



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO
Y LA DEFINICION DE LOS USOS DEL SUELO EN EL
DISTRITO FEDERAL

UNA VIA PARA ENFRENTAR LOS RETOS DE LAS GRANDES
URBES HACIA EL PROXIMO MILENIO

T E S I N A

QUE PRESENTA EL C.
FRANCISCO MARTINEZ MARTINEZ
PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA.



ASESOR DE TESINA: DR. JUAN CARLOS LEON Y RAMIREZ

MEXICO, D.F.

277097
2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

DEDICATORIAS:

A MIS PADRES
POR SU APOYO
PARA LLEGAR AL TERMINO DE UN
CICLO MAS EN MI PREPARACION
POR SU ESFUERZO
PARA HACER DE MI UN PROFESIONISTA
Y GENTE DE BIEN
Y
POR LA DEDICACION
Y AMOR
QUE DESDE SIEMPRE RECIBI

A MIS HERMANOS
POR SU AMISTAD
POR SU AFECTO

CON GRATITUD Y ESPECIAL CARIÑO

AGRADECIMIENTOS:

*A MI ASESOR DR. JUAN CARLOS LEON Y RAMIREZ, POR LA DISPOSICION,
ATENCION Y ORIENTACION QUE TUVO PARA HACER POSIBLE LA
ELABORACION DE ESTE TRABAJO.*

*AL PROF. JORGE VALENCIA SANDOVAL, POR SUS VALIOSAS
OBSERVACIONES Y COMENTARIOS.*

*A MI UNIVERSIDAD, POR TODO LO QUE ME HA ENTREGADO
GENEROSAMENTE.*

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	1
ADVERTENCIA METODOLOGICA	3
APARTADO I UNA APROXIMACIÓN A LA IDEA DE ESTADO	
• EL ESTADO	8
• EL CONCEPTO DE GOBIERNO	11
• EL GOBIERNO PÚBLICO	12
• LAS POLITICAS PÚBLICAS: UNA HERRAMIENTA DEL GOBIERNO EN MEXICO	13
• LA ADMINISTRACION PÚBLICA	14
• BIEN PÚBLICO-BIEN COMÚN	16
APARTADO II EVOLUCIÓN HISTORICA DE LA PLANEACION TERRITORIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO. ANTECEDENTES DE LA PROBLEMATICA URBANA	
• ANTECEDENTES DE LA PROBLEMATICA URBANA	20
• EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y EL DESARROLLO URBANO	22
• EL DESARROLLO URBANO (ANTECEDENTES DE PLANEACIÓN TERRITORIAL.)	23
• LA PLANEACIÓN TERRITORIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO	25
• EL MARCO JURÍDICO INSTRUMENTAL ACTUAL DEL DESARROLLO Y LA PLANEACIÓN URBANA	27
• LA BASE JURÍDICA DE LA PLANEACIÓN METROPOLITANA Y DEL DISTRITO FEDERAL	28
• LA PROBLEMATICA DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS Y LOS USOS DEL SUELO ANTE EL CAPITAL INMOBILIARIO	31
• LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO	34

APARTADO III PROPUESTA SOBRE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL EN EL DISTRITO FEDERAL. LA VISIÓN DEL FUTURO

- EL FUTURO COMO PUNTO DE PARTIDA DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL 37
- LA PROSPECTIVA COMO EL MARCO PROPÓSITIVO 39
- UNA PROPUESTA DESDE LA VISIÓN DEL FUTURO 41
- PROPÓSITOS 50

CONCLUSIONES 52

BIBLIOGRAFIA 56

INTRODUCCIÓN

Las tendencias demográficas (indicadores obtenidos por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística) muestran un incremento de la población del Distrito Federal y su zona conurbada; lo que conlleva a un déficit de vivienda, marginalidad urbana, inseguridad pública, contaminación ambiental, que aunado a los desequilibrios de infraestructura urbana y desigual distribución física y social del ingreso acentuará las diferencias socioeconómicas de la población. Para el año 2020 la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, concentrará entre el 50 y 60% de la producción industrial del país, asimismo absorberá del 34 al 45% de la inversión pública federal. Producto de las expectativas económicas que despierta, que alientan gran parte de la migración campo ciudad; se asentará el 40% de la población económicamente activa, predominando el empleo en el sector servicios, frente a una creciente ocupación de la gente en actividades improductivas y la mitad desempleada o subempleada. Esta región seguirá creciendo como una lógica a todos los países capitalista en proceso de urbanización.

Dicha población buscará opciones para establecerse, ocupando zonas, espacios y terrenos poco aptos para desarrollar infraestructura urbana, razón por lo cual los límites a esta expansión parece no tener término, con lo que la degradación del sistema ecológico parece ser irreversible. Así para el año 2010, se contempla que residan 29 millones de habitantes en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, lo que requerirá de mucha tierra para asentamientos urbanos, equipamiento, infraestructura, empleos. Actualmente pocas familias pueden costear el acceso a una vivienda propia, a servicios públicos, alimentación óptima, etc.; así el problema principal de ocupación de territorio urbano está en función de la capacidad de pago, por ello los asentamientos irregulares, producto de la pobreza subsisten y continuarán producto de un país en crisis. De tal forma, la planeación del desarrollo urbano deberá revelarse como política de gobierno del Estado mexicano, que tiene que ver con la distribución de los espacios, con una adecuada prestación de los servicios públicos, como son: electrificación, agua potable, alcantarillado, pavimentación, transporte, seguridad, etc.

En México, la idea de que el Estado, él solo, debe garantizar el acceso de la población a los servicios básicos, la regulación de los precios de los alimentos a través de los subsidios y la planeación de los centros urbanos, se ha replanteado. Obra de los cambios en la vida política nacional y a una participación más activa de la sociedad. Ideas permeadas por la influencia de la interdependencia mundial de la economía (las crisis recurrentes y los déficits de los ingresos

públicos de los Estados), los avances en las comunicaciones y los cambios e innovaciones tecnológicas puestas al servicio de gobiernos y empresas multinacionales.

Por lo anterior, se pretende aproximarse a la nueva concepción del Estado Mexicano, su Reforma, que se enfoca a la idea política de administrar racionalmente los recursos; gobernando bajo la perspectiva democrática de la convivencia de los desiguales, buscando los consensos en busca de la convivencia política en pos del fortalecimiento del Estado. Anulando, las viejas formas de gestión centralizada y densidad organizativa, dando paso a la noción de lo que es la gestión pública y la gestión de lo público, respecto a la planeación del desarrollo urbano y sobre todo a la distribución, uso y destino del suelo del Distrito Federal.

La planeación del desarrollo urbano inicia en 1976 y, en sus primeros 10 años, evidenció ausencia total de instrumentos efectivos en la organización de los usos del suelo, es decir, entre la distribución del espacio entre funciones económicas (fabricas, oficinas, comercios), y funciones sociales, zonas de reserva, zonas habitacionales y vialidades; lo que implica el establecimiento de límites al crecimiento urbano (con zonas de amortiguamiento, de no-urbanización o de reserva ecológica); delimitación clara de las reservas territoriales; penalización de procesos ilegales en el mercado de la tierra y regulación de predios, así como predefinición de usos, densidades e intensidades en la utilización del suelo.

La planeación del desarrollo urbano es una forma de cambiar pacífica y gradualmente el ordenamiento territorial del D.F., hasta ahora caótico, y, en el cual el Estado, el gobierno y la administración pública ocupan un lugar principal en la conducción de esos cambios, ya que son las instancias políticas, jurídicas y sociales creadas para ello. El Estado es la institución responsable de que no se rompa el orden jurídico, político, social y cultural. Preserva a la sociedad y a las instituciones públicas, en donde, la administración es parte medular del proceso de gobierno, no, actividad supeditada mecánicamente a los propósitos de la política, sino como institución responsable de cuidar, fomentar, alentar y promover mejoras en las condiciones de vida de la sociedad, procurando que el desarrollo de esta sea equitativo, significativo y continuo.

Como menciona Uvalle Berrones, el Estado forma parte de lo público, pero no es lo público en sí. En todo caso, es el responsable de salvaguardar la vida pública entendida también como un lugar donde conviven particulares, agrupaciones civiles y políticas y las instituciones del Estado. (Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. pag. 124)

ADVERTENCIA METODOLOGICA

Los problemas estructurales de la Ciudad de México, de seguridad, de empleo, vivienda, ecológicos son palpables, se viven y padecen a diario; esto es razón más que indispensable para investigar, analizar y proponer soluciones a los problemas, rezago y limitantes que inciden en el agrandamiento desordenado y ocupación anárquica de espacio territoriales del Distrito Federal. Es por ello que este trabajo planteo, ofrecer una propuesta de solución a dicha problemática. La Planeación del Desarrollo Urbano y la Definición de los Usos del Suelo en el Distrito Federal, busca los referentes teóricos adecuados para enfocar la problemática urbana dentro del ámbito de estudio de la Administración Pública, como instancia encargada de ejecutar los mandatos de las políticas públicas, en busca del bien público y bien común.

El recorrido mental para la aproximación, delimitación y concreción del presente tema requirió de más de una consideración. Significó reconocer que, en el D.F. (en general en todo el país) existe una sociedad diversa y dispersa, pero a la vez demandante y participativa. Implica una mayor actualización en los referentes teóricos de lo urbano y su planeación, de una mejor preparación y especialización en los problemas que la realidad presenta. Con capacidad para distinguir en cada uno de los niveles y ámbitos de actuación los defectos y virtudes que contiene, así como desarrollar un sentido crítico indispensable para plantear y materializar soluciones a dichos problemas.

La primera consideración se refiere a la percepción y papel que el Estado debe tener hacia la sociedad y esta hacia él. Como una Institución que asegura el desenvolvimiento de la vida pública y social, que pervive y asegura su existencia con relación a la calidad de vida que es capaz de generar; dejando atrás la idea de un Estado omnipotente, como la única autoridad legal para solucionar conflictos y encontrar solución a los problemas sociales y estructurales del país; un Estado sobredimensionado en sus funciones (políticas, económicas, sociales, culturales, etc.) y, si pensar en cambio en un Estado que debe trabajar junto con diferentes públicos en busca de soluciones comunes.

De tal forma, la concepción teórica de Estado utilizada para este trabajo, es la de un Estado Socialmente Necesario; una institución que tiene como premisa fundamental desarrollar a la sociedad, asegurar su desenvolvimiento tanto de su vida privada como social es decir, su libertad y, que debe progresar en relación con la calidad de vida que pueda generar, respondiendo a la misma

sociedad que lo conforma, con la creación de organismos e instituciones capaces de darle seguridad y bienestar. Un Estado desenvuelto dentro del mercado mundial capitalista, reconociendo que su estructura pública y privada, se desarrolla dentro de esta lógica.

Otra concepción básica del presente trabajo, se refiere a la de *bien público y bien común*, como una retribución del Estado y de instituciones tanto privadas como públicas, que coadyuvan a mejorar la calidad de vida de la gente. El bien público, nos proporciona el sustento para atribuir al Estado la capacidad de dotar con equidad los satisfactores que las comunidades requieren, sin distinción y a todo tipo de públicos. En tanto el bien común, se refiere a la capacidad de la gente y de las organizaciones particulares o privadas, para proporcionar un bien público, de interés general, aún cuando no pertenecen a la esfera estructural del Estado, léase Gobierno. Es aquí donde la idea de una nueva relación público-público y privado-público surge, la primera referida a la acción del Estado y la segunda a la Sociedad. La primera es la acción del bienestar colectivo y, la segunda entra dentro del ámbito del mercado, ambas pretenden llegar a un solo punto y universal: el fortalecimiento del Estado. A este respecto las obras de John Elster y Mancur Olson, Justicia Local y La lógica de la acción colectiva, ayudan a precisar el tema.

Del mismo modo, se revisó a la Administración Pública, como una institución encargada de llevar a cabo los cambios de orden estructural. Responsable de que no se rompa el orden jurídico, político, social y cultural; que tiene como tarea, la preservación de la sociedad y las instituciones públicas. Una administración que fomenta, alienta y promueve las condiciones de vida de la sociedad, procurando un desarrollo social, equitativo, significativo y continuo, que actúa ante bienes escasos, con un sentido redistributivo, que utiliza las nuevas herramientas y técnicas, como las políticas públicas, en aras de incluir dentro de sus acciones al mayor número de públicos.

Esta administración, en su concepción de Planeación, incluye ya, la Planeación Prospectiva, como un paso adelante de la previsión, es decir, pensarse en el futuro como una realidad factible, incluyendo en el presente las acciones tendientes a allegarse ese futuro deseado. Lo mencionado, nos lleva a la idea de desarrollo, obviamente capitalista, como una atribución del Estado y como una obligación del gobierno.

Presentando, por último una conceptualización del uso del suelo, como parte del *mercado*, es decir como un artículo escaso sujeto a las leyes del capital inmobiliario, con potencialidades, cualidades y calidades, que entra dentro de la esfera económica de la oferta y la demanda conforme el tipo de

desarrollo que se le da a la zona (Lomas, Santa Fe, San Jerónimo, la Central de Abastos, etc.). Como parte del *desarrollo urbano-público*, es decir, como la solución al desorden urbano, enfocando las soluciones a una nueva planeación del Estado en México, con una mayor participación social, de públicos especializados y, de los tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). Como una *estrategia de desarrollo urbano sustentable*; como una forma de detener y reconvertir los desequilibrios ecológicos generados por la destrucción del entorno y de la ocupación de espacios territoriales sin orden ni coherencia.

Así la propuesta de solución se ubicó en la teoría de la prospectiva. Esta propuesta expone soluciones que parten del un análisis del futuro; entendido este, como el dominio de la libertad; la cual contiene la posibilidad de seleccionar y tomar una acción, para moldear el futuro(s) que más convenga(n). Cabe hacer mención que la propuesta presentada en el tercer apartado, es solo una aproximación a algo más complejo y mejor montado de la prospectiva. Se tomo como base argumentativa a diversos documentos elaborados a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, referidos al ámbito de la planeación del desarrollo urbano. Partiendo de ahí se presento una solución bajo un conocimiento preestablecido, con herramientas organizacionales y un contexto que justifica su implementación. Buscando, garantizar la participación social como elemento generador del cambio en la planeación. Fuerza social surgida en la diversidad y aglutinada en propósitos comunes para transformar el entorno y darle una nueva dimensión al porvenir. Clarificando el escenario en el que se actuaría, corrigiendo el presente. En suma pensar en el presente como queremos que sea el futuro.

Reconocer que, uno de los mayores retos que enfrentara el Estado mexicano en el próximo milenio, lo será, la solución, ordenamiento y supervivencia de la sociedad urbana, enfrentando los retos ahora, y proponiendo lo que queremos que sea el futuro, implica una mayor participación de la gente, de públicos especializados, tanto privados, sociales y gubernamentales, con una nueva actitud mental (educación e información), y que, apoyados por un Estado que, aglutine, ordene, promueva, participe, que sea socialmente necesario. Esto debe ser la base de la transformación de la planeación del desarrollo urbano.

La presente investigación toma como tesis básica el que, la Planeación del Ámbito Urbano de la Ciudad de México es impostergable; ya que en el futuro los principales desafíos del desarrollo se tendrán que enfrentar en el contexto de las ciudades, situación que si no se enfrenta con mecanismos y herramientas concertadas entre los distintos actores de la sociedad urbana del Distrito

Federal, terminará por encontrar su propia autodegradación; por lo anterior, dicha acción se revelará como una de las funciones prioritarias del Estado mexicano, abocado a restituir los satisfactores básicos, proporcionando los bienes públicos adecuados y eficientes en busca del bien común, que lleve a la gente a una mejor calidad de vida de la población de la ciudad y de cada una de las entidades federativas del país.

Este trabajo presentan tres apartados, buscando simplificar la exposición y hacer más ágil el planteamiento de respuesta y/o solución a la problemática. El primer apartado explica el sustento teórico que de la nueva realidad estatal, como algo público, es decir de un Estado público y socialmente necesario, que debe proporcionar el bien público y promover y alentar y aun otorgar los bienes comunes necesarios, por parte de agentes privados o particulares; un gobierno que se apoya en las políticas públicas como herramientas para la toma de decisiones, y una administración pública con una mayor participación social.

El segundo apartado, expone la problemática que, en las últimas tres décadas se acentuó en el Distrito Federal en material de planeación y desarrollo urbano. Especificando, como se ha dado la planeación del desarrollo urbano y del uso del suelo, respecto a la clasificación de las áreas urbanas y de acuerdo con las necesidades y actividades de los públicos. Se presenta una semblanza de cómo se ha reglamentado y asignado a cada zona, destinos, usos y reservas conforme a lo establecido en las normas técnicas de planificación urbana, para con ello entender las declaratorias de destinos, de usos y de reservas.

Finalmente se expone como es que una gran parte de la población a quedado excluida de los servicios básicos, a la falta de calidad de los mismos, que inciden directamente en el nivel de vida y fuertes impactos ambientales, que muestran que el crecimiento de las necesidades ha sido mucho más intenso que la capacidad de administrar y planear el desenvolvimiento de la Ciudad de México.

