos de la Secretaría General de Protección y Vialidad desalojaron a varias familias de San Andrés Totoltepec que ocupaban un predio de casi 100 hectáreas. Hubo 6 detenidos por vender terrenos ilegalmente.
Septiembre 24 de 1988	Tlalpan	Autoridades de la delegación desalojaron parcialmente Lomas del Seminario a fin de rescatar 450 hectáreas de reserva ecológica.
Septiembre 25 de 1988	Tlalpan	Elementos policiacos desalojaron ejidatarios de Cuahuacán derribando 70 viviendas.
Septiembre 25 de 1988	Tlalpan	La policía montada y personal de la delegación realizaron un operativo de desalojo en la zona media del Ajusco.
Septiembre 27 de 1988	Coyoacán	Elementos de la Secretaría General y Protección y Vialidad desalojaron a cerca de 50 familias en Santa Martha del Sur
Octubre 8 de 1988	Tlalpan	Elementos de la Secretaría de Protección y Vialidad conjuntamente con personal de la delegación desalojaron a más de 500 familias del Cerro del Xitle, destruyendo sus viviendas.

F E C H A	D E L E G A C I O N	E N T E S O S
Octubre 21 de 1988	Tlalpan	Colonos de la Asociación Pedregal de Padierna exigieron su reinstalación en 350 lotes de los que fueron despojados
Octubre 31 de 1988	M. Hidalgo	Granaderos, valiéndose de grúas, camiones de carga y aplanadoras arrasaron las viviendas de 200 colonos en Santa Fé.
Noviembre 3 de 1988	Cuajimálpa	Fueron desalojadas varias familias asentadas en el predio del Pedregal.
Noviembre 3 de 1988	Tlalpan	Colonos de la Ex-Hacienda Xoco fueron desalojados. Sus viviendas fueron derrumbadas. Hubo 2 detenidos
Noviembre 5 de 1988	Tlalpan	3,500 policías y 300 trabajadores de Tlalpan desalojaron a miles de familias asentadas en una superficie de 100 hectáreas en Lomas del Seminario, incendiando sus viviendas. El D.D.F., anunció que no habrá reubicación.

* Fuente: SIPRO. Cronologías. Indicadores Nacionales e Internacionales. México, 1982-1988.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS.

Bassols Ricárdez, Mario (comp.). Antología Políticas Urbanas del Estado Mexicano. México, UAM-I, 1988, 362 pp.

Casa y Ciudad. Balance urbano preliminar 1982-1986. México, 1986, 96 pp.

Casa y Ciudad. La ciudad: de monumento histórico a laberinto social. México, 1986, 240 p.

Castells, Manuel. La cuestión urbana. México, Siglo XXI, decimoprimer edición en español, 1986, 517 pp.

Garza, Gustavo. Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. México. El Colegio de México, 1989, 484 p.

González Salazar, Gloria. El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, primera edición. 1983. 230 pp.

González Salazar, Gloria y Alejandro Méndez Rodríguez. El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, segunda edición, 1990, 212 pp.

Iracheta, Alfonso Xavier. Hacia una planeación urbana crítica. México, UAM-A-Gernika, 1988, 233 pp.

Lojkin, Jean. El marxismo, el Estado y la cuestión urbana. México, Siglo XXI, 3a. edición, 1986, 342 pp.

Racionero, Luis. Sistema de Ciudades y ordenación del territorio. Madrid, Alianza Editorial, 1981, 205 pp.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel. Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos. México, IIS-UNAM, 1983, 158 pp. (Cuadernos de Investigación Social, 8).

Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México, 1917-1985. vols. V y XIV, México, F.C.E., 1985, 589 y 640 pp.

ARTICULOS DE LIBRO.

Azueta de la Cueva, Antonio. "La legislación del suelo urbano: auge o crisis?", en Relación campo-ciudad: la tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social. México, SIAP, 1983, pp.

Borsotti, Carlos. "Notas sobre la teoría y la metodología de la planificación sociodemográfica", en Políticas y programas de población implícitos y explícitos en la reproducción social. Santiago de Chile, PISPAL-CLACSO, 1977, pp. 71-119.

Connolly, Priscilla. "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984: desconcentración planificada o descentralización de carencias?", en Gustavo Garza (Coord.). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. México. El Colegio de México, 1989, 103-120.

Coraggio, José Luis. "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", en Luis Unikel y Andrés Necochea (comps.) Desarrollo urbano y regional en América Latina. Problemas y políticas. México, FCE, 1976, pp. 278-303.