En el tercer apartado se formuló una propuesta desde la Prospectiva. Esta visión de solución parte del futuro, es decir, como se visualiza y como queremos que sea el orden de cosas. Basada en documentos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en donde se señalan las nuevas tendencias que el Estado Mexicano tiene para revertir los déficits en materia de prestación de servicios. Entre ellos la planeación del desarrollo urbano sustentable, con una activa y definitiva participación social, entre otros, que forman parte formal de las adecuaciones del Estado para encontrar salidas y correctivos orientados a reciclarlo, para que sobreviva con eficacia.

Correctivos vinculados a políticas de estabilización que tienen por objeto que el Estado depure su vida económica, social y administrativa. Son correctivos que revisan la relación de la sociedad y el Estado para definir los nuevos ámbitos de la vida privada y la vida pública. En esta lógica, lo estatal es distinto a lo privado y lo público. Lo privado es el espacio de los agentes del mercado y de las iniciativas individuales. Lo público es la agregación de voluntades, intereses, formas de cooperación y sentido de identidad que permite a los ciudadanos y sus organizaciones emprender tareas comunes.

UNA APROXIMACIÓN A LA IDEA DE ESTADO

• EL ESTADO

El término, etimológicamente proviene de la raíz latina "status", en su significado de orden, regla, situación jerarquizada, y es en este sentido como empezó a usarse en la literatura política. Ya castellanizado la palabra "estado" en el "participio pasado de tal verbo, nos afirma, con toda claridad, la indicación de permanencia; es lo que no cambia, lo que permanece, desde algún posible punto de vista,... es una designación de orden que permanece,.. es concebir al Estado como una estructura del devenir".¹ Es una organización "que ejerce soberanía sobre los hombres".² Su connotación de nueva organización política, que busca otra solución a la convivencia social planeando diversas instituciones, es ya, el Estado Moderno.

Con la expansión en el del sistema económico mercantil, que va de los siglos XVII y hasta mediados del XVIII, paulatinamente, se crearon las condiciones para el cambio en la conformación socioeconómica y estructural del Estado. Inicia con:

- El intercambio comercial y el atesoramiento de metales preciosos (capitales).
- Una evolución en la economía la sociedad, la política, la cultura y el arte, que son resultantes del Renacimiento, la Reforma protestante, el Barroco, la Revolución inglesa del siglo XVII, la Ilustración, el Despotismo ilustrado y los descubrimientos geográficos.
- Se da un aumento del poder económico, social y político de la burguesía.
- Las innovaciones técnicas, son, causa, desarrollo y consecuencia de la Revolución Industrial, iniciada en Inglaterra en el último cuarto del siglo XVIII y que posteriormente se extiende a Europa y el resto del mundo, con lo cual inicia el triunfo del capitalismo.
- Se inicia el desarrollo de la conceptualización de individualismo económico, de la libre concurrencia y competencia en el mercado. La libertad individual y los fines que éste conlleva.

Este es el Estado Contemporáneo: El Estado Capitalista. Es un producto de occidente; de su historia; de sus problemas, antecedentes y soluciones.³ Esta referido a "una arquitectura de poder

¹ López Portillo y Pacheco, José Génesis y Teoría General del Estado Moderno. 1985 p.p. 57-58

² Maquiavelo El Príncipe Edit. UNAM 1985

³ López Portillo op.cit. p.p. 58-68

sustentada en tiempos y condiciones que responden a la necesidad de racionalizar su organización y funcionamiento.⁴

Así, el Estado es producto del intelecto humano, es una obra de la cultura de occidente, para Uvalle Berrones es una “obra de arte no en sentido estético sino de creación... como realidad estructurada a partir del ingenio humano”.⁵ Es una creación que procura que tanto el conflicto como la desigualdad de la riqueza producida, exige, que un poder superior a los individuos se encargue de asegurar que la sociedad pueda vivir y desarrollarse sin que se violenten los principios de su convivencia. Ese poder superior es el Estado, es una estructura creada para el poder como dice Jesús Reyes Heróles (En Busca de la Razón de Estado). Es en suma: el poder de conquista, de ejercicio, de continuidad en él y sobre todo de gobierno y dominio. Se deriva entonces que, la consecución de dichos fines se dan en el ámbito de su propio sostenimiento, salud y desarrollo, que se refieren a su propia razón de ser como “... un sistema de reglas donde el poder y la política son puestas al servicio de él, sin otro fin que asegurar su vida óptima y saludable en el ámbito de relaciones de poder y poderíos que no descansan en su afán por disputarles su poder”.⁶

Fundamentalmente esta estructurado y referido al individuo a su “libertad autoconciente,” expresada en el Derecho y que encuentra su verdad de coexistir en el Estado, y que dentro del mundo capitalista, el mundo burgués, reconoce la libertad de todos, como “...la esencia del alma humana”.⁷ Porque la libertad no es un atributo del hombre, sino que es la condición de posibilidad de su existencia. Así para Hegel, el recorrido de la humanidad y del individuo en los diferentes Estados Históricos culmina en un Estado que, “constitucionalmente, reconozca y garantice la libertad de los individuos. En ese Estado, la esencia humana, al fin, encontraría las posibilidades de su realización”.⁸ En esta Institución el hombre se desarrolla substancialmente y vive efectivamente, como menciona Garzón Bates, “el Estado es la cúspide de un desarrollo que va integrando socialmente al individuo, al mismo tiempo que éste se desprende de sus relaciones naturales. La

⁴ Uvalle Berrones, Ricardo Los Nuevos derroteros de la Vida Estatal. 1994 pag 11

⁵ *Ibid* pag. 11

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo La Reforma del Estado. Tomo II Colección: Política y Administración. 1992, p.p. 28-33

⁷ F. Hegel Filosofía del Derecho. 1985 pag 51

⁸ Prologo de Juan Garzon Bates a la Filosofía del Derecho. Edit. UNAM 1985. p.p. XXVIII-XXIX

primera comunitaria, la familia, la cual forma al individuo para lo universal, trabajando para su propia disolución, emancipa al individuo y lo convierte en miembro de la comunidad".⁹

Por ello, y de acuerdo a lo expresado por Uvalle Berrones, "el Estado es el primer comprometido con las libertades y el progreso para traducirlos en realidad tangible, su misión es desarrollar a la sociedad asegurando el desenvolvimiento de la vida privada y social. El Estado no progresa por sí mismo, sino en relación a la calidad de vida que es capaz de generar. El Estado no responde a sí mismo sino a la sociedad... es un conjunto de capacidades creadas, organizadas e institucionalizadas..."¹⁰ Así se puede decir que esta conformación sociopolítica, que es el Estado, ha sido creada por el intelecto humano para "...para asegurar en favor de la sociedad sus condiciones y relaciones de vida. Dotado de poderes, atribuciones, normas y medios que, al conjugarse, adquieren una suma de potestad e imperium que se explica por su propia naturaleza, es decir su poder mismo".¹¹

Como producto del poder de socialización del hombre, esta institución tiene el carácter que la propia sociedad le otorga es decir un "tipo de organización, pero también un modo de hacer las cosas. Es un producto artificial, pero también un productor de decisiones que permiten moldear, ajustar y conseguir metas sociales. El Estado es un sistema de capacidades para reproducir lo que la sociedad necesita y asume el imperativo de impulsarla por la senda del desarrollo material, moral e intelectual. El Estado cuida el mejor aprovechamiento de las energías públicas y finca en la política, el gobierno y la administración pública, la base de realización material. El Estado es de este modo un testimonio de cultura objetivada, es decir, de logros a multiplicar y de ineficiencias y deficiencias a eliminar".¹²

El Estado actualmente, es una institución que procura, dentro del marco filosófico del llamado neoliberalismo, la cultura de la individualidad, así las organizaciones públicas son un valor de lo individual, como base de los cambios en la sociedad, buscando que ante los recursos escasos se deban aprovechar mejor las alternativas de la desestatización de la economía; el fin del

⁹ Juan Garzon.... pag. XXXVI

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del ..., pag. 34

¹¹ Ibid. pag 42

¹² Gobiernos. Revista de la Secretaría de Gobernación, 1994, agosto-septiembre, num 3, "El Papel del Estado en los procesos actuales" pag. 53

corporativismo, los privilegios gremiales y los monopolios estatales; asegura la libertad individual como parte del bienestar social; procura la igualdad con responsabilidad en las oportunidades; se apega al derecho y se condiciona a la democracia como condición de la sociedad libre.¹³

Los cambios que el Estado experimenta son producto de un proceso mundial conocido como Reforma del Estado, la cual es un correctivo que pretende, bajo la perspectiva política de administrar menos y gobernar más, el bien común; aprovechando racionalmente los recursos de forma metódica en cuanto a la convivencia política, para favorecer la calidad de vida de la sociedad; entendiendo que existe una realidad y elementos concretos de la existencia del Estado, como son su población, sus recursos naturales, su espacio territorial, sus fuerzas concurrentes y divergentes, sus instituciones, sus sistema de autoridad, sus funcionarios y la variedad de medios susceptibles de utilizarse para conseguir fines positivos o negativos.

Al respecto, el autor menciona “el Estado, en consecuencia, existe en cuanto tiene como objetivo supremo asegurar que los fines del bien común sean cumplidos. Pero el Estado no es el bien común, sino un medio eficaz para preservarlo, salvaguardarlo y velar porque no sea quebrantado. Existen fines que trascienden al Estado y, uno de ellos es el bien común. El Estado es un artefacto instrumental, que el hombre proyecta, realiza, pone a punto y emplea para lograr algo que esta más allá del Estado, el bien común. El Estado no se justifica por si mismo, como la obra de arte, sino por su rentabilidad, no es un lujo superfluo”.¹⁴

• EL CONCEPTO DE GOBIERNO

El gobierno es la responsabilidad en el ejercicio del poder, compartido por un grupo de individuos, en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad nacional autónoma, en beneficio de la cual ejercen, prácticamente, el monopolio del poder coactivo: determinado por los sistemas, los individuos que los operan y en el ambiente en el que funcionan; esta actuación debe estar dirigida a la consecución de múltiples metas y valores abiertas que derivan de la sociedad.¹⁵ Debemos

¹³ Gómez Demetrio *Reflexiones sobre el Neoliberalismo*, pag 47-56, Citado por Uvalle Berrones en “Los nuevos derroteros de la razón de Estado” CNCPAP México 1992. pag 34

¹⁴ Uvalle Berrones, Ricardo *Los nuevos...* p.p. 54-58

¹⁵ Martínez, Mario *Diccionario de Política y Administración Pública*. Edit. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1980. pag. 189

entender que los gobiernos cualquiera que se trate, deben ejecutar el mandato del público, ser elegido no resulta en ser el poder sino en El Representante del Poder.

Derivado de los fundamentos de la razón de Estado se obtienen las bases que contribuyen a mejorar substancialmente la gobernabilidad de la sociedad vinculado a los beneficios no solo de carácter político, sino a los referidos al bienestar social. "Si los ciudadanos mejoran substancialmente sus condiciones de vida, significa que la gobernabilidad se constata con la vigencia de instituciones que tienen capacidad para adaptarse a contextos turbulentos".¹⁶

• EL GOBIERNO PUBLICO

Ahora se da un giro en el repensamiento de su función, como "instrumento que tiene por objeto conseguir resultados...racionalizar la complejidad organizada...responde a valores públicos, necesidades políticas y reclamos sociales. En la actualidad su actividad se refiere a la legitimidad que deben proveerse los gobiernos para su mejor accionar, en un...conjunto de acciones tendientes a que los ciudadanos acepten lo que el gobierno hace y como lo hace...la exigencia ciudadana a los gobiernos se da en el terreno de los resultados,...se evalúan por su calidad, se manifiestan por la satisfacción de los servicios públicos a su cargo. Porque sus acciones incrementan el grado de civilidad de la vida en comunidad. Porque sus acciones contribuyen al bienestar material, moral e intelectual de sus ciudadanos...al fortalecimiento de la vida democrática...amplían la participación y representación de los diversos grupos".¹⁷

Dentro de la nueva estructuración y conformación política que debe regir a la sociedad, ordenarla y procurar la retribución de satisfactores para la mejora en su nivel de vida, es necesario iniciar la efectiva "interrelación de los ámbitos de gobierno como una realidad ineluctable, su interdependencia es condición para situar los cambios institucionales de la acción gubernamental".¹⁸

En suma podemos decir que gobernar inscrito en la conservación de la sociedad y el propio Estado es el "gran desafío de las reformas que los propios estados emprenden. Gobernar teniendo las

¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo La Reforma del Estado... pag. 39

¹⁷ Uvalle Berrones, R. Las Transformaciones del... pag. 62

¹⁸ *Ibid* pag. 63

reformas como referencia para inducir el cambio, es garantizar la viabilidad del sistema económico, la forma de régimen político y fortalecer la democracia representativa y participativa.”¹⁹

• **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA HERRAMIENTA DEL GOBIERNO EN MÉXICO.**

Las políticas públicas se refieren a la ocupación en el círculo de las conexiones entre los grupos sociales de elite tendiente a satisfacer real o artificialmente, en forma coyuntural o estratégica a cualquier grupo de personas no matizado. También se refiere a la(s) política(s) gubernamental(es) o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países, cuando reúne(n) ciertas condiciones. Asimismo las políticas públicas presentan ciertos problemas de carácter casi constitutivo que hace altamente recomendable su constante evaluación; se hace necesario fincar una política publica eficiente y eficaz. Por último se les considera como las decisiones de gobierno que incorpora la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores contribuyentes.²⁰

El término es referido como una de las orientaciones gubernamentales centrales.* Resulta entonces que, las políticas públicas son la participación de la gente en lo que le es suyo, la vida en común, pública, y de interés general, aún particular, son estas el medio por el cual se reivindica la vida pública, significa “incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni

¹⁹ Uvalle Berrones, Ricardo La Actividad Económica del Estado Mexicano. Relevancia del sector paraestatal. 1998, Plaza y Valdés. pag. 89

²⁰ Véase a Luis Aguilar Villanueva La Hechura de las Políticas. México 1994, Edit. Porrúa. pag 16 y a José Sulbrandt y Pablo González Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas 1992, pag. 33-35

* El ingles como lengua tiene la ventaja de ofrecer tres términos diferentes: policy califica el cuadro de la acción de gobierno, politics designa la lucha por el poder, y polity representa el marco general donde se lleva a cabo las otras dos. Manuel S. Alcántara Gobernabilidad; Crisis y Cambio. México 1995. Edit. FCE. pag 109

El lenguaje corriente distingue la gran política misma que se refiere a temas de relevancia de la politiquera la cual se ocuparía de tácticas a las que se dedican los profesionales tales como los partidos políticos o los cargos electos, incluso diversos organismos No Gubernamentales (ONG's); es decir, política posee aquí, la significación inglesa de politics. Por otro lado, también existe -en la lengua inglesa- otra significación para aquellos que nosotros -como hispanoparlantes- encerramos en el multívoco concepto de política, dicha palabra es policy que se emplea al referirse a un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Carlos Enrique Leal Políticas Públicas para el Desarrollo Político de México. México 1998, Edit IAEM pag 91

pasivos ni unánimes”.²¹ Y que dentro del Estado es la opción para que la conducción de la sociedad; “comprenda todo aquello que es la vida en común, incorporando la opinión de los ciudadanos para diseñar y estructurar la acción del gobierno.”²²

Considerando que en México se actúa en un Estado capitalista y, conforme a la concepción - previamente desarrollada- , se puede definir a las políticas públicas como el sistema en donde “lo público es un sistema de vida y cimiento de toda sociedad liberal es la buena disposición de todos los grupos a transigir en los fines privados en pro del interés público”.²³ Lo público es una forma de vida donde los individualismos o individuos tienen igualdad de derechos y obligaciones, “es el espacio donde hay necesidades, carencias, expectativas y fórmulas de cooperación. Exige superar lo particular para que los individualismos no impidan la relación sana y necesaria entre los ciudadanos y el gobierno. El gobierno se caracteriza porque su misión es de naturaleza pública, es decir, común a individuos, familias y organizaciones presentes a lo largo y ancho de la vida pública”.²⁴

• LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública es un conjunto de operaciones encaminadas a cumplir y hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como está expresada por las autoridades competentes. Siguiendo a Omar Guerrero, la Administración Pública, se refiere, también al estudio y a la práctica de aquellas cuestiones cuya realidad está a cargo del derecho y la política; es el gobierno en acción.²⁵

Derivado de los cambios en el panorama mundial, la Administración Pública en México, tiende hacia un proceso de transformación, es decir, de una subcultura basada en la lealtad, a una subcultura que destaca la responsabilidad profesional. Mauricio Merino, menciona que son tres las características que tiene esta nueva tendencia: la orientación en la responsabilidad y en la evaluación de los cargos; el sentido de competencia y cooperación entre dependencias y, la

²¹ Aguilar Villanueva, Luis Estudio introductorio a la antología número 1 Estudio de las Políticas Públicas. Colección Políticas Públicas. México 1992, Edit. Porrúa. pag 33

²² Uvalle Berrones, R. Las Transformaciones del... pag. 99

²³ Daniel Bell Las Contradicciones Culturales del Capitalismo. 1987 pag. 231

²⁴ Uvalle Berrones R. Las Transformaciones... pag. 100

²⁵ Guerrero, Omar La Administración Pública del Estado Capitalista. 1992 Fontamara. pag. 8

transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas.²⁶ En este sentido, en la vida moderna “la administración pública es el brazo fundamental para gobernar la sociedad... el gobierno de la sociedad solo es factible cuando la administración de la vida en común es positiva, emprendedora y constructiva”.²⁷

Contaminación, desnutrición, pobreza extrema, violación de derechos humanos, etc., y, los de índole económica, se ubican bajo el contexto de globalización. El concepto abarca a todo el mundo, afecta a todos, su cobertura rebasa las fronteras nacionales. Se regionalizan los asuntos públicos obliga a romper falsas autarquías. Todo gira en razón de la interdependencia e interpolación de los problemas, el destino común de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto. Lo mejor de las capacidades de gobierno tiene que agregarse y no desecharse, es decir, “la administración tiene que ser, de acuerdo con la idea liberal, el gobierno de la comunidad, esto es, fungir como la fuerza constructiva que permite asegurar la cooperación y la participación de los individuos y las organizaciones públicas. Significa que lo público de la vida ciudadana es la base de sus cometidos sociales. Significa que no reproduce la estatización y la burocratización que inhiben la creatividad y energías de los privados, cumple con actividades estratégicas y necesarias para la vida en comunidad, común a todos, ciudadanía tomada en cuenta y respetada, basándose en un gobierno de leyes, el cual tiene como eje de su existencia la libertad, la igualdad y la justicia”.²⁸

Esta turbulencia e inestabilidad en los fenómenos sociopolíticos y económicos, ecológicos y aún culturales, es la constante con la que los Estados persisten y son tareas de los gobiernos y la administración pública, tratar y trabajar no con realidades previsibles y regulares, sino cambiantes, erráticas, irracionales, inciertas, imprevisibles, turbulentas, ultracomplejo y con oscilaciones. Frente a esto la acción del gobierno tiene que ser eficaz, aquí, el servicio público se exige para evitar cuestionamientos por falta de resultados efectivos, “si los Estados son obras humanas imperfectas,

²⁶ Menciona que se busca la profesionalización del servicio público “profesionalizar el servicio público supone, rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catalogo funcional de la Administración Pública que ya no este afincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad, entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño. Un sistema de reclutamiento que además tendría que ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria hacia el conjunto de la sociedad mexicana, de modo que los puestos ya no dependan de la voluntad de los líderes de las dependencias y de los órganos administrativos.” Mauricio Merino De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública. en Revista de Administración Pública N° 9, INAP 1996. pag. 11-15

²⁷ Uvalle Berrones, R. Las Transformaciones... pag. 74

²⁸ Uvalle Berrones Los Nuevos Derroteros... pag. 16-17

toca a los gobiernos cuidar su desempeño para superar ineficiencias, debilidades y males públicos”.²⁹

Precisamente la necesidad de que en la procuración de satisfactores al público, deba darse con la suficiente imparcialidad y profesionalismo, debe evitar y romper con los años de la cultura de la lealtad, es decir, “pugnar por despolitizar (en el sentido partidista del término) a la administración pública, es compromiso que no puede demorarse. Institucionalizar un sistema de méritos administrativos es aconsejable para estimular a los servidores encargados de la función pública. La nueva gestión pública será resultado de una nueva actitud de los servidores públicos”.³⁰ Sin ellos, no es posible avanzar para alcanzar un desempeño óptimo.

• BIEN PUBLICO-BIEN COMÚN

El Estado es el principal obligado a realizar acciones concertadas para responder a las necesidades sociales básicas. Debe instrumentar Políticas Públicas Urbanas, en la creación de centros urbanos, por iniciativa de públicos especializados; para intentar frenar excesos, en la negociación, distribución, densidades e intensidades de espacios territoriales cada vez más valiosos y ocupados, con un matiz enfocado a la remodelación, construcción e implementación de infraestructura y servicios básicos necesarios.³¹

Los beneficios comunes o colectivos que los gobiernos proporcionan se les llama normalmente Bienes Públicos. El concepto es importante para comprender las finanzas públicas de un Estado. Entonces se puede definir al bien público como, “un bien cualquiera tal que si una persona x, que forma parte de un grupo x1..., x2..., x3..., lo consume, no puede serle negado a los otros miembros de ese grupo, dicho de otro modo, aquellos que no cumplen o no pagan alguno de los bienes públicos o colectivos, no pueden ser excluidos o impedidos de participar en el consumo de ese bien, como si pueden serlo cuando se trata de bienes no colectivos.”³² Lo público es completar, concluir

²⁹ Uvalle Berrones, R. Las Transformaciones del... pag. 80-84

³⁰ Ibid pag. 85

³¹ Véase tesis de licenciatura de Jouliette Bechara Abraham El Desarrollo Urbano en San Martín Texmelucan, Puebla. UNAM 1991 p.p. 19-30

³² Mancur Olson La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos. México 1992, LIMUSA pag. 24

metas y otorgar satisfactores de cualquier interés común, en ese caso hablaremos que se ha proporcionado un bien público o colectivo; cuando ningún miembro de algún grupo o grupos queda excluido del beneficio o la satisfacción de la necesidad.

Para el autor, "no es preciso que un bien público que interesa a un grupo o a una sociedad beneficie necesariamente a la sociedad en conjunto. Así una como una tarifa (referida a la prestación de un servicio) podría ser un bien público para la industria que la buscó, la anulación de la tarifa podría ser un bien público para quienes consumen el producto de la industria (referido al costo final de algún bien)".³³ En general se puede decir los bienes públicos son aquellos beneficios que proporciona el Estado, como organización, a sus miembros, los ciudadanos y a organizaciones públicas o privadas.

Las obras públicas (canales, carreteras, acueductos, caminos, puentes, jardines, etc.), tienen una justificación social y son consideradas "parte del bien común".³⁴ Pero este concepto también se refiere a la asignación individual, es decir, "básicamente es un asunto de hacer corresponder beneficios (incluyendo la exclusión de obligaciones) a receptores",³⁵ el mismo autor menciona que existen clasificaciones de beneficios: de escasez, de indivisibilidad y de homogeneidad. Dichos beneficios, sean divisibles o indivisibles, conllevan a la heterogeneidad, como la tierra, el agua o la energía, en su división que trae consigo conflictos de intereses, ante la ausencia o disponibilidad, así para Elster, los temas de la Justicia Local surgen strictu sensu solamente en presencia de escasez y heterogeneidad.³⁶

La asignación de bienes a individuos tiene varios procedimientos, en esta se espera que pueda beneficiar a más; maximizando los índices esperados, con criterios individualizados y procedimientos de selección, mediante diversos estándares e indicadores.³⁷ Así la asignación de un bien escaso, definida como un principio por el autor, se otorga por instituciones "locales", que son sectores de salud, educación, trabajo, etc. Estas cuentan con relativa autonomía, aunque con una

³³ Mancur Olson La Lógica de la... p.p. 25-26

³⁴ Uvalle Berrones, Ricardo Los Nuevos Derroteros... México p.p. 73-74

³⁵ Jonh Elster Justicia Local, De que modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias. Barcelona, España 1998, Edít. GEDISA pag. 32

³⁶ Ibid p.p. 34-37

³⁷ Ibid p.p. 78-81

normatividad dictada por el gobierno, para “diseñar e implementar el plan que prefieran. No son compensatorias y/o lo son parcialmente. En suma la justicia local abarca la asignación de bienes (y responsabilidades), no de dinero”.³⁸

De este modo ofrecer un bien común deriva en beneficios a nivel individual, otorgado en forma adecuada, coherente y con buen criterio, logrando la maximización del bien, y puede hacer que irradie al resto de la comunidad es decir, “el bien puede asignarse a personas de niveles bajos de bienestar como a aquellos en los que producirá el mayor incremento del bienestar”.³⁹ Así la necesidad es un criterio de nivel de bienestar, como en el caso de la asignación de viviendas, resulta evidente que se asigna a quien más lo necesita.

El bienestar de los más necesitados se inscribe en el mandato de la política social, algunas veces debe entregarse el bien a la persona que, al utilizarlo pueda beneficiar a los demás del mejor modo. El bienestar es importante individualmente ya que con ello se logra, de forma colateral beneficiar a los otros miembros de la comunidad; ejemplifica, “cuando el individuo adquiere más conocimientos o se mantiene alejado del delito más tiempo, otras personas pueden beneficiarse en cantidades que no están linealmente relacionada con el beneficio del individuo.”⁴⁰

Para el autor la guía de la asignación de bien común, es el incremento del bienestar del receptor individual (incluyendo probablemente el de su familia). Hacia el otro extremo se encuentra el bienestar social. Y en el punto intermedio, la “maximización del estado financiero de la institución, la maximización del bienestar de un subconjunto de la clase de receptores (niños, o víctimas de un delito); y la maximización de un conjunto social (capacidad militar o el PIB), que puede ser o no también parte del acuerdo que maximiza el bienestar social. Se puede agrupar bajo la categoría de eficiencia. El esfuerzo por maximizar un grupo social como el PIB o el bienestar total, refleja un interés por la eficiencia global”.⁴¹

La asignación de bienes parte de actores o gente conciente y de conflictos. En estas intervienen para especificar su cantidad total del bien que será asignado. A estos confluyen “autoridades políticas,

³⁸ Jonh Elster Justicia... p.p. 6 y 82

³⁹ Ibid pag 97

⁴⁰ Ibid pag. 102

⁴¹ Ibid p.p. 107-108

definidos a través de su impacto en la provisión de bienes escasos; los actores políticos también juegan otros papeles en los sistemas de justicia local, pueden influir sobre el principio mediante el cual se asigna el bien, como también la cantidad que será asignada".⁴² Se puede ejercer influencia deliberada cuando se actúa, forzando, obligando induciendo, negociando, seduciendo o convenciendo, * para que el otro se comporte de un modo diferente de como lo habría hecho.

Se puede resumir que el bien público es un acto natural del Estado y el bien común esta promovido por individualidades de ese Estado en beneficio propio y/o de un grupo en particular. Se insertan en un ámbito económico. Elster dice que los principios derivados de la economía de un Estado quieren promover el bienestar, los políticos deben ser sensibles a las consideraciones de equidad. Entre ellos existe algo en común, La Justicia, aún cuando "sus ideas siguen siendo diferentes, tanto de las del público en general como de los que son filósofos profesionales, público en general, porque han sido moldeados por su experiencia global en dificultades decisiones de asignaciones y selección."⁴³

⁴² Jonh Elster Justicia Local.. pag. 157

* A este respecto Giandomenico Manjone menciona que lo político se debe enriquecer con la persuasión la racionalización y la promoción de una causa determinada. Dejando a un lado la inclinación monopolizadora de las administraciones, debe contarse con expertos en asuntos públicos que, permitiendo que sean los ciudadanos, quienes deban persuadir a las autoridades y a los administradores del Estado, con evidencias y argumentos, de que sus problemas son de carácter e interés público y que dichos asuntos caen en el ámbito de las responsabilidades del Estado. Indica, que en cada república, gobernantes y gobernados tienen que hablar, probar y convencer sobre la validez de sus intereses, asuntos y acciones. Pero son los políticos, quienes deciden los grandes objetivos y lineamientos del gobierno, ofreciendo pruebas convincentes a los ciudadanos sobre la significación y utilidad pública de sus decisiones y políticas. En tanto la función administrativa se concentra en identificar los instrumentos y procedimientos de factibilidad, compromisos y proyectos de los gobernantes (político). En Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. México 1997, Edit. F.C.E.

⁴³ Jonh Elster Op. Cit. pag. 258

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

• ANTECEDENTES DE LA PROBLEMÁTICA URBANA.

En México no se había cuestionado mayormente la idea de que el Estado, él solo, debería garantizar el acceso de la población a los servicios básicos, la regulación de los precios de los alimentos a través de los subsidios, de salarios y la planeación de los centros urbanos. Esta situación se desprende con la idea de un Estado benefactor o de bienestar que a partir de 1930 se establece, derivado de la crisis mundial de 1929. En México, tiene la particularidad de ser sobreprotector, convirtiéndose en un agente social con lo que lo económico, social, cultural, etc. se llegó a operar en un plano político.⁴⁴ Esto trajo como resultado una sobrecarga de demandas por parte de los grupos corporativistas,⁴⁵ con lo que se dio una sobresaturación de demandas. Esto implicó un alto costo económico y financiero para el gobierno. Situación que no se sostuvo (es palpable lo ocurrido con los mandatos de López Portillo y De la Madrid Hurtado), con un costo derivado principalmente del creciente déficit fiscal, de la sobre regulación y la ineficiencia administrativa. Así la satisfacción de las necesidades sociales y el otorgamiento de bienes públicos, se volvieron casi inexistentes.

Ante esto, se forma una nueva visión de Estado. Desde 1970 inicia su recomposición teórica y practica. Aparejada junto a las transformaciones del mercado internacional y a los efectos de las innovaciones tecnológicas y que, sobre todo después en la década de 1980, generó una "reestructuración del sistema capitalista mundial: globalización, apertura e interdependencia económica".⁴⁶ En México lo anterior se tradujo, -como en muchos países de economías emergentes- en una transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas. Bajo este marco ideológico de reforma estatal, se buscó, dar evolución y sentido al pensamiento liberal. Un Estado, ya no intervencionista y, con nuevos rumbos para alcanzar el bienestar social.⁴⁷

⁴⁴ Aguirre Leal, Carlos Enrique Políticas Públicas para el Desarrollo Político de México. Las Nuevas Paradojas del Estado. México 1998, Edit. IAPEM. pag. 30.

⁴⁵ Cordova, Arnaldo La Formación del Poder Político en México. México 1990, Edit. ERA pag. 43

⁴⁶ Aguirre Leal, Enrique Políticas Públicas... pag 31

⁴⁷ Uvalle Berrones, Ricardo Las Transformaciones del... pag 38.

Es por ello que el Estado actual, se refiere a la vida pública, con capacidad para dirigir lo heterogéneo de la sociedad, es esto la base de la realización de sus fines, en concordancia con los valores del bien común. Así lo público es lo común a todos: seguridad, justicia y bienes públicos, estos últimos, desenvueltos bajo un sistema económico, que es un espacio público, encaminado al bien de los ciudadanos, el cual es el objetivo último de la vida estatal. Ciudadanía que exige participar con igualdad en la justicia y la democracia, así el bien del individuo tiene como sustento el interés público, con lo que se hace necesario el respeto de los particulares a la Ley y al Derecho, con lo que requiere de la atención a las necesidades colectivas, resueltas con criterios y recursos públicos.⁴⁸

Así pues, se consideran necesidades generales, las necesidades públicas relacionadas con la base económica, el fomento y el bienestar de los individuos, bajo la categoría de obras públicas como son canales, acueductos, caminos, puentes, presas, y otras, pagadas con recursos fiscales de propietarios de capital como de los productos del trabajo. La necesidad de financiamiento y goce de las obras públicas no excluye a nadie, así los ciudadanos las exigen y se obligan a cumplimentar sus cargas tributarias. Las obras son parte del bien común y el Estado cuando las edifica debe tomar en cuenta "su costo, su beneficio y con arreglo a necesidades".⁴⁹

En este espacio público, los particulares, como parte del Estado, tienen la libertad de participar en obras con fines públicos así como en la dotación del bien común, en tanto lo social se realiza ya sea con organismos privados como con el esfuerzo estatal. Esta participación es vigilada, regida por el Estado, ya que todo lo que se efectúe en la mejoría del nivel de vida de la gente, entra al hábitat de lo público, propiciando que la convivencia de la sociedad sea más vigorosa y por ende la del Estado.⁵⁰

Podemos decir que las políticas de planeación y desarrollo urbano, así como la definición de los usos del suelo, entra dentro de la lógica de lo público. Entonces toca al Estado y en especial a la sociedad que lo conforma, incidir políticamente y organizativamente, para lograr un mejor hábitat en la Ciudad de México. Buscando que el Estado, guíe, concerté y redistribuya de forma equitativa

⁴⁸ Uvalle Berrones, Ricardo *Los Nuevos ...* p.p. 69-73

⁴⁹ *Ibid* pag. 74

⁵⁰ *Ibid* pag. 75

la riqueza, ya que es el principal promotor para que se otorguen beneficios comunes, colectivos o bienes públicos necesarios.⁵¹

• EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y EL DESARROLLO URBANO.

Una de las características básicas de la expansión de la mancha urbana ha sido su dispersión y la ocupación de terrenos sin infraestructura, de vocación agrícola y con francas dificultades topográficas (pendientes, barrancas y cauces). El área que ocupa el Distrito Federal, creció en forma horizontal, con gran densidad y rápido crecimiento físico, todo dentro de un territorio de 149,9 hectáreas; el aumento demográfico, acarreoó diversas demandas- (vivienda, servicios, seguridad).