Duhau, Emilio. "Las instancias locales de gobierno y la planeación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Gustavo Garza (Coord.). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. México, El Colegio de México, 1989, pp. 349-371.

Hiernaux Nicolás, Daniel. "La planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones", en Gustavo Garza (Coord.). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. México. El Colegio de México, 1989, pp. 235-254.

Iracheta Cencorta, Alfonso Xavier. "Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Gustavo Garza (Coord.). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. México, El Colegio de México, 1989, pp. 255-285.

Iracheta Cencorta, Alfonso Xavier. "Metropolización y política urbana en la Ciudad de México", en Política y movimientos sociales en la Ciudad de México. México, Plaza y Valdés Editores, 1988, 187 pp.

Jaramillo, Samuel. "El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes", en Relación campo-ciudad: la tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social. México, SIAP, 1983, pp. 144-166.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel. "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos", en Gustavo Garza (Coord.), Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. México, El Colegio de México, 1989, pp. 27-53.

Schteingart, Martha. "La incorporación de la tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano: el caso de México", en Relación campo-ciudad: la tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social. México, SIAP, 1983, pp. 281-300.

ARTICULOS DE REVISTA.

Aguilar, Adrian Guillermo. "La política urbana y el Plan Director de la ciudad de México, ¿proceso operativo o fachada política?", en Estudios Demográficos y Urbanos, México, El Colegio de México, vol. II, núm. 2, mayo-agosto, 1987, pp 273-299.

Aguilar, Adrian Guillermo. "Planificación urbana. Hacia un enfoque de economía política", en Revista Interamericana de Planificación. México, SIAP, vol. XXI, núms. 83-84, septiembre-diciembre, 1987, pp. 43-54.

Alarcón Segovia, Andrés y Alberto Rébora Tongo. "Hacia un derecho urbanístico: el caso de México", en Comercio Exterior, México, BANCOMEXT, vol. XXVI, núm. 12, diciembre, 1976, pp. 1388-1398.

Azuela, Antonio y Emilio Duhau. "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas", en Sociológica. México, UAM-Azcapotzalco, año 2, núm. 4, verano, 1987, pp. 41-69.

Bassols Ricárdez, Mario. "Política urbana y planeación. Apuntes teórico-metodológicos", en POSICION, México, Unión de Geógrafos Progresistas de México, 1988, pp. 60-72.

Bassols Ricárdez, Mario y Alfredo Delgado. "Declive político de la CNOP", en Ciudades. México, RNIU, año 3, núm. 9, enero-marzo, 1991, pp. 45-50.

Bobbio, Norberto. "La crisis de participación", en Nexos. México, núm. 137, mayo, 1989, pp. 51-54.

Coraggio, José Luis. "Sobre la problemática de la planificación regional en América Latina", en Revista Interamericana de Planificación. México, SIAP, vol. XIII, núm. 52, diciembre, 1979, pp. 52-69.

Davis, Diane. "Protesta social y cambio político en México", en Revista Mexicana de Sociología. México, IIS, UNAM, año 50, núm. 2, abril-junio, 1988, pp. 89-122.

De Mattos, Carlos A. "El proceso de concentración territorial. Obstáculo para el desarrollo?", en Revista Interamericana de Planificación. México, SIAP, vol. XVIII, núm. 70, junio, 1984, pp. 62-82.

De Mattos, Carlos A. "Los límites de lo posible en la planificación regional", en Revista de la CEPAL. Santiago de Chile, CEPAL, núm. 18, diciembre de 1982, pp. 69-92.

De Mattos Pereira, Rubens. "Aspectos conceptuales, metodológicos e institucionales de la planificación rural-urbana", en Revista Interamericana de Planificación. México, SIAP, vol. XIII, núm. 52, diciembre, 1979, pp. 147-166.

Duhau, Emilio. "Planeación institucionalizada y modernización económica", en Ciudades. México, Red Nacional de Investigación Urbana, núm. 9, enero-marzo, 1991, pp. 9-14.

García d'Acuña, Eduardo. "Nuevas Orientaciones para la Planificación: un balance interpretativo", en Revista de la CEPAL. Santiago de Chile, núm. 31, abril, 1987, pp. 25-31.

Garza, Gustavo. "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900-1988", en Estudios Demográficos y Urbanos. México, El Colegio de México, vol. V, núm. 13, enero-abril, 1990, pp. 37-59.