La población ha crecido, de 1'760,000 en 1940 a 8'235,244 habitantes para 1990.⁵² En el periodo comprendido entre 1950 y 1990 se efectuó un cambio en la relación de población que habita el Distrito Federal; acentuada, a partir de 1960, ya que creció rápidamente, en una expansión física no planeada, sin previsión suficiente de las necesidades de integración futura de la zona. Resultado de lo anterior ha sido los rezagos en la dotación de infraestructura, servicios, equipamiento y vivienda en las zonas de crecimiento así como la poca coordinación entre las diversas instancias de Gobierno que concurren en la zona para la provisión de los mismos.

En este proceso de la ocupación destacan: la irregularidad jurídica en la tenencia de la tierra, la segregación socioeconómica en la que la población de menores ingresos ha ido ocupando las zonas con mayor dificultad para urbanizar; el creciente deterioro en la zona central, producto de la competencia entre los usos del suelo más rentables y la errática regulación de la tierra de los mismos; desarrollo de zonas dormitorios carentes de los servicios y el equipamiento básicos y la lenta desconcentración de servicios y ausencia de empleo en algún otra parte fuera de Distrito Federal⁵³ y su zona conurbada.

⁵¹ Mancur Olson La Lógica de la acción colectiva. Bienes p.p. 24-25

⁵² Estadísticas de Hechos Vitales: Distrito Federal: Evolución de la Población 1900-1990 y Componentes del Crecimiento Poblacional, 1981-1990. Programa de población 1992. Proyecto, Colección Folio 1, 2, 3, 4 y 5 México 1991-1992, pag. 25.

⁵³ A este respecto el libro Después del Milagro de Hector Aguilar Camín, es un ensayo que estudia de forma histórico-secuencial, el impacto que provocó el llamado "Milagro mexicano", sobre todo a partir de la etapa de industrialización (1940), sobre la conformación demográfica, y de migración campo-ciudad, con toda su compleja red de problemas sociales que nació de este acelerado proceso de urbanización y de concentración demográfica, que conllevó a problemas deficitarios en materia de seguridad, empleo, educación, salud, alimentario, y así como los de tipo político y aun cultural. Ver capítulo V Edit. Cal y Arena. p.p. 151-164

En este sentido se puede concebir la problemática urbana como un espacio, con variables e indicadores particulares, como lo son las características físicas; usos del suelo, población; que permite estudiar la ciudad a partir de áreas de expansión, en consolidación, en dispersión y en áreas de densificación, más las fronteras urbanas, ubicadas más en el futuro que en el presente de la ciudad.⁵⁴ Su estudio implica un diálogo plural, entre diversas tradiciones teóricas, experimentando nuevas tecnologías, técnicas de investigación.

Para ello se requiere una visión en donde la ciudad ya no sea "espacialidad simple, como un mosaico de zonas que se agregan y ensamblan para dar lugar al todo",⁵⁵ ya que, con esto, se reduce su visión exacta. Solo con el entendimiento cabal de los fenómenos temporales, procesos, incorporando conceptos teóricos, se lograría explicar mejor la espacialidad urbana. Importante, resulta comprender el papel del Estado en el proceso, como se articula a los intereses del sistema y lo reproduce, como los aspectos de la administración de la ciudad, que la condicionan, se puede complementar a su estudio.

• EL DESARROLLO URBANO (ANTECEDENTES DE PLANEACIÓN TERRITORIAL).

La superconcentración económica-demográfica en la Ciudad de México se agudiza, al emerger un nuevo ámbito de concentración de corte megalopolitano. Así, para 1976, el Estado da el primer paso con el fin de atacar el problema de la ocupación territorial del país. Inicia con la Ley General de Asentamientos Humanos, reformada en 1981 y 1983, "su promulgación construye un avance indudable en la historia de la planeación espacial en México al haber homogeneizado la legislación federal, estatal y municipal, relacionada con los asentamientos humanos, e iniciado la coordinación entre estos niveles de gobierno."⁵⁶ Para 1984 se emite el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, elaborado por la SEDUE, el cual, según, Priscilla Connolly dice que es un programa

⁵⁴ Seminario Permanente de Antropología Urbana. Un modelo multidisciplinario en el estudio del fenómeno suburbano. "Reflexiones meteorológicas en torno a la realidad urbana." Coordinadora y Compiladora Irma Beatriz García Rojas. IUA-CH y Programa Universitario de Estudios sobre la ciudad, UNAM. México 1997. pag 17

⁵⁵ Ibid pag. 31

que coincide con las políticas económicas neoliberales y la estrategia monetaria del gobierno de Miguel de la Madrid, según el cual tiene la intención de cambiar el patrón de ocupación del territorio mediante la jerarquización de ciudades para la prestación de servicios.⁵⁷

Básicamente, con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos que derivó en un Sistema Nacional de Planeación Urbana y que dio pie al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se da inicio a la intervención del Estado en la planeación territorial en México, que han intentado revertir los procesos iniciados con el México por postrevolucionario. Básicamente dos son las acciones con que se han tratado combatir la problemática del suelo en el D.F.: 1º La regularización de la tenencia de la tierra y, 2º La creación de reservas territoriales. Enfocados, fundamental al desarrollo socioeconómico y espacial de la propia ciudad.⁵⁸ Para el Estado la regularización es una de las formas institucionales de enfrentar invasiones, fraccionamientos o adquisiciones irregulares de predios ejidales, comunales, estatales o privados, pero esto ha conllevado a que cada administración establezca su "programa de regularización," deslindando responsabilidades con el anterior y "dosificando" la información de "acuerdo a circunstancias políticas."⁵⁹

El mismo autor considera que los gobiernos solo se han preocupado por detectar las condiciones físicas de los asentamientos (superficie, número de lotes, magnitud de población, condiciones jurídicas y administrativas de la irregularidad), creando un desconocimiento y por ende, dejando de lado las condiciones de vida de la población, procesos políticos y sociales gestados cotidianamente en estas colonias, que al no ser agregado dicha información y conocimiento, "se da una pobreza conceptual del problema."⁶⁰

⁵⁶ Una Década de Planeación Urbano-Regional 1978-1988. Gustavo Garza (compilador) Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México 1989, Edit. El Colegio de México pag. 11

⁵⁷ Ponencia de Priscilla Connolly en Conferencias sobre Urbanización UAM 1988, "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984: ¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias?" pag 33.

⁵⁸ Iracheta Cenecorta, Alfonso X "Diez Años de Planeación del Suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". en Una Década de Planeación Urbano pag. 257

⁵⁹ Iracheta Cenecorta "Diez Años de Planeación del Suelo en la Zona pag. 258

⁶⁰ *Ibid* p.p. 259-269.

• LA PLANEACIÓN TERRITORIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Para tal efecto (los programas de planeación y desarrollo del D.F. inician en 1940, pero desde 1970 se vuelven más numerosos), se han integrado diversos organismos a tal fin: la Dirección General de promoción de la Habitación Popular (1970), Procuraduría de Colonias Populares (1972), CODEUR (1976), DART (1978), Dirección General de Recursos Territoriales (1983), Dirección General de la Regularización de Regularización Territorial (1984),⁶¹ así como el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica (1985); que han intentado medir el crecimiento de la Ciudad, que, para mediados de los setenta ofreció al foráneo un rápido incremento en los programas de vialidad y transporte, ampliación del metro, un programa de ejes viales y sobre todo oportunidades de ingreso, que solo se explican a la luz de la "apertura del auge petrolero que en aquel entonces (1976-1982) parecía inagotable..., los ingenieros-constructores-programadores proponen un modelo de ciudad basado en la movilidad residencia-trabajo que promueve un crecimiento constante de la mancha urbana hacia espacios periféricos donde la planeación no tiene cartas credenciales; pero domina la promoción ilegal".⁶²

Daniel Hiernaux menciona que, hasta 1985 el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica, solo fue una "declaración de intenciones que responde a las inquietudes generalizadas sobre el deterioro ambiental de la urbe, no constituye un verdadero documento de trabajo, un programa director que reorientaría las acciones correspondientes... responde, ... a una declaración de principios, atemporal y espacial." Dos son las causas que señala el autor como impedimento para instrumentar un Plan Director de reordenamiento urbano real: "los recortes en la administración pública y los temblores de septiembre de 1985, que cambian las prioridades del trabajo del DF."⁶³

Aún cuando se instrumenta un marco administrativo y jurídico elaborado,* este fue rebasado por la realidad. Si en 1970 se creía que con la Planeación Urbana había una posibilidad de desarrollar la

⁶¹ Iracheta Cenecorta Op. Cit. pag 258

⁶² Hiernaux, Daniel "La Planeación de la Ciudad de México: Logros y Contradicciones" en Una Década de Planeación... pag. 249

⁶³ Ibid p.p. 250-251

* EL MARCO NORMATIVO DEL D.F. SE COMPONE DE 2 LEYES, 6 REGLAMENTOS, 4 DECRETOS, 6 ACUERDOS, 3 PROGRAMAS, 1 DECLARATORIA Y VARIAS CIRCULARES, DERIVADO DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS URBANOS, QUE PROMULGA LOS PLANES Y PROGRAMAS QUE ORDENAN LAS LEYES Y REGLAMENTOS, TODO PARA PLANEAR EL USO DEL SUELO, Y PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS. EL SISTEMA FUNCIONA COMO SIGUE: UN PLAN DIRECTOR PARA EL TERRITORIO DEL D.F., QUE DETERMINA LAS

ciudad con equilibrio entre sectores, con respeto al medio ambiente por parte de estos sectores productivos; la propia contradicción de su crecimiento, -economía contra medio ambiente, grupos sociales versus grupos sociales, bien común versus bien colectivo- descubrió, sus limitaciones al final de la última década del siglo.

Asimismo otra de las circunstancias que ha acarreado a estos desequilibrios, es el auge inmobiliario privado en contraposición de los programas parciales de reordenamiento urbano; es decir, con la crisis y desplome del sueño del oro negro, los planes parciales de reordenamiento del uso del suelo, desaparecieron;- sin que hasta la fecha se haya retomado al 100%-, lo que ocurrió fue que después de un pequeño lapso, para 1984, este surgiera de forma, por demás dinámica, en proyectos particulares que ocupan gran cantidad de m², complejos, con mezcla de usos y grandes estacionamientos que deben funcionar bien. Lo anterior es una de las realidades sobre la cual se debe ajustar la normatividad en beneficios más extensivos y coherentes.⁶⁴

POLÍTICAS Y MODELO AL D.F. EN: ÁREA URBANA Y DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA. DE AQUÍ PERMITEN LOS PROGRAMAS PARCIALES PARA CADA DELEGACIÓN, LOS CUALES DETERMINAN EL USO DEL SUELO PARA CADA UNO DE LOS NIVELES DE DOS MILLONES DE LOTES DE LA CIUDAD. DICHO SISTEMA SE BASA EN EL CONCEPTO DE ZONIFICACIÓN: HABITACIONALES, DE SERVICIOS, E INDUSTRIALES; A CADA ZONA SE LE DETERMINA UN USO DE SUELO: HABITACIONALES DE BAMA MEDIANA, COMPLEMENTARIOS, CORREDORES Y MEZCLAS DE USOS MIXTOS.

LOS PROGRAMAS PARCIALES NOMBRAN LA DENSIDAD Y LA INTENSIDAD, ES DECIR, LOS METROS PARA VIVIR Y EL TIPO DE CONSTRUCCIÓN DEBIDAS; ESTOS A SU VEZ LA INDICAN EN ZONAS DE BAMA DENSIDAD Y ZONAS DE BAMA, QUE ABARCAN DE FORMA "LEGAL" (LOS METROS) SUS DENSIDADES Y INTENSIDADES. ASIMISMO LOS USOS SE CLASIFICAN EN PERMITIDOS, CONDICIONADOS Y PROHIBIDOS; ES DECIR, SON LOS QUE SE OTORGAN COMO LICENCIA PARA CONSTRUIR; LICENCIAS DE PROYECTOS GRANDES CON PAGO AL USO DE SUELO, EVALUANDO IMPACTO Y VIABILIDAD EN SU REALIZACIÓN, Y AQUEL QUE REQUIERE UN CAMBIO DE USO DE SUELO QUE SE CONTRAPONA A LA LEY Y REGLAMENTOS DE ZONIFICACIÓN, CON UN PROCEDIMIENTO DE CONSULTA REGIONAL Y DELEGACIONAL, EVALUANDO SU PROCEDENCIA O NO, VALIDANDO SE EN SU CASO CON LA PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL D.F. Y EL REGISTRO EN EL PLAN DIRECTOR.

EL ÚLTIMO PUNTO TIENE GRAN RELEVANCIA, YA QUE DE UN TOTAL DE 952 MODIFICACIONES ENTRE 1990-1994, SE OTORGARON 457, EN DONDE 100 QUE ABARCAN 330, 004 M². DE CONSTRUCCIÓN SON PARA VIVIENDA (GESTIONADAS EN UN 50% POR GRUPOS POPULARES), 121 CON 170,216 M². DE CONSTRUCCIÓN PARA OFICINAS; 162 CON 125,831 M² PARA COMERCIO; 10 CON 40,652 M². PARA ESCUELAS Y 61 CON 46,417 M². PARA LA INDUSTRIA.

LAS LICENCIAS SON GESTIONADAS EN LAS DELEGACIONES Y/O EN LOS COLEGIOS DE ARQUITECTOS O INGENIEROS. LAS DE CONSTRUCCIÓN LA OTORGAN LAS DELEGACIONES Y LAS DE USO DE SUELO LA COORDINACIÓN DE REORDENAMIENTO URBANO. ESTA ÚLTIMA SE ENCARGA DE TRAMITAR LAS MODIFICACIONES A LOS PROGRAMAS PARCIALES. Ley General de Asentamientos Humanos 1984; documentación de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados; Documentos Básicos de la Coordinación General de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica del D.F. 1995.

⁶⁴ Gamboa de Buen Jorge "El marco normativo del desarrollo urbano en el D.F." en *Sociedad y Desarrollo Urbano Hacia un nuevo orden del Territorio*. Primera Edición, LV Legislatura-CAIOP 1994. p.p. 48-49.

- **EL MARCO JURÍDICO INSTRUMENTAL ACTUAL DEL DESARROLLO Y LA PLANEACION URBANA**

Actualmente la planeación urbana se inserta en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, y se enmarca en el Sistema Nacional de Planeación Democrática que establece la Ley de Planeación en sus artículos 16°, fracciones III y IV, 20° y 23°. Asimismo el PNDU guarda observancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, presentado a la Nación por el Presidente Ernesto Zedillo el 31 de mayo de 1995; orientado por lo que señala el PND para el desarrollo urbano, en su capítulo de Política Social. Asimismo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, da cumplimiento a la Ley General de Asentamientos Humanos en sus artículos 11°, 12° y 13°, al mismo tiempo, considera las previsiones de los artículos 23°, 24°, 25° y 26° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente atiende los lineamientos sobre distribución de la población que señala el Programa Nacional de Población 1995-2000.

Asimismo, este Programa observará congruencia con lo que señalan respectivamente los programas: para un Nuevo Federalismo 1995-2000; de Protección Civil (Secretaría de Gobernación); de Vivienda 1995-2000 (Secretaría de Desarrollo Social); de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo); Sectorial Agrario 1995-2000 (Secretaría de la Reforma Agraria); de Medio Ambiente 1995-2000; Hidráulico 1995-2000; para Atender la Agenda del Desarrollo Sustentable 1995-2000 (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca); de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000 (Secretaría de Comunicaciones y Transportes); de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000 (Secretaría de Energía) y para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 (Departamento del Distrito Federal).

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, señala dos grandes objetivos, correspondientes a las vertientes de la política en este campo: 1° propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y de las regiones y, 2° inducir el crecimiento de las ciudades de forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, con apego a la autonomía estatal y a la libertad municipal.⁶⁵

⁶⁵ Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. Capítulo II Objetivos. pag. 27.

En este mismo Plan se señalan los Programas Estratégicos, y exponen los principales instrumentos para operar la política del sector: el Programa de 100 Ciudades; el Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas; el Programa de Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano, y el Programa de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano.

• **LA BASE JURÍDICA DE LA PLANEACIÓN METROPOLITANA Y DEL DISTRITO FEDERAL**

Para tal efecto se instrumenta el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México el cual establece los lineamientos básicos para la acción pública y privada en el ámbito territorial del Valle de México. Se trata de un instrumento de carácter intermedio, entre las disposiciones en materia de desarrollo urbano establecidas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y los programas y planes de desarrollo urbano correspondientes al Distrito Federal y al Estado de México. Su propósito fundamental consiste en establecer los cursos generales de acción para definir la estrategia de ordenación territorial en el Valle de México, a partir del compromiso de las entidades involucradas en su formulación, con respeto a su soberanía.⁶⁶

Los fundamentos jurídicos para el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México son abundantes; se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, Ley General de Asentamientos Humanos, así como de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y de las leyes de Planeación y de Asentamientos Humanos del Estado de México, entre otras.

Asimismo el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 identifica al Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas dentro de sus programas estratégicos, en donde se señalan el mejoramiento urbano de áreas marginadas, la coordinación intermunicipal e interestatal para la administración de las zonas metropolitanas, el reordenamiento metropolitano sustentable y la promoción de sistemas de transporte multimodal como líneas de acción prioritarias.

Asimismo el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana debe tomar en cuenta tanto el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, como los demás planes y programas previstos en la legislación de ambas

entidades federativas; como son los programas delegacionales, y parciales, en el Distrito Federal; el Plan Regional Metropolitano, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los Planes de Centro de Población Estratégico y los Parciales de los municipios conurbados al Distrito Federal, y en su momento deberá considerar lo que disponga el Programa Megalopolitano. Todo ello con la finalidad de ajustarse a las disposiciones y de proponer los ajustes necesarios para lograr una congruencia adecuada y eficacia en las acciones.⁶⁷

Acorde a lo anterior, este Programa de ordenación metropolitana, mantiene congruencia con el Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000, que en sus objetivos fundamentales establece:

- a) Fortalecer la vida democrática de la Ciudad.
- b) Avanzar hacia una Ciudad segura para todos.
- c) Potenciar el desarrollo económico, manteniendo el equilibrio demográfico.
- d) Mejorar el entorno urbano y preservar el medio ambiente, como base del desarrollo económico y la elevación de la calidad de vida.
- e) Impulsar el desarrollo social para igualar oportunidades y reducir inequidades.
- f) Asumir la condición metropolitana de la ciudad y su función central en la megalópolis, apoyando una gestión coordinada y concurrente, y, propiciar el desarrollo de los instrumentos de planeación, regulación, fomento, control, coordinación, gestión social y participación ciudadana, para dar vigencia a la operación del Programa.⁶⁸

Asimismo dentro de los objetivos particulares del Programa encontramos:

- "Orientar el asentamiento de la población hacia zonas que puedan contar con condiciones adecuadas de infraestructura y equipamiento.
- Propiciar la generación de una oferta de suelo y vivienda al alcance de la capacidad económica de los pobladores.
- Evitar el poblamiento en zonas de riesgo sujetas a desastres y disminuir el grado de vulnerabilidad de la metrópolis."⁶⁹

⁶⁶ Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos-SEDESOL. p.p. 6-7

⁶⁷ Programa de Reordenación..... pag. 15.

⁶⁸ Ibid pag. 15

⁶⁹ Ibid p.p. 17-18

Actualmente la disposición reglamentaria en materia de planeación territorial y definiciones del uso del suelo para el Distrito Federal, se observa en La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en donde se establecen los programas Delegacionales de Desarrollo Urbano; expedido por la 1ª Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1996 y modificada en agosto de 1999, producto de una reforma política en curso, y al incremento de la participación ciudadana, expresión de una mayor democracia; así como a la necesidad de “adecuar la planeación urbana a las nuevas circunstancias del fenómeno urbano en el valle de México, y a la necesidad de modernizar la planeación urbana para adecuarla a los requerimientos que imponen el desenvolvimiento nacional”.⁷⁰

Bajo la nueva administración del Distrito Federal, se contempla a las delegaciones como órganos desconcentrados con funciones en materia de gobierno, administración, obras y servicios, así como la existencia de Consejos Ciudadanos por delegación, como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, con atribuciones para la gestión y supervisión de obras y servicios (ver Estatuto de Gobierno del D.F.), Consejos Ciudadanos órganos de representación política a nivel delegacional. Aún así, las atribuciones a nivel delegacional, resultan “limitadas en lo que se refiere a la planeación y gestión del desarrollo urbano”.⁷¹

A pesar de que el D.F. tiene una base reglamentaria amplia, esta tiene contradicciones en lo que se refiere a la planificación y la zonificación,⁷² por ello la Ley de Desarrollo Urbano de 1996. En lo que se refiere a la “planeación, estableció un sistema de planes diferentes (General, parcial, programa operativo anual, y de seguimiento y control), y planes para Zonas Especiales de

⁷⁰ Rébora Togno, Alberto “Marco jurídico institucional” en Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México Tomo I, Serie Economía y Sociedad en la Metrópoli. Colección Las Ciencias Sociales, (Coordinador) Roberto Eibenschutz Hartman. México 1997. PORRUA/ UAM-X p.p. 195-198

⁷¹ *Ibid.* p.p. 198-200

⁷² La primera comprende la derivación de lo establecido en el plano Regulador, (condiciones generales de los asentamientos urbanos), la segunda se refiere a la reglamentación de fabricas, comercios y en general del ejercicio de cualquier actividad en el D.F.

Desarrollo Controlado (ZEDEC)⁷³, que trajo la paradoja de la inexistencia legal de los planes delegacionales”.⁷⁴

El problema se dejó de lado al denominar “planes parciales” a los delegacionales, los cuales solo pasaron a ser meramente regulatorios, esta situación, actualmente hizo indispensable “replantear el régimen de planeación que la ley contemplaba y en particular, reestructurar al sistema de planes que rige legalmente en el Distrito Federal”.⁷⁵

Así la reglamentación actual comprende y establece en lo fundamental zonas urbanas y de conservación ecológica y, delinea la estructura urbana; con sus centros, subcentros y corredores urbanos. En tanto las delegaciones fijan sus zonas en áreas urbanas como su uso e intensidad de uso permitido, condicionado y prohibido; esta zonificación tiene contradicciones, como se menciono anteriormente y, se hace necesario una revisión de la misma que permita pasar de un “determinismo tecnocrático en el desarrollo urbano a un enfoque más pragmático”,⁷⁶ para regular las áreas de interés general, o en las que se presenta un conflicto de intereses en la comunidad, que conciliados, den pie a normas regulatorias urbanas.⁷⁷

• LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS HUMANOS Y LOS USOS DEL SUELO ANTE EL CAPITAL INMOBILIARIO

El manejo político que le dan las organizaciones de colonos u otras, al manejo de la obtención, regularización y desarrollo o urbanización de la tierra en las colonias populares, ha desvirtuado la acción gubernamental, al ser las primeras, formas de dominación paralelas a las institucionales; estas en gran medida con el visto bueno de las autoridades, desvirtúan su contenido social,

⁷³ Este se expidió en 1994, para un sinnúmero de colonias, por acuerdo del Director General de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica.

⁷⁴ Rébora Tognio, Alberto Op. Cit pag. 206

⁷⁵ Rébora Alberto Marco ... pag. 207

⁷⁶ Ibid pag. 208

⁷⁷ A este respecto el autor menciona el caso de las zonas residenciales, donde la discusión pública sobre la zonificación, desde el punto de vista de la permanencia o de la modificación de las condiciones del entorno, del cual depende el valor de la propiedad y la calidad de vida, suscita apasionadas polémicas y moviliza y politiza a los vecinos. Bases para la planeación....Alberto Rébora Marco jurídico.... pag. 208

convirtiéndose en algunos casos en “instrumentos de control político o bien de apoyo al capital inmobiliario, pasando de “promotores de vivienda popular o social a ser fraccionadores en la lógica del capital inmobiliario.”⁷⁸

Las cifras que se leen en los documentos oficiales, dan un panorama de logros importantes, pero en la realidad la participación estatal no ha sido lo suficientemente amplia; la dotación de los servicios básicos no se ha acompañado con la regularización de la tenencia de la tierra, por lo cual, se ha jugado con la necesidad de la gente acentuando el “carácter paternalista que ciñe la relación entre el gobierno, y los sectores populares”.⁷⁹ Asimismo, existen serias deficiencias en los procesos de regularización, en lo que se refiere a la seguridad de la tenencia y la accesibilidad a los medios de consumo colectivo y avance en la redistribución de la riqueza.

El problema central es por las condiciones en que se dan estos procesos. En algunos asentamientos, donde existen mejores condiciones ecológicas y posibilidades futuras de mejoramiento urbano, existe la tendencia a conformar un proceso circular y acumulativo donde el colono se encuentra en desventaja frente a los estratos de mayor ingreso y el capital inmobiliario; en la capitalización de la renta generada por la regularización e introducción de servicios. Es decir, la regularización introduce formalmente el predio en el mercado legal privado, que es altamente especulativo y segregacionista de aquellos sin capacidad de compra. Dependiendo del interés específico que el predio despierte en grupos de mayor ingreso y para el capital inmobiliario, basado en su localización y grado de equipamiento, se generará un encarecimiento de la tierra y por lo tanto la necesidad del cambio de uso o de intensidad de uso o de clientela con mayores ingresos; en estas circunstancias, el poblador que sólo cuenta con un lote y una vivienda precaria es presionado por la vía de los precios del suelo a vender su propiedad. Es decir, el mercado puede expulsarlo a zonas más baratas que no sean atractivas al capital inmobiliario y generalmente de tenencia irregular y no aptas para el desarrollo urbano “esto se ha generalizado en el Distrito Federal,... y, desde los años setenta,... los colonos fueron integrados formalmente al mercado del suelo, siendo absorbidos por su lógica de operación”.⁸⁰

⁷⁸ Iracheta Cenecorta, Alfonso X “Diez Años de Planeación del ... p.p. 270

⁷⁹ Iracheta Cenecorta, Alfonso X “Diez Años de Planeación del ... pag. 270

⁸⁰ Ibid p.p. 271-272

Así dentro del ámbito de la cultura en los procesos urbanos, el comportamiento de la gente de la ciudad resulta vital para comprender porque, estos tienen un papel determinante en la "cuestión de los mercados, desde la promoción misma hasta la valoración de los inmuebles; en donde la valoración del suelo antes del mercado tiende a ser independiente al valor del suelo, e incluso, de las características físicas o estructurales de los inmuebles, la cual es influida por el sentimiento patrimonialista, distinto a lo esperado a partir de la teoría económica, es en suma, vivienda unifamiliar, ligada a la tierra".⁸¹ Es por ello que a pesar de que hay suelos ecológicamente "inadecuados", como barrancas, terrenos salitrosos y otros, no hace sino que los colonos se asienten de manera permanente, al expandirse el núcleo familiar o cuando allegados se incorporan a este espacio.

Se puede decir que son tres los problemas y dificultades que al respecto de la regularización de los fraccionamientos ilegales: 1° Las modificaciones de los usos del suelo privado a sociales "abren el mecanismo a una mayor especulación urbana"; no se atacan las causas ni se previene su recurrencia en el futuro, "solo se resuelven conflictos en respuesta a demandas populares, lo que hace, persistan los problemas previos e incluso se agudicen" (ausencia de infraestructura, y servicios públicos). 2° La permisión de usos del suelo industriales con habitacionales no favorece a la población. 3° En contraparte a la reducción en la participación del "Estado para mantener reservas territoriales y regular, aunque fuera mínimamente, el uso de transferencias del suelo urbano, pudiendo ser las consecuencias a mediano plazo regresivas desde el punto de vista de una más efectiva utilización del espacio urbano para beneficio común."⁸²

El último punto, es un claro ejemplo de la torpeza en la cual se ha manejado el control de la tierra por parte del gobierno, ya que compra caro solo para dotar a una pequeña porción de la población de espacios, pero si escritura a promotores inmobiliarios, empresas y organismos constructores de vivienda, que hacen parecer al gobierno como agente inmobiliario, es decir, cuando las reservas han sido vendidas y ocupadas

⁸¹ Ignacio Kuntz . "Un modelo multidisciplinario en el estudio del fenómeno suburbano. Reflexiones metodológicas en torno a la realidad urbana" en Problemas Teóricos-Metodológicos en el Estudio del Mercado Inmobiliario Habitacional de la Ciudad de México. del Seminario permanente de Antropología Urbana. (Coordinadora y compiladora) Irma Beatriz García Rojas. Instituto de Investigaciones Antropológicas, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario Sobre la Ciudad. UNAM, México 1997. Edit. UNAM pag. 43-44

⁸² Iracheta Cenecorta, Alfonso X "Diez Años de Planeación del ... p.p. 272-273

• LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Dentro de las consideraciones para tomar en cuenta, esta la participación ciudadana, que comienza de manera incipiente en los setenta y que, en la década actual "...no distingue ya niveles socioeconómicos o zonas de la ciudad...ahora participan y se preocupan por el futuro y por el deterioro de su calidad de vida,"⁸³ asunto que derivado del sismo de 1985, el deterioro ambiental, la creciente congestión, deslaves, faltas de agua potable en ciertas épocas, entre otros, como la claridad para otorgar y definir que corresponde a cada suelo, han concientizado al grueso de la gente, en algo muy elemental: calidad de vida.

Sin duda con la incorporación de la ciudadanía en la planeación y administración "la planeación ha trascendido el ámbito de las dependencias administrativas para comenzar a arraigarse en la sociedad misma. Es decir, la sociedad se ha empezado a apropiarse de la planeación, como parte de sus intereses... hay planeación fuera de los aparatos burocráticos... es un proceso de apropiación social de los planes, que dentro de la agenda política de la planeación es un difícil asunto."⁸⁴ Parte notoria de este cambio ha sido la instauración de un Congreso Local, con facultad de "dar una interpretación más precisa de lo que significa la facultad de reglamentar los usos del suelo",⁸⁵ el cual es un cambio que se debe dar, primero a nivel delegacional, pero sobre todo desde la colonia con los cauces institucionales creados para ello.

A lo anterior se debe considerar que el marco jurídico normativo a los esfuerzos de planeación urbana es el Artículo 115 constitucional; que ordena que en el caso de existir áreas metropolitanas que rebasen los límites de entidades federativas, la planeación y regulación de sus asentamientos humanos se llevará a cabo conjuntamente entre el gobierno federal, los gobiernos, de los estados y los gobiernos de los municipios. Es decir, tenemos un modelo constitucional para regulación de las

⁸³ Iracheta Ceneqorta, Alfonso X "Diez Años de Planeación del ... pag. 49

⁸⁴ Azuela de la Cueva, Antonio "Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la Ciudad de México." en Expansión Urbana y Transformación de la Instituciones Políticas, del Coloquio Expansión de la Mancha Urbana. Tomo I. organizado por la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la UAM-Xochimilco, México D:F 1990 Edit. Antártica, S.A. de C.V. p.p. 38-39

⁸⁵ Ibid p.p. 39-42

áreas metropolitanas, lo que implica que los tres niveles de gobierno deben reunirse para regularlas y planearlas.

Por otro lado, bajo el Artículo 27 Constitucional el Estado tiene la facultad de intervenir en “las relaciones de propiedad, transformándola y conduciendo los procesos de apropiación y producción del territorio...”⁸⁶ pero, los ejercicios de planeación no han intervenido lo suficientemente a fondo para modificar el status de la propiedad urbana y hacer posible una regulación de la expansión de la mancha urbana; lo anterior se refleja claramente en el mercado inmobiliario, en donde, miles de hectáreas, marcadas como reservas territoriales, y susceptibles de ser desarrolladas eficientemente, no lo son por la ausencia de una efectiva intervención sobre el mercado de la tierra por parte del Estado, como lo menciona Antonio Azuela de la Cueva en la obra citada.

El mismo autor menciona que lo anterior se refleja en que “gran parte de la expansión de la mancha urbana que ha alojado a los sectores populares en los últimos años; se ha dado en terrenos ejidales y comunales, mediante ventas ilegales, toleradas y protegidas por este enclave corporativo que protege un gran negocio y un desorden en la ocupación territorial, y que impide la aplicación de los planes de desarrollo”.⁸⁷

Con el cambio político ocurrido con la elección del gobierno del D.F., este, necesariamente, ha procurado desarrollar una nueva estrategia de participación de la ciudadanía en los procesos de planeación urbana; contenidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, enmarcado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en donde al menos en eslogan (una ciudad democrática y participativa; una sociedad incluyente y solidaria, etc.), pretende encauzar la actividad de movimientos sociales y asociaciones pro-vivienda y tierra, de colonos, barrios y pueblos de la ciudad, para contar con apoyo a efecto de poder enfrentar el poder inmobiliario y los intereses de industriales y/o inversionistas de megaproyectos comerciales

Siguiendo el Plan Nacional, el nuevo gobierno capitalino consideró que el ordenamiento del territorio y la organización de la ciudad requiere de una administración abierta y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, por lo que es importante incorporarla en los procesos

⁸⁶ Ibid pag. 45

⁸⁷ Azuela de la Cueva, Antonio en Expansión Urbana y Transformación de las Instituciones Políticas... pag 46

decisivos y en el seguimiento y evaluación de acciones en materia urbana.⁸⁸ Básicamente, es una consecuencia derivada de la posición política adoptada por el PRD antes de su ascenso al poder.

Se puede decir que la participación social efectiva en todo aquello que le interesa es producto de una transición hacia la democracia que la capital del país ha experimentado;⁸⁹ Es producto de espacios liberados por la globalización y el nuevo papel del Estado, políticos y económicos; que ante la quietud e inacción del mismo la sociedad ha cubierto, ya sea mediante la acción individual o de la organización colectiva. La ciudad quiere participar. Esto es quiere dejar la pasividad de la democracia indirecta a la "democracia participativa, directa"⁹⁰ como alternativa de no abdicar en el interés de la cosa pública.