Garza, Gustavo. "Planeación urbana en tiempos de crisis (1983-1984)", en Estudios Demográficos y Urbanos. México, El Colegio de México, vol. I, núm. 1, enero-abril, 1986, pp. 73-96.

Graizbord, Boris. "Perspectivas de una descentralización del crecimiento urbano en el sistema de ciudades de México", en Revista Interamericana de Planificación. México, SIAP, vol. XVIII, núm. 71, septiembre, 1984, pp. 36-58.

Gutiérrez, Roberto. "A manera de introducción: elementos para un análisis de la cultura política contemporánea en México", en Revista A. México, UAM-Azcapotzalco, vol. IX, núms. 23-24, enero-agosto, 1988, pp. 9-16.

Miernaux Nicolás, Daniel. "Reforma del Estado y políticas territoriales", en Ciudades. México, Red Nacional de Investigación Urbana, núm. 9, enero-marzo, 1991, pp. 15-21.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). "Planificación para una nueva dinámica económica y social", en Revista de la CEPAL. Santiago de Chile, núm. 31, abril, 1987, pp. 19-23.

Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier. "La planeación urbana heredada: una visión crítica", en Revista Interamericana de Planificación. México, SIAP, vol. XXI, núms. 83-84, septiembre-diciembre, 1987, pp. 80-105.

Jacobs, Michael y Alicia Ziccardi. "La política de ordenamiento territorial en México: desconcentración y crisis", en Revista Interamericana de Planificación. México, SIAP, Méndez Rodríguez, Alejandro. "La política urbana en la Ciudad de México", en Problemas del Desarrollo. México, IIEC-UNAM, núms. 62-63, mayo-octubre, 1985, pp. 93-111.

Mele, Patrice. "Crecimiento urbano, ilegalidad y poderes locales en la ciudad de Puebla", en Estudios Demográficos y Urbanos. México, El Colegio de México, vol. IV, núm. 11, mayo-agosto, 1989, pp. 281-312.

Palacios, Juan José. "¿Descentralización en medio de la crisis?", en Estudios Demográficos y Urbanos. México, El Colegio de México, vol. IV, núm. 2, mayo-agosto de 1989, pp. 265-280.

Pradilla Cobos, Emilio y Cecilia Castro García. "Límites a la desconcentración territorial", en Ciudades. México, Red Nacional de Investigación Urbana, núm. 3, julio-septiembre, 1989, pp. 3-14.

Rébora, Alberto. "El ordenamiento territorial y urbano en México. Problemas y perspectivas", en Comercio Exterior. México, BANCOMEXT, vol. XVIII, núm. 10, octubre de 1978, pp. 1181-1191.

Rivera Ríos, Miguel Ángel. "Crisis y reorganización del capitalismo mexicano", en Cuadernos Políticos. México, Era, núm. 43, abril-junio, 1985, pp. 39-54.

Schteingart, Martha. "Expansión urbana, conflictos sociales y deterioro ambiental en la ciudad de México. El caso del Ajusco", en Estudios Demográficos y Urbanos. México, El Colegio de México, vol. II, núm. 3, septiembre-diciembre, 1987, pp. 449-477.

DOCUMENTOS OFICIALES.

Departamento del Distrito Federal. Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (primera versión). México, 1984, 28 pp.

Departamento del Distrito Federal. Programa de Redordenación Urbana y Protección Ecológica (segunda versión). México, 1985, 76 pp.

Departamento del Distrito Federal. Sistema de Normas de Planificación... 3 vols.

Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. México, 1984, 156 pp.

Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Ecología 1984-1988. México, 1984, 271 pp.

Poder Ejecutivo Federal, DDF. Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro. México, 106 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. México, SPP, 1985, 117 pp.

Unidad de la Crónica Presidencial. Las Razones y las Obras. Cuarto año. México, Presidencia de la República-FCE, 1987, 832 pp.

POENCIAS.

De Mattos, Carlos a. "Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países latinoamericanos", ponencia presentada al Seminario-Taller sobre la investigación urbana en América Latina. Quito, Ecuador, Centro de Investigación CIUDAD, septiembre de 1987, 39 pp.

Salazar C., Luis. "Individualismo, teoría y política". 1989, (mimeo).

PERIODICOS.

Metrópoli. Suplemento de El Día. México. 1984 a 1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto. "Ley de Planeación", en Diario Oficial de la Federación. México, enero 5 de 1983, pp. 8-14.

SIPRO. Cronologías. Indicadores Nacionales e Internacionales. México, 1984 a 1988.