Tal reversión, conlleva anular el persistente, sistemático y generalizado patrón de corrupción oficial, institucionalizada en todos los niveles de gobierno; la impunidad y carencia de transparencia y rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.⁹¹ Pero sobre todo establecer correctamente la prioridad en cuanto al suelo, sus usos, densidades e intensidades, regularización, para llevar a la ciudad más "grande del mundo" a una experiencia humana respecto de las alternativas disponibles para un futuro mejor para su supervivencia misma.

⁸⁸ Lo anterior se puede revisar también en el Programa de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano 1998 Dirección General de Estadística e Informática.

⁸⁹ Alberto Székely Desafíos del Nuevo Escenario Político para una Participación Social en la Gestión del Medio Ambiente Urbano en México. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional de la Ciudad de México del 16 al 18 de noviembre de 1998, organizado por el Gobierno del D.F. y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá. pag. 2

⁹⁰ Alberto Székely Op. Cit. pag. 4

⁹¹ Ibid pag. 5

PROPUESTA SOBRE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

LA VISIÓN DEL FUTURO

• EL FUTURO COMO PUNTO DE PARTIDA DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL

Abordar la discusión sobre como prepararse para enfrentar los retos que la cuestión urbana en su aspecto espacial plantea, implica establecer que solo con una previsión correcta del futuro, y no solo del inmediatismo como se ha tratado de enfrentar, por parte de las autoridades y de la sociedad misma, se llegara a buen puerto en la consecución de mejores niveles de vida de la gente. Se cubrirá, consecuentemente uno de los objetivos del Estado: proporcionar los bienes públicos en busca de satisfacer el bien común de la población.

Reconociendo que es el hombre el principal responsable de su destino, ya que este se inscribe en el ámbito del descubrimiento, ya que pertenece a los intereses personales del hombre (sobre sí); y, cuando se concibe al futuro como "devenir (algo que se ira construyendo), es objeto del discurso de la acción. En este caso se habla de estudios del futuro, de futurologia o de prospectiva".⁹²

Para abordar el estudio del futuro desde la Prospectiva, debe evitarse conceptualizarlo como algo adivinatorio, o descubrimiento único y unidimensional, se requiere concebirlo y visualizarlo como "múltiple y pluridimensional. Es más, no únicamente lo imagina como porvenir (estará por venir) sino que instrumenta su construcción como devenir (estará sucediendo con, y quizá gracias a, nosotros).⁹³

Así bajo esta perspectiva se deben elaborar y plantear diversas preguntas para abordar el futuro, conceptualizando las siguientes preguntas: ¿Para que planear?, ¿Que planear? y ¿Que significa planear?. Cada una de ellas tiene diferentes acepciones; la primera es referida a la anticipación a los problemas por venir, ya que con ello, se toman y adoptan posiciones previas a las situaciones

⁹² Tomas Miklos. Criterios Básicos de Planeación. 1º Edición. México 1988., Instituto Federal Electoral p.p. 14-15

⁹³ Ibid. pag 14

problemáticas; proviene, sobre la base de los recursos (incluidos, gente, dinero, bienes, tecnología, tiempo, instrumentos, ayuda, etcétera), para aprovecharla en beneficio personal o colectivo; “para ello planeamos, para salir airoso de las situaciones problemáticas (presentes o futuras), para enfrentar racional y organizadamente, y para resolverlas de la mejor manera posible. Es más, cuando los recursos disponibles son escasos o insuficientes, la planeación permite obtenerlos a tiempo y optimizar su utilización”.⁹⁴

El planear nos lleva a pensar en la actividad del hombre, es decir, aquellos trabajos que procuran un fin, el que sea, en beneficio del mismo individuo o de la colectividad o de algún sector de la misma. “Así pues, es factible planear casi todas las actividades humanas. Casi, porque es necesario considerar la posibilidad de actitudes y de respuestas de carácter espontáneo, urgente o intempestivo. Sin embargo, inclusive la espontaneidad pudiera ser planeada conscientemente (si no totalmente, por lo menos la posibilidad de que ocurra)”.⁹⁵

Lo anterior está referido concretamente a “llevar a cabo acciones de planeación que, implica decidir, en el presente, las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos previamente establecido; se define como un proceso anticipatorio de asignación de recursos (personas, dinero y tiempo) para el logro de fines determinados”.⁹⁶

Hay dos objetivos básicos para la planeación; a saber:

- Aminorar los efectos negativos derivados de algo indeseable que, se prevé, pudiera ocurrir en el futuro.
- Aprovechar futuras conjeturas favorables. Se puede decir que se debe reflexionar para con el futuro en busca de la consecución de un objetivo, integrados en una “secuencia de decisiones y eventos que, realizados de manera sistemática y ordenada, que infiere en la organización, el esquema más racional para definir lo que se quiere. Esto implica un objetivo, que pueda decidir sobre un futuro institucional.”⁹⁷

⁹⁴ Tomas Miklos. Criterios... p.p. 14-15

⁹⁵ Ibid. p.p. 15-16.

⁹⁶ Tomas Miklos y María Elena Tello, Planeación interactiva. México 1993, Edit. Limusa-Noriega, pag. 32.

⁹⁷ Tomas Miklos. Criterios... p.p. 16-18

Se puede concluir que la planeación adecua y racionaliza el proceso de toma de decisiones, esta recurre al pensamiento creativo para la selección de nuevas opciones de operación, constituyendo un factor de objetivación y de creación de alternativas en términos sociales. Se puede concretizar en diversas visiones y escenarios y etapas, como pasos sucesivos e interrelacionados, todo como producto de la racionalidad y la creatividad, no en el sentido formal, sino desde una nueva perspectiva más real y mejor identificada con la situación económica y social. Concebida así, implica, la creatividad constante que proyecte dentro de la coyuntura, la orientación y el ritmo de las variables socioeconómicas para conseguir a una mayor racionalidad social.⁹⁸

En suma la planeación es eficaz porque racionaliza y prevé y facilita la creatividad, permite opciones de variables y recursos; como instrumento, se convierte en factor gradual de cambio; las estructuras de planeación permite "formular y ejecutar un plan determinado e incluso para la aplicación de diversos modelos de planeación como posibilidad de adecuación a la estructura socioeconómica propia y vigente."⁹⁹

• LA PROSPECTIVA COMO EL MARCO PROPOSITIVO

Actualmente resulta imposible continuar con los modelos de planificación ligados a evaluaciones y proyecciones del pasado, sus estancia dentro de la historia de hoy, tan cambiante, tan imprevisible, tan acelerada, ya no cabe. Sin embargo, no se desecha la experiencia del pasado, ya que el presente es consecuencia del pasado y es posible engendrar el futuro y modificarlo en alguna forma, si así se decide a actuar sobre él.

Así, controlar el futuro consiste en actuar en el presente como queremos que sea el futuro; esto es, pensar en el presente como queremos que sea el pensamiento del futuro; establecer nuestras relaciones como queremos que sean las relaciones del futuro; esto es, con nosotros mismos, con los demás, con el entorno. Lo anterior solo es posible si se clarifica el escenario futuro en el cual se actuará, o al menos en el que se podría actuar. Utilizando, a este fin, tres escenarios prospectivos diferenciados: escenario probable, posible y deseable.¹⁰⁰

⁹⁸ Tomas Miklos. Crterios... pag 18

⁹⁹ Tomas Miklos y María Elena Tello. Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro. Centro de Estudios prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra, AC. México 1990, Edit. Limusa-Noriega p.p. 15-30

¹⁰⁰ Ibid p.p. 37-54

Podemos entonces decir que un instrumento para el ordenamiento y desarrollo urbano lo es la prospectiva; esto es, planear desde el futuro. Encuadrar el marco de la problemática de la tenencia de la tierra y los usos del suelo en el Distrito Federal, desde un punto de vista más global, ya que no se pueden separar ámbitos y contextos,¹⁰¹ económicos, políticos-sociales, demográficos, culturales, religiosos, ideológicos y aún científico y tecnológicos, que forman parte del entorno donde se desarrolla el problema.

Lo cambiante, desbordante, del acontecer, impide el control de la problemática; no la comprendemos en su significación y trascendencia. por ende, prever el impacto en la dinámica colectiva e institucional, como en lo individual o familiar, es más difícil. Ante esto, la pausa que se requiere, sirve para efectuar el análisis, reflexión y evaluación para entender los efectos directos o indirectos que trae consigo la problemática territorial malos o no.

Concientizarse que el mundo actual, es una red de muchas e intrincadas correlaciones, y que, por ende, los cambios afectan al todo, es entender que la globalización incide en la marcha de cada nación, la emergencia de economías de bloques económicos o productivos, incide hasta en las finanzas familiares e individuales; factores económicos y políticos afectan el campo social, cultural, incluso las que determina la planeación de ciudades, desarrollos inmobiliarios, de comercio, de vivienda, de industria, de infraestructura; así como los recursos públicos en su papel redistributivo; la administración pública, en su fase de gestión, y, hasta valores personales y grupales, que modifican la estabilidad de los fines institucionales.

Ante todo ello "la prospectiva, como se propone, es más que una ciencia o una técnica; es una actitud ante el futuro capaz de transformar en el presente las relaciones de las personas y de las instituciones hacia sí mismas, hacia la sociedad y hacia el mundo".¹⁰²

Asimismo, la prospectiva "es un instrumento que ayuda a clarificar las finalidades por las que se actúa, el para que de la existencia y las posibilidades reales de modelar las circunstancias presentes

¹⁰¹ Tomas Miklos y María Elena Tello. Planeación Prospectiva. Una... p.p. 55-58

¹⁰² Lucio Tazzer de Schrijver. Ensayo sobre la visión globalizadora del cambio en el mundo. Proyecto prospectivo. Universidad la Salle. México 1998. pag. 5

trayendo hacia ellas las intenciones de futuro".¹⁰³ El mismo autor indica que al "contar con una visión prospectiva auxilia en la toma de decisiones y en los procesos de evaluación permanente, ya que en ambos ejercicios el futuro deseado y posible se hacen presentes como motor de la acción".¹⁰⁴

• UNA PROPUESTA DESDE LA VISIÓN DEL FUTURO

Iniciar un cambio en las estructuras institucionales, de gobierno y administrativas, públicas, colectivas y personales; es prioritario para entonces iniciar la convocación a participar en la formulación de propuestas y alternativas respecto al problema básico: la regularización de la tenencia de la tierra y los usos destinos, densidades e intensidades de la tierra, en busca de una mejor calidad de vida de la población del Distrito Federal; con ello satisfacer y buscar el bien público y el bien común particular.

Estructurando un aparato administrativo consecuente con la nueva visión de la responsabilidad pública,¹⁰⁵ es indispensable, así como la nueva actitud del individuo ante el entorno que lo rodea, de respeto y participación en la conformación de las políticas gubernamentales, que permitan llevar a cabo la nueva relación entre autoridades y población, entre instituciones y organizaciones, en las delegaciones y sus colonias, barrios y aun pueblos del DF., en vías del mejoramiento de su entorno espacial-territorial. Lo anterior debe ser base de un efectivo Programa de Modernización Administrativa y como elemento nodal, la política, como actividad organizada, es decir, "fortalecer esquemas democráticos".¹⁰⁶

La política general de ordenamiento territorial, asentamientos humanos y de desarrollo urbano, derivada del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; se establece el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, que bajo dos ámbitos, de formulación y operación, propone:

¹⁰³ Lucio Tazzer de Schrijver. Ensayo sobre la... pag 5

¹⁰⁴ Ibid pag. 5

¹⁰⁵ Revista de administración Pública N° 9. Mauricio Merino "De la lealtad individual a la responsabilidad pública" México 1996, Edit. INAP. p.p. 11-15

¹⁰⁶ PROSPECTIVA Agrupación política nueva. Año 3, Número 8, Noviembre 1997. Artículo de María del Carmen Pardo. La Administración pública en Tiempos de Cambio Político. México 1997. pag. 16

- a) los aspectos que corresponden a la distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio, conforme a un proceso histórico de conformación de asentamientos humanos, y
- b) la organización interna de los centros de población, que presenta particularidades en cuanto a los usos del suelo, tendencias y modalidades de la expansión urbana y presencia de elementos de infraestructura productiva y para la atención de las necesidades de la población.¹⁰⁷

Para tal efecto se debe concretar la coordinación efectiva y real de los tres ordenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Así como la concurrencia y la promoción por parte de la gente y público especializado, que promueva y apoye las actividades económicas locales de cada demarcación política, región económica y zona específica del distrito federal y de su zona metropolitana, en la generación de empleos, por parte del Estado y de los privados; para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, buscando la incorporación de principios de equidad en la gestión pública, así como una sustentabilidad del desarrollo urbano. El mismo programa orienta otros programas estratégicos:

PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE 100 CIUDADES

Implementado para dar continuidad al desarrollo urbano¹⁰⁸ (abandonando a la moda que las administraciones electas implementan), debe coadyuvar al ordenamiento territorial y a la atención a

¹⁰⁷ se ve en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. SEDESOL "Estrategias Específicas para el Desarrollo Urbano

¹⁰⁸ El concepto utilizado, inclusive en el preámbulo del TLC, es aquel referido al "Desarrollo Sustentable", difusión que empezó en 1980 cuando la "Unión Internacional para Conservación de la Naturaleza empezó a presentar una estrategia mundial para la conservación poniendo en el centro el concepto de sustentabilidad. Tenía una base biológica, pero no social o económica. Después la Comisión Brundtland le dio al concepto el pasaporte mundial y estatuto oficial. Esta comisión publicó Nuestro Futuro Común, como resultado de sus deliberaciones en 1987: "el desarrollo sustentable es aquel que provee las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para solventar sus propias necesidades. Hay dos conceptos básicos: atención a necesidades y equidad transgeneracional. Que la generación actual no sea tan voraz como para impedir que las próximas puedan hacer por lo menos lo mismo. Que las futuras generaciones tengan las mismas opciones." Exposición de Fernando Tudela en el Taller sobre Políticas hacia una Agricultura Campesina Sustentable. México D.F. 2-3 de julio 1993. Taller organizado por RIAD-México: CECCAM, CNOC, UNORCA y GEA/Programa PASOS.

Son tres los principales factores que conducirán al desarrollo sustentable: "a) Crecimiento económico, medido en términos monetarios; b) La equidad, medida en parámetros sociales; c) La sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, medida con parámetros físico-bióticos. El término es una estrategia de desarrollo cuyas metas satisfacen las necesidades humanas; tanto en le presente como en le futuro, tomando como base que los recursos naturales son: recursos no renovables; la capacidad finita de los sistemas naturales de producir recursos renovables (alimentos , agua en condiciones óptimas, entre otros); y la capacidad de la naturaleza para contrarrestar la contaminación derivadas de las acciones humanas." Luis Reynaldo Fernández. Panorama Internacional. "Desarrollo y Sustentabilidad" en la revista Ambiente Ecológico Año VII Edición N° 62. Septiembre de 1999. Argentina 1999 Edit. MP Ediciones.

sus demandas. Asimismo se debe procurar dar especial énfasis en la regulación del desarrollo urbano, regido por una estrecha vinculación entre la planeación y la inversión, facilitando flujos que posibiliten la satisfacción de las demandas del desarrollo económico y del bienestar de la población, con observancia de la conservación del medio ambiente.¹⁰⁹

El mecanismo de este programa permite la incidencia en el desarrollo de la ciudad (y de otras); de la participación de recursos federales, estatales, locales, de crédito e incluso de inversión privada, con un esquema de financiamiento en el que no solo la SEDESOL sea el agente técnico de las obras y BANOBRAS el agente financiero, de evaluación técnica y económica de las obras de su vigilancia en el ejercicio de los recursos, sino con la real participación de sectores diversos. Los objetivos de este programa al respecto del desarrollo urbano son:

- a Modernización de la infraestructura y servicios.
- b Propiciar la participación de la sociedad en la definición de acciones de desarrollo urbano, en la vigilancia y aplicación de los planes de desarrollo urbano.¹¹⁰

Y en lo que respecta al suelo, se han definido cinco líneas de acción en donde se concrete la coordinación de los tres órganos de gobierno y los sectores social y privado:

- 1 Regulación del Uso del Suelo y Administración Urbana. Debe fortalecerse la acción de los gobiernos locales (DF), en materia de planeación y administración urbana; actualizar el inventario y promover la transparencia en las transacciones sobre bienes inmuebles; fortalecer las finanzas, y garantizar que los usos del suelo se conserven y estén acordes con los planes vigentes.

En donde las autoridades sean quienes consoliden la conducción del desarrollo urbano; y en donde los planes o programas guarden vigencia técnica y legal y cuenten con el consenso de la sociedad.

El gobierno local debe instaurar procedimientos administrativos adecuados para la conducción del desarrollo, apoyando la modernización del catastro¹¹¹ y de los registro públicos de la

¹⁰⁹ Programa de 100 Ciudades. SEDESOL.

¹¹⁰ Ibid pag. 5

¹¹¹ Es un inventario de la propiedad raíz, que para tal efecto, debe servirse de técnicas modernas en el manejo de la información geográfica de la población urbana, lo debe permitir y hacer más eficiente la prestación de los servicios y un

propiedad y de comercio¹¹², con ello se reforzara la hacienda local y la eficiencia en la observancia de los planes de desarrollo urbano.

- 2 Incorporar el suelo al Desarrollo Urbano. Se busca la incorporación ordenada de suelo en las ciudad con mecanismos que beneficien a ejidatarios y comuneros, el fomento a la ocupación de terrenos baldíos y el apoyo del acceso legal de la población de menores recursos. Esta línea se esta desarrollando principalmente con el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO)¹¹³, que busca la promoción de la oferta suficiente y oportuna de suelo para satisfacer las necesidades urbanas de manera legal, abatiendo el rezago en la regularización de la tenencia de la tierra y aprovechando baldíos y predios subutilizados. Este programa tiene que avocarse a:

- 1º Contar con disponibilidad legal y suficiente de suelo para satisfacer los requerimientos ordenada, anticipadamente y a costos razonables (ya sea por parte de las autoridades del Estado o por particulares, con un enfoque de costo-beneficio adecuado a la zona que se pretenda desarrollar,

desarrollo urbano más ordenado. Dentro del Programa de 100 Ciudades se anota que los objetivos serían: a) el fortalecimiento de la hacienda pública, incrementando la captación directa de recursos en la aplicación de gravámenes a la propiedad raíz, propiciando un aumento a de la capacidad de crédito, garantizando su recuperación a través de los ingresos propios; con esto reducir los disminuir la necesidad de comprometer las participaciones en impuestos federales. b) buscar el cumplimiento de los principios de equidad y proporcionalidad que la legislación fiscal ordena a través de una mejor distribución de cargas impositivas que permitan captar y redistribuir las plusvalías que genera el desarrollo urbano, y c) La ampliación del uso de la información catastral para propósitos de regulación de las zonas urbanas y de planeación de obras y servicios públicos.

¹¹² Buscando la simplificación y la transparencia en las transacciones sobre bienes inmuebles, actividades mercantiles y financieras, en el mismo Programa de 100 Ciudades se busca: a) Desarrollar la óptima capacidad operativa de los Registros Públicos para un fortalecimiento de las instituciones del gobierno local. b) Apoyo en la adecuación del marco jurídico de los Registro públicos para simplificar los actos registrales, la unificación de criterios entre el gobierno local y el estatal. c) Cotejar y vincular esta actividad con los demás inventarios de la administración pública, en particular las de catastro, a efecto de contar con una fuente confiable de información y regulación urbana, y. d) A través de un mejor servicio, se aumente la recaudación por contraprestación de servicios registrales con lo cual se amplíe su capacidad de endeudamiento.

¹¹³ Este se inscribe dentro de la reformada Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y en el Programa 100 Ciudades, y se crea para garantizar un desarrollo urbano ordenado y sustentable, conforme a lo planes, programas y leyes locales. Fundamentalmente es para dar acceso a la población que lo requiera o una vivienda digna. Sus lineamientos generales se basan en la CORETT, que en sus consideraciones de este último, induce, de manera planificada y preventiva, la incorporación ágil y concertada de suelo ejidal o comunal, para ser considerado en oferta legal al servicio de las instituciones públicas, sociales y privadas de vivienda y desarrollo inmobiliario, para dar acceso a costos accesibles, de tierra apta para la promoción, construcción y venta de vivienda de interés social, equipamiento urbano y desarrollo regional.

Los objetivos del PISO, se fundamentan en el artículo segundo, párrafos V, II, III V, incisos a), b) y c), VI, VII y VIII de la CORETT, que buscan contar con la disponibilidad legal y suficiente de suelo en los estados, municipios o del Distrito Federal, para satisfacer ordenada y anticipadamente a costo razonable, las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional y abatir la irregularidad. A este programa concurren, con carácter normativo y coordinadores la SEDESOL, y la SRA; como retores lo serán las instancias locales. El PISO debe ser una solución al abasto de suelo y una alternativa viable para prevenir la irregularidad, con una función preventiva y correctiva y, debe garantizar, de acuerdo con las estimaciones oficiales y del propio programa, el abasto de suelo por lo menos hasta el año 2020. CORETT, SEDESOL.-SRA. versión revisada la reformada en febrero de 1999.

evitando la especulación, con beneficios, tanto para la población como para la economía en general).

- 2º Abatir la ocupación irregular del suelo. (detener las invasiones de predios, que por lo general se encuentran en zonas de alto riesgo, buscando alternativas determinar lugares para los asentamientos humanos, principalmente).
- 3º Propiciar y garantizar la oferta de suelo para desarrollar programas de desarrollo urbano y vivienda (el Estado, al ser el principal promotor de esto, tiene que evitar convertirse en un fraccionador selectivo, es decir, el beneficio a una pequeña porción de la población pero si beneficia a inmobiliarias, empresas, organismos constructores de vivienda, que, a pesar de no ser negativo, se vuelve lo contrario al convertirse en un mal agente inmobiliario ya que compra caro y malbarata lo comprado.¹¹⁴
3. Viabilidad y Transporte. Se debe planear integralmente y estructurar eficientemente los sistemas viales y de transporte público, fortaleciendo la capacidad institucional de los organismos operadores locales.
4. Aspectos Ambientales. Deberá buscarse elevar la calidad del medio ambiente en las ciudad mediante el mejoramiento de los sistemas de tratamiento de residuos líquidos y sólidos, saneamiento y aprovechamiento de cauces.
5. Reactivación Económica y Social del Centro de la Ciudad. Buscar el establecimiento de proyectos integrales de alta rentabilidad económica y social. Modernización de la infraestructura y rehabilitación del equipamiento urbano, con respeto al patrimonio existente,¹¹⁵ tiene como objetivos básicos:
 - 5.1. Mejorar el nivel de bienestar de la población. Busca la promoción de planes parciales de los centros de las ciudades detallada ya en un plan de desarrollo urbano; buscando rescatar los espacios centrales de la ciudad (delegaciones y otros), como espacios productivos que mejoren la calidad de vida de la población, para lo cual los agentes involucrados deben obtener algún

¹¹⁴ Véase Apartado 2 "LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS HUMANOS Y LOS USOS DEL SUELO ANTE EL CAPITALISMO INMOBILIARIO." p.p. 31-34

¹¹⁵ Ibid pag. 33

beneficio en el corto plazo ya sea económico o de calidad de vida; lo anterior implica equilibrar la actividad de los usuarios, sus actividades y el espacio urbano y arquitectónico, estos planes parciales serán instrumentos que busquen

- i. Regular el uso del suelo.
- ii. Ordenar las actividades urbanas
- iii. Prever y corregir el deterioro urbano y:
- iv. Procurar la conservación de capital social e inmobiliario.

5.2. Preservar y Aprovechar Socialmente el Patrimonio Inmobiliario Histórico y Artístico. Esta línea debe propiciar la reactivación económica y social, que bajo un esquema de inversión participativo entre los sectores público y privado y de público especializado, busca:

- i. Incrementar la productividad de la zona.
 - i.i. Mejorar los servicios.
 - i.i.i. Apoyar el desarrollo comercial y;
 - i.v. Aprovechar y consolidar el potencial turístico y de servicios.

Lo recurso recabados deben aplicarse de acuerdo a las prioridades consensadas con la población.

5.3. Rehabilitar la Infraestructura, el Equipamiento Social y los Servicios Públicos. Deben incorporarse acciones que congruentes con las condiciones físicas del área(s) central(es) y de las necesidades que necesarias determinadas por las autoridades locales y los grupos de la comunidad, tal como:

- i. Rehabilitación y aprovechamiento de edificios monumentales históricos o artísticos.
 - i.i. Remodelación de espacios para aprovechamiento recreativo, cultural, turístico y comercial.
 - i.i.i. Construcción y mejoramiento de vivienda y;
 - i.v. Acondicionamiento de servicios públicos (alumbrado público, cableado eléctrico y telefónico, entre otros.)

5.4. Conservar e Impulsar el Uso Habitacional en los Centros de las Ciudades. Esta línea debe buscar, desde el punto de vista cualitativo tales como:

- i. La ampliación de oportunidades para la inversión privada local, empresas regionales, nacionales e internacionales.

i.i. Respuesta creativa de autoridades locales.

i.i.i. La participación y consolidación de las organizaciones que crean las comunidades o públicos especializados, para impulsar la reactivación, por medio de patronatos, Fideicomisos, Consejos de Desarrollo Urbano, Colegios de Profesionistas y foros de Consulta Popular

PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN DE LAS GRANDES METRÓPOLIS O DE ZONAS METROPOLITANAS.

Por lo que respecta a este programa, se busca la mejoría de áreas urbanas marginadas; la coordinación de la zona metropolitana entre el D.F. y Edomex y, el reordenamiento metropolitano sustentable ¹¹⁶. Dentro del mismo se formuló el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, aprobado el 13 de marzo de 1998, por parte de ambas autoridades. Sus objetivos específicos serán:

- Mejoramiento Urbano de Áreas Marginadas
- Coordinación Intermunicipal para la Administración de las Zonas Metropolitanas.
- Reordenamiento Sustentable.
- Promoción de Sistemas de Transporte Multimodal. ¹¹⁷

Sus objetivos o líneas de acción deben ser la base para:

- a Establecer los planes de ordenamiento territorial
- b Actualizar los planes mediante la continua evaluación de estos.
- c Darle vigencia a los planes, es decir contar con los mecanismo de operación actualizados dotándolos con los implementos técnicos y tecnológicos que permitan su optimización y efectividad en los planes.

¹¹⁶ Este término se encuentra en la lógica del desarrollo sustentable, explicado anteriormente y se refiere básicamente a un "desarrollo urbano-ambiental sustentable, como un conjunto de estrategias gestiones, decisiones y acciones concertadas, destinado a la concreción local de un hábitat integral, ambientalmente apto y ecológicamente sustentable, que albergue satisfactoriamente las múltiples actividades de cada comunidad y exprese libremente sus particularidades culturales; todo ello dentro de los marcos de la planificación territorial y la planificación urbana. Tomado de Luis Reynaldo Fernández. De una Urbanización Explosiva a las Ciudades Sustentables en la revista Ambiente Ecológico Año VII Edición N° 62. Septiembre de 1999. Argentina 1999 Edit. MP Ediciones.

¹¹⁷ Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 SEDESOL Capitulo V. 2. pag. 61-67

- d Contar con los órganos e instancias coordinación adecuados, independientes, con capacidad de respuesta ante la necesaria participación ciudadana, y de promoción ante la misma.

Los anteriores mecanismo de operación debe permitir orientar y regular el crecimiento urbano, atendiendo a un esquema de desarrollo integral sustentable y de consolidación de su entorno. Aquí es importante señalar que la capacidad política de las autoridades en la negociación y consenso de las políticas públicas urbanas es fundamental; evitando caer en ambiciones personales en perjuicio de la coordinación que se establece en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana.

PROGRAMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO URBANO.

Este programa debe ser el que promueva y apoye (en todo el país) la instauración, permanencia y ordenamiento del territorio y a la planeación del desarrollo urbano. Entre los objetivos a seguir, están:

- Debe impulsar los planes y programas de desarrollo urbano, considerando las características de las actividades económicas de la zona para articular el desarrollo económico con el ordenamiento del territorio y estar en condiciones de impulsar las actividades productivas, la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida en las regiones, ciudades y comunidades, con la observancia de la conservación del medio ambiente.
- Promover y apoyar a la conclusión y concretización de leyes en la materia, adecuándola a la Ley General de Asentamientos Urbanos vigente.
- promover que las dependencias y organismos de la Administración pública Federal oriente sus acciones, en particular las referidas a financiamiento y dotación de infraestructura y equipamiento, conforme a la jerarquización y lineamientos de ordenamiento territorial de los planes o programas de desarrollo urbano que, en particular y/o en conjunto tengan el D.F. y Edomex.¹¹⁸

¹¹⁸ Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-200. SEDESOL

PROGRAMA DE IMPULSO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO URBANO

Este programa debe de estar referido a que la administración pública este abierta y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, por lo que es importante incorporarla en los procesos decisivos y en el seguimiento y evaluación de acciones en materia urbana. Los objetivos deben ser:

- Establecer que en los programas a establecer se cuente con el consenso de la sociedad;
- Propiciar relaciones de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía en la conducción y administración del desarrollo urbano local, fundamentalmente en lo relacionado a los usos del suelo;
- Otorgar previsibilidad y certidumbre al desarrollo urbano, para optimar las inversiones públicas, sociales y privadas que se realicen;
- Vincular a la sociedad en el seguimiento y en la vigilancia de la aplicación de la normatividad contenida en los planes, programas y acciones de desarrollo urbano, fundamentalmente en lo correspondiente a los usos del suelo radicando en la sociedad, en le mediano y largo plazos, acciones de contraloría en la materia.¹¹⁹

Lo anterior tiene como línea de acción la coordinación entre:

- a El D.F. y el Edomex. Para apoyar el fortalecimiento de la participación de la sociedad y de sus organizaciones en el desarrollo urbano; con la creación de consejos consultivos de desarrollo urbano de las zonas conurbadas y de la metropolitana, participando las asociaciones vecinales y de colonos, los patronatos, las asociaciones gremiales, las agrupaciones de ejidatarios y comuneros, las cámaras de comercio, de industria y de servicios, las instituciones académicas y de investigación, las organizaciones no gubernamentales y grupos de ecologistas entre otros.
- b Intergubernamental federal. La participación de dependencias de la administración pública federal, buscando la consolidación de instancias ciudadanas de participación social relacionadas con el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio; entre estas, el sector salud, educación, medio ambiente y protección civil.
- c Organizaciones sociales, civiles y de carácter académico. Se impulsará la participación activa de sus integrantes en los procesos locales de participación social y de fomento al desarrollo

¹¹⁹ Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-200. SEDESOL

urbano.¹²⁰ Existiendo actualmente instalado el Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Urbano, como un órgano de consulta y de participación ciudadana de la SEDESOL.

• PROPÓSITOS

Los anteriores planteamientos debe contar con una amplia participación social. En este se debe dar una reestructuración a fondo de la organización (procesos, estructuras, recursos, desarrollo tecnológico), de los organismos e instituciones encargadas de la planeación, la regularización, la definición de los usos del suelo y de la promoción del desarrollo económico y social del D.F. y de su área conurbada, en el marco de la renovación de un pacto social que redistribuya la anterior función de planeación y su responsabilidad en toda la sociedad metropolitana. Esta se puede resumir en tres ejes:

1. Planeación conforme a un desarrollo urbano sustentable, para satisfacer las demandas de desarrollo económico y de bienestar de la población (calidad de vida), mediante mecanismo eficaces de participación social.
2. Equidad en la oportunidad de acceder a los beneficios del desarrollo urbano, tales como, vivienda, empleo, seguridad, con ofertas de suelo adecuadas y suficientes, capaces de atender una demanda en aumento.
3. Gestión eficiente y participativa en la planeación del desarrollo urbano, a partir de una nueva administración que fortalezca y propicie la colaboración entre ámbitos de gobierno, con ofertas y opciones de planeación que vinculen a instancias e instituciones de gobierno entre sí.

El diagnóstico de las necesidades y rezagos de la planeación son:

- a Una ausencia de estrategias y planes efectivos ante el geométrico crecimiento poblacional;
- b Un efectivo ordenamiento territorial y definición en los usos del suelo;
- c Un manejo más transparente en los usos, destinos, densidades e intensidades de las reservas territoriales con las que el Estado a atacado la problemática de la tierra; ya que este cada vez entra más a la lógica del mercado, incurriendo a que los especuladores de la tierra, "sean quienes financien o proporcionen vivienda, o servicios a través de créditos bancarios, lo que hace que el

¹²⁰ Ibid.

conflicto se este dando más entre agentes inmobiliarios, compañías constructoras, bancos comerciales, organizaciones sociales y gobierno capitalino y del Edomex.”¹²¹

- d Una adecuada legislación, reglamentación y normatividad, pero sobre todo una nueva cultura sobre aspectos ambientales, tanto entre empresarios y público en general.
- e Una deficiente regularización de la tenencia de la tierra, lo que impide ofrecer servicios adecuados y/o una planeación territorial más eficiente.

Los retos que deben asumir los nuevos planteamientos, orientaciones o compromisos deben ser:

1. El ordenamiento territorial, tomando en cuenta los valores naturales, culturales, económicos, aprovechando sus propias capacidades económicas, de productividad potencial, valorando sus usos y su intensidad en función de su vocación.
2. El mejoramiento de la calidad de vida y la satisfacción del bien público y del bien común.
3. Contar con mecanismos eficientes sobre la definición de los usos del suelo.
4. Ofrecer un servicio óptimo para la regularización en la tenencia de la tierra.
5. Ofrecer y crear espacios de participación ciudadana para diseñar, planear, ejecutar y evaluar políticas de desarrollo urbano sustentable.
6. Ampliar los espacios de participación de la sociedad en los diversos aspectos del desarrollo urbano sustentable para ampliar las capacidades de la gente.
7. Difundir la información sobre los planes y programas del desarrollo urbano y su planeación, que sea amplia, veraz, oportuna, clara, concisa, y en lenguaje accesible para cada sector.
8. Fortalecimiento de la participación pública en el gobierno local y estatal.
9. Establecer un marco constitucional que garantice el derecho a un desarrollo urbano sustentable, para contar con un acceso directo a la justicia social, es decir, para manifestarse ante instancia correspondientes, con un adecuado interés jurídico específico, para no estar en un estado de indefensión ¹²²

En estos debe prevalecer una equidad en la dotación, prestación y calidad de los servicios y de las oportunidades que el desarrollo urbano sustentable ofrece, es decir, comprometerse con la justicia social en busca de la satisfacción del bien público y consecuentemente del bien común.

¹²¹ Tamayo Flores-Alatorre, Sergio “Ciudad de México: Los Conflictos Ciudadanos de Fin de Siglo”. en revista de la CANACINTRA. México 1995.

¹²² Centro de Estudios del Sector privado para el Desarrollo Sostenible. Consulta Nacional Rumbo a la Cumbre Hemisférica Sobre Desarrollo Sostenible de Santa Cruz Bolivia 1997. Informe final de las reuniones. Efectuado en México D.F. julio de 1996 y modificado en marzo 19 de 1998

CONCLUSIONES

Dentro de las funciones del Estado y de sus órganos de gobierno e instituciones de administración pública, está el organizar políticamente a la sociedad en función de los proyectos de ésta, respecto a las necesidades y demandas públicas y aún particulares. Debe significar una mayor asignación de responsabilidades a la sociedad civil, en donde, garantice, al menos en oportunidades equitativas para todos; la asignación o la procuración del bien público como del bien común, en beneficio del mismo Estado, ya que velar y garantizar la sobrevivencia de la sociedad, la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y políticos de gente en su constante dialéctica, promoviendo su bienestar, es determinante en su correcta marcha y pervivencia tanto de esta Institución como de la gente que lo conforma.

El gobierno debe procurar institucionalizar y formalizar los mecanismos para la participación de la gente a partir de propuestas provenientes de grupos sociales y de las propias instituciones gubernamentales. Propiciar el desarrollo de instrumentos normativos, económicos, financieros y administrativos que fomenten y fortalezcan la participación ciudadana, es función del mismo, además de impulsar una planificación participativa del desarrollo urbano.

Los nuevos propósitos de la planeación del desarrollo urbano y de la definición en los usos del suelo, debe contemplar mejorar la eficiencia de los asentamientos humanos en el uso de los recursos. A la vez, mantener y generalizar las ventajas que ofrece la ciudad, evitando que la definición de los usos deriven en la simplificación y el deterioro del resto del territorio nacional. Lo anterior plantea la necesidad de compaginar esta planeación con el resto del entorno que de como objetivo un mutuo beneficio.

La problemática de los asentamientos urbanos, en particular el del Distrito Federal, ha sido y sigue siendo un reflejo de la propia configuración de la sociedad. Buscar una solución a estos requiere, aparte de otros, modificar el statu quo mental e institucional que lo generó. Buscar la racionalización de los problemas, es condición necesaria, pero requiere también de cambios en las actitudes y en las instituciones lo suficientemente capaces para aportar los medios para resolverlos.

Un proyecto de reconvertir a la ciudad y sus conurbaciones actuales hacia metas de sustentabilidad y desarrollo global exige, reavivar la conciencia colectiva, no sólo en lo local, sino también en lo global, es decir en el resto del país. Pasar de una conciencia agotada a otra que evite que las mejoras locales propuestas se traduzcan en deterioros globales, exige a su vez, sentar sobre estas bases, unas

instituciones acordes con esa conciencia, que vele por la buena marcha de los proyectos. Los proyectos, planes, leyes, programas y otros, no deben quedar, varados, inmóviles por el pensar parcial con el que hasta ahora se ha establecido como usual hasta en técnicos, administraciones, empresas, gobierno, grupos sociales. Los cambios mentales e institucionales son difíciles por la magnitud de la valoración, ya que exige profundas modificaciones en los valores e instituciones sobre los que se ha venido apoyando la civilización capitalista industrial, en la cual México está inserto.

Efecto y causa de muchas de las deficiencias de la ciudad se da en el ámbito económico. Significativamente, en las ciudades y en especial la de México y su zona conurbada, están presentes los empleos y las actividades mejor remuneradas. Por lo anterior, existe una marcada asociación entre el porcentaje de población urbana y su nivel de renta per capita. Esto explica, la emigración del campo a la ciudad, dadas las expectativas que ésta despierta, aunque buena parte de ella acabe engrosando su cinturón de pobreza.

Esto último advierte, que mientras en el país no se puedan desarrollar eficientemente sus áreas económicas, la ciudad de México, continuará creciendo sin un orden lógico, horizontalmente, sin freno y con todas las deficiencias de infraestructura y déficit en la prestación de servicios básicos. Asimismo todo este conglomerado seguirá habitando y ocupando zonas aún baldías, de forma irregular, con ausencia de satisfactores mínimos de bienestar. Los especuladores inmobiliarios y fraccionadores seguirán jugando con la necesidad de la gente pobre o no, al desarrollar conjuntos habitacionales y/o comerciales, que solo satisfagan su necesidad de lucro; sin apearse a los proyectos de planeación integrados en la determinación de los usos, densidades e intensidades del suelo.

Si no se empieza a enfrentar el problema de la ciudad, con la planeación del desarrollo urbano sustentable, y la definición de los usos del suelo, seguirán acrecentándose los asentamientos urbanos, con la consecuente destrucción de partes de suelo agrícola y forestal; con un efecto destructor sobre los ecosistemas. La creciente ocupación de suelo urbano, sin orden, continúa aumentando la complejidad para organizarla y estructurarla. Se le resta más suelo plano a la ciudad. Aparte el establecimiento en sus límites, hace que el suelo sea ya un recurso escaso, difícil en su planeación y regulación y, en su definición de usos por parte del Estado.

El acceso al suelo urbano es un asunto prioritario ya que se trata de un recurso limitado lo mismo dentro que fuera de la estructura urbana, cuya escasez tiende a elevar los precios y a afectar el medio ambiente. La estrategia de reservas territoriales, debe ser efectiva para maximizar el beneficio social de la reserva y la creación de una nueva para el mediano y largo plazo, de acuerdo con las características del poblamiento. Las reservas territoriales, además de la preservación del medio ambiente, deberá integrar otras zonas destinadas a otros usos (industrial, comercio, servicios, etc.) y de vivienda, para lo cual, se debe operar la política pública urbana junto con la normatividad de los usos del suelo, con instrumentos de fomento que permitan su aprovechamiento y eviten el deterioro del patrimonio inmobiliario.

Se debe aplicar estrictamente el programa de reservas territoriales, para controlar las demandas de nuevo crecimiento en la periferia, respetando las áreas de conservación. Se debe aprovechar el reciclaje inmobiliario, es decir, proceder a una reutilización del suelo, de inmuebles desocupados al interior de la estructura urbana, con una oferta adecuada a los requerimientos de los diversos mercados. De la regularización de la tenencia de la tierra circunscrito a áreas ya consolidadas que no pongan en riesgo el equilibrio ecológico.

Se debe empezar a gestar un nuevo comportamiento que procure ubicar al problema como de una "conurbación" (término acuñado por Patrick Geddes para designar a la urbanización sin freno que se difunde de forma errática e incontrolada, perdiendo la noción de centro y de unidad en el trazado de ciudades anteriores a un proceso industrializador); que exige de la población solución a una serie de problemas de salubridad urbana, de abastecimiento, de desplazamiento, en pos de alcanzar unas condiciones de habitabilidad razonables. Reconvertir a la Ciudad de México y su área conurbada actual a metas de desarrollo urbano sustentable, exige como se ha mencionado, reavivar la conciencia colectiva, no solo en lo local sino en lo global, buscando, pasar de una simple explotación y dominio unidireccional hombre naturaleza o ciudad campo, en otras de mutua colaboración y respeto, conscientes de unidad que se dará a largo plazo. Lo anterior supone el alcanzar una racionalidad superior.

En suma, la planeación del desarrollo urbano en el Distrito Federal y la definición de los usos del suelo de este, debe apegarse a:

1. Planear considerando aspectos decisivos para el bienestar general del ciudadano: trabajo, educación, sanidad, vivienda y equipamientos;

2. Planear, buscando la relación íntima que se tiene con el medio ambiente, la calidad ambiental, en la calidad de vida representada por la calidad del ambiente atmosférico, la calidad del agua, la calidad de los servicios urbanos, la calidad de vivienda, la calidad de transporte, etcétera.
3. Planear buscando un regreso a una naturaleza psicosocial, vinculado al ámbito interactivo del sujeto, seguridad en las calles, en su hábitat, en sus relaciones interpersonales, ocio y tiempo libre.
4. Planear buscando el orden en cuestiones de tipo sociopolítico, como la participación social, la seguridad personal y jurídica, entre otras.
5. Planear fortaleciendo la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, reglamentando los mecanismos de participación en los asuntos de los asentamientos humanos de la Capital de la República.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Hector Después del Milagro México 1988, Edit. Cal y Arena.
- Aguilar Villanueva, Luis La Hechura de las Políticas. México 1994, Edit. Porrúa
- Aguilar Villanueva, Luis, Estudio introductorio a la antología número 1 Estudio de las Políticas Públicas. Colección Políticas Públicas. México 1992, Edit. Porrúa
- Alcántara, Manuel S Gobernabilidad; Crisis y Cambio. México 1995. Edit. FCE
- Azuela de la Cueva, Antonio Expansión Urbana y Transformación de la Instituciones Políticas. en el Coloquio "Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la Ciudad de México." Expansión de la Mancha Urbana. Tomo I. organizado por la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la UAM-Xochimilco, México D:F 1990 Edit. Antártica, S.A. de C.V
- Bobio, Norberto La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político México 1976, Edit. F.C.E.
- Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública La nueva administración pública. México 1992, Colección Política y Administración. Tomos I, II Y III
- Eibenschutz Hartman, Roberto (Coordinador). Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México Tomo Y: Economía y Sociedad en la Metrópoli. Colección Las Ciencias Sociales. México 1997. GRUPO EDITORIAL MIGUEL ÁNGEL PORRUA/ UAM-Xochimilco
- Enrique Leal Carlos Políticas Públicas para el Desarrollo Político de México. México 1998, Edit IAEM
- Galvan Escobedo, José Tratado de administración general. Desarrollo de la teoría administrativa. México 1990, Edit. Trillas.
- Gamboa de Buen, Jorge El marco normativo del desarrollo urbano en el D.F. Sociedad y Desarrollo Urbano Hacia un nuevo orden del Territorio. Primera Edición, LV Legislatura-CAHOP 1994.
- García Rojas, Irma Beatriz (Coordinadora) Problemas Teóricos-Metodológicos en el Estudio del Mercado Inmobiliario Habitacional de la Ciudad de México. del Seminario permanente de Antropología Urbana. Instituto de Investigaciones Antropológicas, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario Sobre la Ciudad. UNAM, México 1997. Edit. UNAM
- Garza, Gustavo (compilador) Una Década de Planeación Urbano-Regional 1978-1988. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México 1989, Edit. El Colegio de México
- Georg Wihelm Friedrich Hegel Filosofía del Derecho. Edit. UNAM 1985
- Giandomenico Manjone Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. México 1997, Edit. F.C.E

- Guerrero, Omar La Administración Pública del Estado Capitalista. México 1992, Edit. Fontamara
- Hiernaux, Daniel La Planeación de la Ciudad de México: Logros y Contradicciones Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México 1989, Edit. El Colegio de México
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X Diez Años de Planeación del Suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México 1989, Edit. El Colegio de México
- Irma Beatriz García Rojas (Coordinadora y Compiladora) del Seminario Permanente de Antropología Urbana. Un modelo multidisciplinario en el estudio del fenómeno suburbano. "Reflexiones meteorológicas en torno a la realidad urbana." IUA-CH y Programa Universitario de Estudios sobre la ciudad, UNAM. México 1997
- Jonh Elster Justicia Local. De que modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias. Barcelona, España 1998, Edit. GEDISA
- Jouliette Bechara Abraham El Desarrollo Urbano en San Martín Texmelucan, Puebla. Tesis de licenciatura de la FCPS UNAM 1991
- Kuntz, Ignacio Un modelo multidisciplinario en el estudio del fenómeno suburbano. Reflexiones metodológicas en torno a la realidad urbana. Instituto de Investigaciones Antropológicas, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario Sobre la Ciudad. UNAM, México 1997. Edit. UNAM
- López Portillo y Pacheco, José Génesis y Teoría General del Estado Moderno. México 1985, Edit. IEPES
- Mancur Olson La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos. México 1992, Edit. LIMUSA
- Maquiavelo Nicolas El Príncipe Editorial UNAM 1985.
- Martínez, Mario Diccionario de Política y Administración Pública. Edit. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1980
- Miklos, Tomas Criterios Básicos de Planeación. 1º Edición. México 1988., Instituto Federal Electoral
- Rébora Togno, Alberto Marco Jurídico Institucional de la planeación territorial en el D.F. Colección Las Ciencias Sociales. México 1997. GRUPO EDITORIAL MIGUEL ÁNGEL PORRUA/ UAM-Xochimilco
- Tomas Miklos y María Elena Tello Planeación interactiva. México 1993, Edit. Limusa-Noriega
- Tomas Miklos y María Elena Tello. Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro. Centro de Estudios prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra, AC. México 1990, Edit. LIMUSA-NORIEGA EDITORES
- Uvalle Berrones, Ricardo La Actividad Económica del Estado Mexicano. Relevancia del sector paraestatal. México 1998, Edit. Plaza y Valdés

Uvalle Berrones, Ricardo La Reforma del Estado. Tomo II Colección: Política y Administración. CNCPPAC. México 1992

Uvalle Berrones, Ricardo La reforma del Estado Los nuevos derroteros de la razón de Estado CNCPPAC México 1992

Uvalle Berrones, Ricardo Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. México 1994. Edit. IAPEM, AC

Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea Edit. IAPEM

REVISTAS

Luis Reynaldo Fernández. De una Urbanización Explosiva a las Ciudades Sustentables en la revista Ambiente Ecológico Año VII Edición N° 60. julio de 1999. Argentina 1999 Edit. MP Ediciones

Luis Reynaldo Fernández. Panorama Internacional. Desarrollo y Sustentabilidad en la revista Ambiente Ecológico Año VII Edición N° 62. Septiembre de 1999. Argentina 1999 Edit. MP Ediciones.

María del Carmen Pardo. La Administración pública en Tiempos de Cambio Político en PROSPECTIVA Agrupación política nueva. Año 3, Número 8, Noviembre 1997. México

Mauricio Merino De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública. en la Revista de Administración Pública INAP N° 9. México 1996

Sergio Tamayo Flores-Alatorre Ciudad de México: Los Conflictos Ciudadanos de Fin de Siglo. en revista de la CANACINTRA. México 1995

DOCUMENTOS

Estadísticas de Hechos Vitales: Distrito Federal: Evolución de la Población 1900-1990 y Componentes del Crecimiento Poblacional, 1981-1990. Programa de población 1992. Proyecto, Colección Folio 1, 2, 3, 4 y 5 México 1991-1992

Ponencia de Priscilla Connolly en Conferencias sobre Urbanización UAM 1988, "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984: ¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias?

Ley General de Asentamientos Humanos 1984; documentación de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados; Documentos Básicos de la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del D.F. 1995
Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 SEDESOL

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. SEDESOL

Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos-SEDESOL

Programa de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano 1998 Dirección General de Estadística e Informática-SEDESOL.

Székely, Alberto Desafíos del Nuevo Escenario Político para una Participación Social en la Gestión del Medio Ambiente Urbano en México. ponencia presentada en el Encuentro Internacional de la Ciudad de México del 16 al 18 de noviembre de 1998, organizado por el Gobierno del D.F. y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá

Lucio Tazzer de Schrijver. Ensayo sobre la visión globalizadora del cambio en el mundo. Proyecto prospectivo. Universidad la Salle. México 1998

Fernando Tudela. exposición en el Taller sobre Políticas hacia una Agricultura Campesina Sustentable. México D.F. 2-3 de julio 1993. organizado por RIAD-México: CECCAM, CNOC, UNORCA y GEA/Programa PASOS

Programa de 100 Ciudades. SEDESOL

Programa de Incorporación de Suelo Social CORETT. SEDESOL-SRA. versión reformada en febrero de 1999

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. SEDESOL-SRA. versión reformada en 1999.

Centro de Estudios del Sector privado para el Desarrollo Sostenible. Consulta Nacional Rumbo a la Cumbre Hemisférica Sobre Desarrollo Sostenible de Santa Cruz Bolivia 1997. Informe final de las reuniones. Efectuado en México D.F. julio de 1996 y modificado en marzo 19 de 1998.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA