

68



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO  
URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL**

**EL CASO DE LA DELEGACION TLAHUAC**

**T E S I S A  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION  
P U B L I C A  
P R E S E N T A  
LAURA IVONNE MENDOZA SANCHEZ**

289826

ASESOR: MAESTRO ROBERTO MORENO ESPINOSA .



MEXICO, D. F.

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 CON TODO CARINO*

*POR EL APOYO Y CONFIANZA QUE  
SIEMPRE ME BRINDARON PARA  
CONCLUIR ESTE CICLO EN MI  
PREPARACIÓN Y POR LAS ENSEÑANZAS  
QUE DE ELLOS RECIBÍ*

*AGRADECIMIENTOS:*

*A MI ASESOR MTR. ROBERTO MORENO ESPINOSA:  
POR EL TIEMPO Y LA DISPOSICIÓN  
PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO*

*AL PROF. ARJEL KLEIMAN:  
POR SUS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS*

*A MI UNIVERSIDAD:  
POR SUS ENSEÑANZAS*

# INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>APARTADO 1</b>	
<b>MARCO TEORICO</b>	<b>5</b>
1.1.- Relación Sociedad Estado	5
1.2.- Gobierno	7
1.3.- Administración Publica	8
1.3.1.- Administración Publica y Desarrollo Urbano	9
<b>APARTADO 2</b>	
<b>EL PROCESO DE URBANIZACION Y METROPOLIZACION EN EL DISTRITO FEDERAL Y LA ADMINISTRACION DE LOS USOS DE SUELO.</b>	
2.1.- Evolución del Crecimiento Poblacional en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana	13
2.2.- Ubicación Geográfica y Organización del D.F.	16
2.3.- Características Socioeconómicas	18
2.3.1.- Prestación de Servicios Públicos	19
2.4.- Situación Socioeconómica de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana	20
2.5.- Planeación Urbana y Políticas de Urbanización en el Periodo 1976-2000	21
2.6.- Marco Jurídico de la Planeación del Desarrollo Urbano	23
2.7.- Administración Urbana y Regulación de los Usos de Suelo.	24
2.7.1.- Problemática de la Incorporación del Suelo al Desarrollo Urbano	25
2.8.- El Area Rural y la Propiedad Social en el Distrito Federal	30
2.9.- Políticas Urbanas en el D.F. hacia el Año 2000	33
2.9.1.- Tendencias	34
2.9.2.- Estrategias	35

<b>APARTADO 3</b>	
<b>CRECIMIENTO, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL TERRITORIO QUE CONFORMA LA DELEGACION TLAHUAC.</b>	
3.1.- Ubicación y Características Geográficas	38
3.2.- Antecedentes Históricos y Organización Administrativa	38
3.3.- Aspectos Demográficos	39
3.4.- Características Socioeconómicas	41
3.5.- Estructura Urbana	42
3.5.1.- Vivienda	43
3.6.- Infraestructura	44
3.6.1.- Vialidad y transporte	44
3.6.2.- Agua potable	45
3.6.3.- Drenaje	46
3.6.4.- Energía eléctrica	46
3.7.- Equipamiento Social	46
3.7.1.- Educación	46
3.7.2.- Salud	47
3.7.3.- Deportes	48
3.7.4.- Cultura y recreación	48
3.7.5.- Medio ambiente	48
3.7.6.- Basura	49
3.8.- Diagnóstico	49
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>52</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>56</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>60</b>

## INTRODUCCION

Estudiar el proceso de urbanización implica reconocer que este fenómeno se ha dado mayoritariamente, durante los últimos años, en países en desarrollo. De los 6 mil 100 millones de pobladores que habitan el planeta, cerca del 50% vive en ciudades; la mayoría en grandes concentraciones. Existen aproximadamente 408 ciudades de más de un millón de habitantes de las cuales 129 se localizan en zonas industrializadas y 279 en países de menor desarrollo; la otra parte de la humanidad vive en localidades rurales, muchas de ellas carentes de servicios. Durante los próximos 50 años habrá 4 mil quinientos millones de nuevos habitantes en las ciudades de la tierra. La mayor parte del crecimiento se localizará en África, Asia y América Latina.

De acuerdo con los resultados preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, la población de la República Mexicana tiene 97.4 millones de habitantes y se clasifica en el lugar número once entre las naciones más pobladas del mundo. Supera a la población que en lo individual tienen 32 de los 42 países de Europa o 32 naciones de América Latina y el Caribe, mientras que el Distrito Federal es la segunda región más poblada del país, con 8 millones 591 mil 309 personas, sólo después del Estado de México que tiene un total de 13 mil 083 millones. La Zona Metropolitana de la ciudad de México es la segunda más grande del mundo, con 18.2 millones de habitantes, después del corredor Tokyo-Yokohama, que tiene 27.7 millones.

Lo anterior nos lleva a reflexionar acerca de las implicaciones socioeconómicas, de empleo, vivienda, utilización de recursos, suministro de servicios y contaminación del medio ambiente, entre otros, que este crecimiento poblacional provoca. Problemas que para ser atendidos demandan la concertación de acciones a través de las diversas instancias de gobierno, por lo que estudiar el desarrollo urbano en el D.F. responde al interés de conocer y analizar los planes y programas, así como los mecanismos de coordinación con las autoridades federales, ya que los patrones de desarrollo urbano recientes reflejan la intervención no coordinada de múltiples actores públicos y privados con lógicas y dinámicas propias.

Con respecto a la planeación se han definido mecanismos e instrumentos, pero no se ha contado con la suficiente voluntad política para transformarla en hechos; la falta de guías explícitas para su desarrollo y los intereses contradictorios de agentes inmobiliarios, líderes de organizaciones sociales y de los propios niveles de gobierno, ponen en evidencia su falta de eficiencia y vuelven más compleja la posibilidad de instrumentarlos.

La concentración geográfica de la población es un fenómeno que se caracteriza por los cambios en la distribución y composición de la misma, por la incorporación

progresiva de grandes sectores sociales al estilo de vida urbana y en general, por transformaciones continuas en la estructura rural. De ahí que el objetivo principal de la presente investigación es analizar el papel de la Administración Pública en los procesos de desarrollo urbano durante el periodo 1976-2000, en el caso de la Delegación Tláhuac, y asimismo demostrar el impacto socioeconómico que el crecimiento demográfico de la ciudad causa sobre espacios rurales, áreas con valor natural o no aptas para asentamientos humanos.

El proceso de urbanización en todo el mundo demuestra que el fenómeno de metropolización no es exclusivo de algunos países. Las metrópolis contemporáneas son lugares estratégicos para el desarrollo nacional, son el sitio donde se concentran las actividades económicas y culturales; representan los mayores mercados para los bienes y el crecimiento comercial a escala internacional y se caracterizan por su diversidad humana. Por tanto es necesario que los gobiernos asuman esta realidad como una exigencia del nuevo milenio y respondan a las necesidades mediante mecanismos que permitan detectar y corregir oportunamente desviaciones e incoherencias urbanas de gran alcance territorial.

Dicho proceso se produce en el contexto actual de globalización, en que las ciudades están llamadas a desempeñar papeles diferentes y a la vez estratégicos, desde las llamadas ciudades locales que controlan los flujos de recursos, bienes, información y servicios, hasta las ciudades donde coexisten la pobreza y la exclusión social. Se trata de demandas colectivas que la administración gubernamental debe atender sin fines de lucro, como los servicios de agua potable, alcantarillado y alumbrado público.

Por lo anterior, en el primer apartado se desarrolla el sustento teórico que explica la concepción de Estado, Gobierno y Administración Pública, esta última, encargada de ejecutar las políticas gubernamentales, para enfrentar de la mejor manera posible los cambios de una sociedad en constante transformación y estar en condiciones de satisfacer las demandas de la población. La acción del Estado mediante políticas de planeación urbana debe lograr un sistema capaz de resolver las deficiencias.

Al final del mismo, se desarrolla la vinculación Administración Pública- Desarrollo Urbano y se demuestra que las políticas implementadas en cuanto a este rubro se refiere no son recientes. Desde épocas anteriores se preveían las medidas necesarias para tener un ordenamiento territorial conforme a las características de las ciudades, como se analiza en el libro *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista* de Omar Guerrero.

En el segundo capítulo, se aborda la problemática del crecimiento poblacional de la ciudad de México, la cual a principios de siglo tenía una población de 344 mil habitantes situados en un núcleo central que actualmente corresponde a la Delegación Cuauhtémoc. La misma, a partir de la década de los años cuarenta inicia su



crecimiento demográfico y vertiginoso desarrollo urbano modificando la vida del hombre y la sociedad.

En este capítulo se señala que la planeación del desarrollo urbano comienza en 1976. Durante sus primeros 10 años evidenció la ausencia total de instrumentos efectivos en la organización de los usos de suelo, es decir, entre la distribución del espacio en zonas sociales, de reserva, habitacionales y de vialidades; y funciones económicas (fábricas, oficinas, comercios) lo que implicó 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 los procesos ilegales en el mercado de la tierra, regulación de los predios y predefinición de usos, densidades e intensidades en su utilización.

En los cambios de uso de suelo y en el régimen de propiedad social participa el capital privado y el Estado propiciando la expropiación de ejidos para el establecimiento de asentamientos humanos, proyectos comerciales y servicios públicos como son líneas de luz, vías de transporte, caminos, carreteras, puentes, empresas, etc. La mayoría de las cuales se construyeron después de pasar por un proceso especulativo en beneficio de fraccionadores que convirtieron el suelo rural en urbano obteniendo importantes ganancias.

Los cambios en el uso de suelo, el deterioro de los recursos productivos, el desestímulo que sufren las actividades agropecuarias, además de la afectación de la propiedad social, propician una caída brusca de la población ocupada en estas actividades a pesar de que en esta última década hay un retorno de productores jóvenes, jubilados y mujeres a este sector. Esta situación no necesariamente puede reflejarse en las cifras censales, es un trabajo que se ejerce a partir de la organización doméstica, que genera mayor ocupación en determinados periodos o en fines de semana. Este cambio en los usos de suelo provoca también una alteración importante en el equilibrio ecológico si se considera que la Cuenca del Valle de México perdió casi el 80% de sus bosques y el 99% de sus lagos.

En el último apartado se hace referencia a la problemática urbana de la Delegación Tláhuac, la cual en 35 años pasó de 30 mil a 302 mil 483 habitantes, registrando el crecimiento demográfico más alto del Distrito Federal. La demarcación aun cuenta con zonas agrícolas y ejidales de gran importancia para el conjunto de la ciudad, juega un papel relevante en la contención del desarrollo de nuevas áreas urbanas y en la prestación de zonas agrícolas de riego y de la recarga del manto acuífero, pero presenta fuertes presiones para su urbanización, siendo el principal factor de cambio en el uso de suelo de conservación a uso habitacional la presencia de asentamientos irregulares.

Este poblamiento tiene efectos negativos, porque desplaza la frontera agrícola, afecta el sistema agropecuario e influye en áreas de protección ecológica y de la recarga acuífera, lo que generan efectos en la contaminación del aire, agua y suelo, además de provocar problemas de vivienda, transporte, tierra y otros.

Por último en las consideraciones finales se hace hincapié al impacto que han tenido - y tienen - las medidas que se toman para resolver la problemática urbana en el Distrito Federal, y al daño que por la acelerada expansión demográfica se causa en zonas de reserva ecológica, áreas rurales y medio ambiente.

## APARTADO 1

### MARCO TEÓRICO

#### 1.1. Relación Sociedad-Estado

La conformación del Estado-Nación se remota al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI, concebido como “realidad estructurada a partir del ingenio humano.”<sup>1</sup> Desde su origen asume una representatividad general de la sociedad, a partir de la cual la organiza, dirige y cohesiona, “No se sabe si ésta es la única forma de supervivencia del ser humano, pero cada día resulta más remota la posibilidad de vida humana, sin entrar en contacto con algo que pueda llamarse sociedad.”<sup>2</sup>

En tal sentido no se concibe la existencia individual fuera de la organización humana “Es un hecho comprobado que sociedad y Estado, lejos de contradecirse se complementan siendo uno el resultado del otro, y siendo la misma sociedad la encargada de su transformación y cambio.”<sup>3</sup>

No obstante la separación que para fines de estudio se hace entre ambos, existe una interacción entre Estado-Sociedad y Sociedad-Estado “... el Estado está inscrito en la totalidad social... el Estado interactúa en la realidad social... una acción del Estado tiene repercusiones en la totalidad social.”<sup>4</sup>

La relación dialéctica entre estos dos entes advierte la supremacía del poder estatal sobre la sociedad civil, lo que permite al Estado erigirse en un ente soberano, que gobierna y dirige a la sociedad en general. “Por el Estado, la sociedad se organiza en cuanto vida pública, nación y país... es el garante de la vida y es un centro necesario para que la vida privada y la vida pública sean corresponsables. Por el Estado, la sociedad asegura su estabilidad y sus instituciones civiles pueden desenvolverse de mejor manera.”<sup>5</sup>

El Estado se constituye en la organización política de la sociedad “es una organización que tiene por objeto, concentrar, ejercer y retener el poder para

---

<sup>1</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. México, Ed. IAPEM, 1994, A.C., p. 11.

<sup>2</sup> Reyes Heróles, Federico. *Ensayo Sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo*. México, Ed. U. N. A. M., F. C. P. y S., serie estudios 68, 1989, pp. 9-20.

<sup>3</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, Ed. IAPEM, 1997, p. 15.

<sup>4</sup> Reyes Heróles, Federico. *Ensayo Sobre los Fundamentos Políticos...*, *Op. Cit.*, p. 28.

<sup>5</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración...*, *Op. Cit.*, p. 34.

gobernar y administrar los conflictos de la sociedad.”<sup>6</sup> La facultad de usar ese poder no supone su abuso, el Estado debe ejercer ese atributo de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en las leyes de la materia. Por lo tanto ese poder está sometido a normas jurídicas. De acuerdo a Carl Schmitt:

“Es el Estado-liberal también conocido como Estado de Derecho, mismo que organiza su poder a través de las constituciones escritas, las cuales consagran los derechos del hombre como... la libertad personal, propiedad privada, libertad de contratación, libertad de industria y comercio.”<sup>7</sup>

Cuando el Estado es legítimo tiene autoridad. “La fuerza es tan necesaria que sin el proceso de monopolización las sociedades humanas, al menos hasta hoy, no podrían sobrevivir.”<sup>8</sup> Es decir, hace uso legítimo del dominio y la coacción.

El poder del Estado es quizá una de las características más reveladoras acerca de su naturaleza, y el ejercicio de ese poder requiere de un aparato institucional. Es Montesquieu quien plantea la división del poder para evitar los resultados negativos que trae consigo el ejercicio absoluto del mismo. Plantea la división en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; estructura y mecanismo que evita los excesos del poder, mediante el sistema de frenos y contrapesos entre los poderes mencionados. “El poder del Estado no es desenfrenado, se encuentra sujeto a pesos y contrapesos, sin que ello implique anulación de su razón de ser... como institución poderosa combina intereses, relaciones, autoridad, legalidad y legitimidad para que sus modos de obrar tengan sentido.”<sup>9</sup>

La función de Estado “se enlaza directamente con la esencia y condiciones de vida que prevalecen en la sociedad.”<sup>10</sup> El Estado es un factor necesario para que la sociedad alcance sus fines, principalmente la realización del bien público: “toca al Estado promover, alentar, coordinar e impulsar con acciones estratégicas lo que la sociedad necesita; no puede ni debe renunciar a su compromiso de diseñar y ejecutar políticas de bienestar social.”<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros...*, Op. Cit., p. 52.

<sup>7</sup> Schmitt Carl. *Teoría de la Constitución*. Citado por Uvalle Berrones Ricardo en, *Los Nuevos Derroteros...*, p. 68.

<sup>8</sup> Bobbio, Norberto. “Los Intelectuales y el Poder”, en *Revista de Nexos* N° 195, marzo 1994, p. 37.

<sup>9</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado...*, Op. Cit., p. 118.

<sup>10</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros...*, Op. Cit., p. 64.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 50.

En su nueva concepción el Estado “no se aleja de la sociedad ni de la economía, tampoco renuncia a sus compromisos sociales... por el contrario su tarea promotora y reguladora da cuenta que su presencia en la economía es importante en cuanto representa el interés público.”<sup>12</sup> Es a través de sus organismos como coordina y dirige a la sociedad, participa en la economía, promueve el intercambio comercial, regula las relaciones laborales y la producción de bienes y servicios, entre otros.

En la actualidad la intervención del Estado mexicano en el campo económico se puede ubicar en el ejercicio de una función regulatoria, a través de medidas arancelarias y de política monetaria y fiscal. “Hoy el Estado no realiza todo, sino aquello que es estratégico para promover el esfuerzo individual y las energías sociales... vive en una realidad donde prevalecen economías abiertas, intercambios en gran escala y una innovación sin precedente.”<sup>13</sup> La reforma estatal “es una “política mundial” en pos de un estado regulador y promotor, de un estado con capacidad para gobernar a la sociedad y el mercado con énfasis en su papel de coordinador de esfuerzos privados y públicos.”<sup>14</sup>

## 1.2. Gobierno

El Gobierno es el elemento que permite la relación entre Estado y Sociedad, es la parte del Estado donde se estructuran los órganos o poderes del mismo para ejercer la soberanía y el poder estatal. De acuerdo con Ricardo Uvalle:

“Los gobiernos en cuanto organizaciones creadoras y reproductoras de capacidades públicas, cumplen sus objetivos en razón de necesidades, compromisos y valores. No son ajenos a lo que en la sociedad sucede. Son parte activa y determinante para orientar el curso de las acciones públicas, y son centros donde el quehacer político traducido en medios de acción institucional, permite el logro de las metas colectivas.”<sup>15</sup>

El gobierno es el conjunto de estructuras e instrumentos que permiten al Estado desempeñar sus funciones, intervenir en la economía, definir el rumbo de las actividades de distribución del ingreso, la asignación de recursos y la estabilidad y crecimiento económico. Sus tareas responden a valores públicos, necesidades

---

<sup>12</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado...*, Op. Cit., p. 131.

<sup>13</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros...*, Op. Cit., p.p. p. 41.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 14 y 15.

<sup>15</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado...*, Op. Cit., p. 63.

políticas y reclamos sociales. El gobierno “es la entidad que tiene el derecho de coerción, cuyo deber es proveer las necesidades colectivas y es responsable de las medidas de política económica.”<sup>16</sup>

Sus funciones abarcan la vida de la sociedad a través de la organización política, económica, social y cultural. De acuerdo con Ricardo Uvalle:

“Los gobiernos, en cuanto organizaciones creadoras y reproductoras de capacidades públicas, cumplen sus objetivos en razón de necesidades, compromisos y valores. No son ajenos a lo que en la sociedad sucede. Son parte activa y determinante para orientar el curso de las acciones públicas y son centros del quehacer político traducido en medios de acción institucional, permite el logro de las metas colectivas.”<sup>17</sup>

### 1.3. Administración Pública

La Administración Pública permite al Estado gobernar la sociedad. De acuerdo con Woodrow Wilson, la Administración Pública “es la parte más visible del gobierno, es el gobierno en acción, es el poder ejecutivo, el que actúa.”

La Administración Pública no se entiende si no se estudia como una faceta del Estado y como un instrumento de la administración del poder “... no tiene características propias, sus características son las del mismo Estado, dominio y dirección de la sociedad civil...”<sup>18</sup>

La administración pública –señala Omar Guerrero- es la acción del Estado en la sociedad, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección administrativa y dominio político, aspectos que integran su naturaleza dialéctica. “...La administración pública capitalista entraña el doble carácter de dirección y dominio; de administración y política... acomete la realización de funciones públicas y ejercicio del poder político...”<sup>19</sup> Es pública por que comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, a través de las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.

---

<sup>16</sup> Kirschen, F. *Política Económica Contemporánea*. México, Ed. Madrid Aguilar, 1976, p. 13.

<sup>17</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado...* Op. Cit., p. 62.

<sup>18</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. México, Ed. I.N.A.P., 1980 p. 262.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 272.

Ricardo Uvalle señala que:

“La administración tiene que ser, de acuerdo con la idea liberal, el gobierno de la comunidad, esto es, fungir como la fuerza constructiva que permita asegurar la cooperación y participación de los individuos y organizaciones públicas. Significa que lo público de la vida ciudadana es la base de sus cometidos sociales... que debe cumplir con actividades estratégicas y necesarias para la vida en comunidad, basándose en un gobierno de leyes, el cual tiene como eje de su existencia la libertad, la igualdad y la justicia.”<sup>20</sup>

Una administración al servicio del público, estructurada en todas sus facetas con este fin –desde la distribución de los espacios, el lenguaje que emplea o los procedimientos que utiliza en su relación con los ciudadanos, - constituye uno de los principales déficit y retos de las organizaciones públicas. La administración debe ser eficiente y eficaz y ser sensible a las demandas de los ciudadanos a los que tiene que dar respuestas “Si los Estados son obras humanas imperfectas, toca a los gobiernos cuidar su desempeño para superar ineficiencias, debilidades y males públicos.”<sup>21</sup> “No con más burocracia o estructuras administrativas, sino mediante organismos que justifiquen su legitimidad social y que acrediten su capacidad para distribuir beneficios tangibles.”<sup>22</sup>

### **1.3.1. Administración Pública y desarrollo urbano**

La etapa actual demanda la satisfacción de necesidades y la solución de problemas en extremo complejos, como son la alimentación, el empleo, la seguridad, el control del crecimiento poblacional, la contaminación ambiental, la energía, la vivienda, etc. Lo anterior exige un gran esfuerzo de organización social, para el trabajo y la producción de bienes y servicios que demanda la población.

El Estado esta obligado a realizar dichas acciones y responder a las necesidades sociales básicas, instrumentar políticas de planeación urbana y crear centros urbanos, entre otros. Incluso la acción del Estado mediante las políticas de planeación urbana deberá lograr un sistema urbano capaz de competir en la globalización.

El Estado debe proporcionar los bienes necesarios, estableciendo mediante la administración, las prioridades en la dotación de bienes y servicios básicos más

---

<sup>20</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros...*, Op. Cit., p.p. 16-17.

<sup>21</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado...*, Op. Cit., p. 84.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 50.

elementales y al alcance de todos. “Las acciones y programas que producen efectos territoriales trascendentes provienen de múltiples dependencias y sectores que aterrizan sus decisiones e intervienen en el sector urbano.”<sup>23</sup>

Omar Guerrero, en el libro *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, señala: “El país de un Estado debe servir de asiento a sus habitantes y ser fuente de su subsistencia, propiciar que se encuentre en buenas condiciones e implementar todo tipo de medidas preventivas... el territorio debe ser conocido completamente para su mejor aprovechamiento.”<sup>24</sup>

Propiciar un ordenamiento territorial conforme a las características de las ciudades y regiones, basándose en organismos, leyes y reglamentos era de suma importancia. “La policía se encargaba de regular la dimensión y ubicación de las ciudades, planeándolas conforme a la extensión del territorio para evitar toda generalización.”<sup>25</sup>

Lo anterior, bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población para aprovechar mejor el potencial productivo de las distintas regiones y la plena utilización de los instrumentos de planeación, frenando el crecimiento en desorden de las ciudades. “En general no debe haber en un país la menor porción de tierra inútil, se deben trazar mapas de las ciudades, villas y lugares habitados, así como de las zonas aptas para la forestación y la agricultura.”<sup>26</sup>

Bajo esta perspectiva se concibe a la urbanización como el proceso a través del cual las personas se concentran en el espacio territorial para satisfacer de la mejor manera sus crecientes necesidades siendo, a su vez, el resultado y la causa de gran parte de los fenómenos que ocurren alrededor de la sociedad, a la que afectan no sólo en su aspecto cuantitativo, sino también cualitativo.

El desarrollo urbano constituye un complejo proceso en el cual se interrelacionan diferentes aspectos de la vida social. Si bien este encuentra concreción en lo que denominamos ciudades y en las modalidades de ocupación del territorio, se trata de una expresión de la dinámica económica, política y social que experimentan las sociedades. La planeación del desarrollo urbano es una función administrativa que tiene que ver con la distribución de los espacios para una adecuada prestación de los

---

<sup>23</sup> Francisco Covarrubias Gaitán. “Prospectivas de la Urbanización en la Ciudad de México”, en *Revista El Mercado de Valores. Prospectiva del Sistema Urbano Mexicano II*, México, Ed. Nacional Financiera año LX, 4 de abril, p. 57.

<sup>24</sup> Guerrero, Omar. *Las ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Ed. Fontamara 1986, p.p. 218-219.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 221.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 218.



servicios públicos, tales como: electrificación, agua potable, alcantarillado, pavimentación, transporte y seguridad, entre otros. De acuerdo con Juan Carlos Padilla:

“El Desarrollo Urbano es la expresión física de los fenómenos económicos. Los parámetros fundamentales y las causas principales que determinan la complejidad y tamaño de las ciudades, han sido los factores económicos y la atracción poblacional que éstos ejercen.”<sup>27</sup>

El desarrollo urbano no es simplemente un resultado sino que interactúa con sus determinantes. El acondicionamiento del territorio puede hacer que las ciudades sean dirigidas hacia las actividades productivas o hacia la satisfacción de necesidades de la población. El Estado mexicano reconoce que el ordenamiento del territorio y la distribución de las ciudades corresponde al interés público, que la coordinación al interior de las instancias de gobierno y de concertación con la ciudad implica la promoción del desarrollo en un marco de equidad y justicia.

“La conducción del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial son atribuciones de los tres ordenes de gobierno, enmarcadas en el proceso de descentralización y fortalecimiento del Pacto Federal que impulsa la actual administración.”<sup>28</sup> En este contexto, es importante señalar que el futuro del desarrollo urbano se encuentra ligado a los avances que los gobiernos locales logren en la materia, al apoyo coordinado del gobierno federal, así como a los avances que se alcancen a través de las instancias colegiadas para la toma de decisiones. Es necesario, por tanto, el desarrollo institucional que permita la viabilidad jurídica, el financiamiento de la infraestructura, su recuperación económica y los mecanismos de control para garantizar la transparencia del proceso.

El urbanismo es parte integrante del sistema jurídico, político, económico, social y cultural del país; como tal atiende lo referente a los asentamientos humanos, regulación demográfica; uso, aprovechamiento, explotación y regulación de la tenencia de la tierra, de sus recursos naturales, de la ecología y contaminación ambiental; de la vivienda, salud, educación, transporte, escuelas, agua, drenaje, seguridad pública y demás servicios públicos que el Estado a través del gobierno y la Administración Pública, debe considerar, estableciendo políticas de tipo económico, social, cultural y urbanas, acordes a las características físico-geográficas de las distintas zonas que conforman el territorio.

---

<sup>27</sup> Padilla, Juan Carlos. “Análisis de la Planeación Urbana y Regional”, en *Revista de Banobras* N° 38, Marzo-Abril, p. 18.

<sup>28</sup> *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*, SEDESOL, p. 9.

Los gobiernos deben planear y administrar el área bajo su jurisdicción y promover patrones más sustentables de uso de los recursos, de inversión en la infraestructura y de los servicios, entre otras, tomando en cuenta las necesidades y prioridades de la ciudadanía. Es decir que la población tiene derecho de disfrutar un nivel de vida adecuado en términos de salud y bienestar, que incluyen la alimentación, el vestido, la vivienda y la atención médica, así como los servicios sociales necesarios. Los factores que conducirán a este desarrollo sustentable son: a) crecimiento económico, b) equidad y, c) sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.

Se trata de implementar un desarrollo urbano-ambiental sustentable que, de acuerdo con Luis Reynaldo Fernández, podemos entender como:

“El conjunto de estrategias, gestiones, decisiones y acciones concertadas, destinadas 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.”<sup>29</sup>

Después de desarrollar el sustento teórico del Estado, Gobierno, Administración Pública-Desarrollo Urbano, en el siguiente apartado se describirán las características de la evolución del crecimiento poblacional en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana. Asimismo se analizarán las políticas de planeación urbana y la administración y regulación de los usos de suelo que se han implementado, así como las estrategias a seguir para resolver la problemática urbana existente.

---

<sup>29</sup> Fernández, Luis Reynaldo. “De una Urbanización Explosiva a las Ciudades Sustentables” en *Revista Ambiente Ecológico*, año VII, México, Ed. N° 62, Septiembre 1999.

## APARTADO 2

### EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y METROPOLIZACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS USOS DE SUELO

#### 2.1. Evolución del crecimiento poblacional en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana

A grandes rasgos tres son los ciclos que siguió el poblamiento de la Ciudad de México desde sus orígenes hasta el presente. El primer período con una duración de más de tres mil años, comprende el Horizonte Preclásico (1550 a.C. hasta el año 300 d.C.), y el Horizonte Clásico (300 a.C. – 700 d.C.) prolongándose hasta 1600 d.C., aproximadamente, en el que se desarrollaron las culturas Olmeca, Teotihuacana, Tolteca y Azteca. El segundo, con duración de tres siglos y medio, se proyecta desde 1524, recién fundada la ciudad española, hasta 1910 con la terminación del porfiriato. Y el tercero que corresponde al siglo XX.

En lo que respecta al presente siglo, el país transitó de una sociedad rural a otra en la cual se distinguen como mayoritarios los rasgos metropolitanos. “Hasta los años treinta del presente siglo México era un país predominantemente rural, cuatro de cada seis residentes habitaban en alrededor de 84 mil pequeñas localidades menores de 2,500 habitantes dispersas a lo largo del territorio nacional.”<sup>30</sup> Sólo existían 45 ciudades,<sup>31</sup> destacando la ciudad de México, con más de un millón de habitantes. En la actualidad es una de las megalópolis más pobladas del mundo.

La población del territorio que desde finales del siglo XX se conoció como Distrito Federal, se caracterizó por su constante crecimiento demográfico y expansión horizontal que entre 1800 y 1890 incrementó su población de 137,000 a 344,721 habitantes y de 1,076 a 2,714 hectáreas.<sup>32</sup> Este proceso continuó y se intensificó durante este siglo, a lo largo del cual se pueden diferenciar cuatro etapas en su evolución.

El primer momento abarca el período comprendido entre 1900 y 1930, durante el cual se desarrolla la contienda revolucionaria e inicia una expansión sin precedente

---

<sup>30</sup> Jarque, Carlos M. “Urbanización y Transformación de la Ciudad de México”, en *Revista de Banobras* N°56, Año 9, Oct-Nov., 1996, p. 5.

<sup>31</sup> Se le denomina “ciudad” a la localidad o al conjunto conurbado de localidades que sirven de asiento a 15 mil o más habitantes.

<sup>32</sup> Eibenschutz Hartman, Roberto. *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, Tomo II, Estructura de la Ciudad y su Región*. México, Ed. U.A.M. Xochimilco y Miguel A. Porrúa, 1997, p. 353.

en el desarrollo urbano de México. La población se incrementó en un 99% y en un 217.2% la superficie donde se asentaba.<sup>33</sup>

El momento en que inició el proceso de transformación del país hacia la estrategia de sustitución de importaciones, consolidó el segundo período de poblamiento. El crecimiento económico que se registró en esta etapa, representó importantes ventajas para la capital frente a la provincia, convirtiéndola en la principal receptora del crecimiento urbano y poblacional. La demanda de la fuerza de trabajo propició que entre 1930 y 1940 la ciudad creciera en un 56% respecto a su población y en un 36% su superficie.<sup>34</sup> Dicho proceso se intensificó en la década de 1940-1950.

En esta década (cincuenta) la población del país crece de manera natural<sup>35</sup> y por la población migrante que se desplaza del centro de la urbe hacia las zonas más alejadas. Surgen los conjuntos habitacionales en la periferia y se origina la conurbación con el Estado de México, así como la formación del crecimiento metropolitano<sup>36</sup> de la Ciudad de México, conformando entre 1950 y 1980, el tercer período de su evolución. En su transcurso, la ciudad incrementó en un 323% su población, 38% de la cual se localizó en los 17 municipios conurbados del Estado de México, y 385% su superficie, 48% de la cual pertenecía al Estado de México.<sup>37</sup>

Entre 1960 y 1970 el área urbana tuvo una expansión del 47% y el mercado inmobiliario se orientó de manera importante a dotar de vivienda en propiedades a sectores medios a través de programas que resultaron limitados con relación a las

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 354.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 354.

<sup>35</sup> En el crecimiento poblacional intervienen dos elementos de naturaleza diversa: la reproducción natural o biológica, es decir, la diferencia entre nacimientos y defunciones, así como un factor social, el movimiento de personas que salen de una localidad a otra para buscar nuevas oportunidades de vida (la migración); pero, en el crecimiento demográfico natural y social influyen también variables socioeconómicas que van desde el nivel de ingresos de las familias, relacionando, a su vez, con el crecimiento económico y la distribución de sus beneficios, hasta consideraciones de tipo religioso y cultural. En este sentido, el "problema de la vivienda", llamado también "demanda no satisfecha de vivienda", esconde las causas que influyen en el crecimiento de la población y su impacto territorial. Vite P., Miguel Angel. "Población y déficit habitacional en la Ciudad de México" en *El Cotidiano* 88, *Revista de la Realidad Mexicana Actual*. México, Ed. UAM Azcapotzalco, marzo-abril 1998, p. 63.

<sup>36</sup> Se le llama Zona Metropolitana a la extensión que incluye a la unidad política administrativa que contiene la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa. Su área de influencia abarca además de la Ciudad de México 57 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo, con una superficie de 786,000 hectáreas y una población superior a los 17 millones de habitantes. Unikel, Luis. *El Desarrollo Urbano en México*, p. 116.

<sup>37</sup> Eibenschutz Hartman, Roberto. *Bases para la Planeación... Tomo II, Op. Cit.*, p. 355.

necesidades de la población, la cual comenzó a asentarse en terrenos sin servicios y con problemas de definición en la tenencia de la tierra<sup>38</sup>

Por último, a pesar de los constantes intentos de desconcentración industrial que se impulsaron mediante la creación de parques y ciudades industriales,<sup>39</sup> en la década de 1970-1980, en ciudades como Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Puebla y Tlaxcala, la población se concentró en la Zona Metropolitana del Valle de México. Este proceso continuó a pesar del relativo detenimiento en su crecimiento, que sólo incrementó en un 15% su población y 24% su superficie. Sin embargo, dicho estancamiento fue sólo aparente en la medida que el 45% de la población se localizó en los municipios conurbados y fue sobre ellos que la superficie urbana se extendió en un 50%.<sup>40</sup>

El cuarto momento del desarrollo de la urbanización del Distrito Federal originó el crecimiento de las zonas metropolitanas de Cuernavaca-Cuautla, Puebla-Tlaxcala, Pachuca y Toluca. En la medida que la apertura industrial concentrada en el centro del país abrió la tendencia a la megalopolización<sup>41</sup> con las zonas metropolitanas de los estados del centro del país, se inició la propagación de una corona regional<sup>42</sup> alrededor del Valle de México.

---

<sup>38</sup> La ciudad de México no solamente es el centro urbano de mayor importancia para el país, sino es el lugar donde la falta de vivienda además de su deterioro, es un factor que ha favorecido su expansión física hacia los municipios del Estado de México. En otras palabras, su conversión en una metrópoli que combina pobreza con opulencia, ausencia de servicios urbanos básicos (agua y drenaje) con su subutilización, áreas urbanas donde la normatividad correspondiente es socialmente aceptada, mientras en otras zonas ha sido sustituida por la impunidad y la discrecionalidad que, al mismo tiempo esconde como el caso de la ocupación "irregular" o "ilegal" de terrenos ejidales y comunales por parte de familias pobres un negocio privado con enormes costos para las mismas. Vite P., Miguel Angel. "Población y déficit...", *Op. Cit.*, p. 64.

<sup>39</sup> Una investigación realizada al respecto concluye que estos instrumentos en su gran mayoría (73.34% del total) fracasaron como promotores del desarrollo industrial, pues sólo uno de cada cuatro parques puede considerarse relativamente exitoso. Garza, Gustavo. "Planeación y Gestión Metropolitana", en *Revista Banobras*, N° 56, Oct. Nov. y Dic. 1996, p. 110.

<sup>40</sup> Eibenschutz Hartman, Roberto. *Bases para la Planeación... Tomo II, Op. Cit.*, p. 355.

<sup>41</sup> Conjuntos de metrópolis que se integran funcionalmente en términos económicos, aunque no necesariamente en términos sociales o políticos, y cuya área de influencia se definió en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996, como "el área que comprende los municipios correspondientes a las zonas metropolitanas de las capitales de los estados limítrofes al Valle de México, más la totalidad de los municipios que mantienen una relación funcional estrecha con la Ciudad de México y las que se ubican entre las zonas metropolitanas que integran la corona regional de ciudades y el Distrito Federal, además de las delegaciones de este último. En total 189 municipios: 91 del Estado de México; 16 de Morelos; 29 de Puebla; 37 de Tlaxcala y 16 de Hidalgo, además de las 16 delegaciones del Distrito Federal. Covarrubias Gaitán, Francisco. "Prospectivas de la urbanización en la Ciudad de México"... *Op Cit.*, p. 11.

<sup>42</sup> La corona regional de la ciudad puede ser visualizada como el lugar de enlace entre las trayectorias de largo recorrido y la estructura metropolitana. Abarca una porción significativa de la región centro del país, e incluye un poco más 200 municipios de los estados vecinos y las 16 delegaciones del Distrito Federal. En su interior se han formado, a lo largo y como parte sustantiva de la historia de México como nación independiente, cinco zonas metropolitanas: zona metropolitana de la Ciudad de México, de Cuernavaca-Cuautla, de Pachuca, de Puebla-Tlaxcala y la de Toluca-Lerma, y siete núcleos urbanos relativamente aislados que son: Atlacomulco,

En la actualidad, la Ciudad de México se encuentra en un estadio transicional de una fase metropolitana con alta segregación, a una etapa con el surgimiento y consolidación de una corona regional megalopolitana, en donde el Distrito Federal pierde población con respecto al Estado de México. Al mismo tiempo que se transforma el uso de suelo, desplazándose el habitacional y el de servicios hacia el Estado de México, mientras que el comercial y de servicios se concentra en el Distrito Federal.

El Distrito Federal juega un papel fundamental, ya que al ser la parte medular a partir de la cual se conformó inicialmente la ciudad de México, participa de la doble función de expansión y despoblamiento a la que se ve sometido el entorno regional de la ZMVM. "En síntesis, la zona metropolitana en su conjunto es de equilibrio demográfico, el Distrito Federal pierde población y los municipios conurbados del Estado de México continúan observando un crecimiento muy elevado."<sup>43</sup>

La superficie urbana del Distrito Federal enfrenta dos obstáculos para su crecimiento: de un lado las áreas de protección ecológica y reserva acuífera localizadas al surponiente, sur y suroriente de la ciudad; y del otro la escasez de espacios nuevos en la periferia que aún puedan urbanizarse. Esto, a su vez, da lugar a dos procesos: uno, dirigido por la fracción moderna del capital inmobiliario en asociación con el Estado, tendiente a ocupar los espacios baldíos mayores al interior de la ciudad y destinarlos a los llamados megaproyectos, y otro, efectuado por los pobladores, de emigrar hacia el Estado de México despoblando las zonas centrales e intermedias ocupando zonas consolidadas de los municipios metropolitanos y presionando sobre las áreas nuevas aún no urbanizadas en esa entidad.

## 2.2. Ubicación geográfica y organización del Distrito Federal

El Distrito Federal tiene una superficie de 1,499 kilómetros cuadrados, ocupa la porción sudoccidental de la cuenca del Valle de México en la parte austral de la altiplanicie mexicana y en el eje volcánico; limita al oeste, norte y este con el Estado de México y al sur con el Estado de Morelos.<sup>44</sup> De acuerdo con los resultados preliminares del XII Censo tiene una población 8 millones 591 mil 309 habitantes.

---

Tepeapulco, Jilotepec-Tepeji-Tula, Apizaco, Valle de México Norte, Noreste y Sureste. Eibenschutz Hartman, Roberto. *Bases para la Planeación... Tomo II, Op. Cit.*, p.p.11,12 y 13.

<sup>43</sup> Eibenschutz Hartman, Roberto. *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano de la Ciudad de México. Economía y Sociedad en la Metrópoli, Tomo I*, México, Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V. y U.A.M p. 43.

<sup>44</sup> García de Miranda, Enriqueta y Zaida Falcón. *Nuevo Atlas de la República Mexicana*, México, Ed. Porrúa, S.A., 1980.

Se creó por decreto el 18 de noviembre de 1824 como residencia de los poderes de la federación, con una superficie de 211 kilómetros cuadrados y una población aproximada de 165 mil habitantes. En distintas ocasiones fue suprimido (1837 y 1854), se le cambió el nombre y se incluyó dentro del Estado o Departamento del Valle de México. En 1899, se le fijan nuevos límites y la Constitución de 1917 legaliza dicha situación.

En ese año se divide en la municipalidad de México; en 1928,<sup>45</sup> se suprime dicho régimen y se organiza en 13 delegaciones. En 1978, se reitera que los límites del Distrito Federal son los que se fijan en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y se indica que el Distrito Federal o Ciudad de México, se divide, de acuerdo con sus características geográficas, sociales y económicas en 16 delegaciones:<sup>46</sup> Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Alvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, división que no corresponde con las circunstancias políticas, económicas y sociales actuales.

Si bien la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos contempla al Distrito Federal como una entidad jurídico-política, al igual que cualquiera de los demás estados de la Federación, esta misma le confería al Presidente de la República la titularidad del gobierno y la facultad de remover al Jefe del Distrito Federal, funcionario en quien delegaba dicha responsabilidad. Bajo esta perspectiva ninguno de los funcionarios eran electos por el pueblo. Situación que se modifica a partir de la Reforma Política del Distrito Federal, a las modificaciones del artículo 122 constitucional<sup>47</sup> y a la expedición del estatuto de gobierno,<sup>48</sup> en el que se redefine la organización política de la ciudad bajo un proceso de elección directa de los gobernantes del Distrito Federal y sus delegados.

Los cambios que la ciudad experimentó en los últimos 50 años demuestran que ni su estructura urbana, funciones y extensión, corresponden con las limitaciones delegacionales, que datan de la época en que eran municipios. El crecimiento

---

<sup>45</sup> Una vez consolidada la Revolución Mexicana, fueron creados simultáneamente dos ejes del sistema político nacional (1928): el Partido Nacional Revolucionario y la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Nacionales. Dicha Ley está ligada a la campaña reeleccionista del general Álvaro Obregón, quien presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa de que el gobierno del Distrito Federal fuera ejercido por el propio Presidente de la República, a través de un jefe de gobierno, aboliendo así los municipios en el Distrito Federal y con ello, el contrapeso que pudiera significarle al presidencialismo la convivencia con una autoridad electa en la sede de los poderes federales. Eibenschutz Hartman, Roberto. *Bases para la Planeación... Tomo I, Op. Cit.*, p.p. 91- 92.

<sup>46</sup> Alvarez, José Rogelio. *Enciclopedia de México Volumen IV*. México, Ed., S.E.P., 1987, p.p. 2293, 2294 y 2295.

<sup>47</sup> Reformas a los artículos 73 y 122 constitucionales, noviembre de 1993.

<sup>48</sup> Estatuto de Gobierno de del Distrito Federal, expedido en julio de 1994.

poblacional ha rebasado los límites político-administrativos e integrado delegaciones y municipios vecinos en términos físicos y socioeconómicos; la dinámica de urbanización ha sido tal que se ha adelantado por mucho a la capacidad de respuesta del Estado para resolver los problemas tanto al interior de la ciudad como en las entidades federativas contiguas.

La expansión indiscriminada y fragmentada de la ciudad por la intervención no planeada de diversos actores con lógicas y dinámicas propias, ocasiona que ciertas actividades -y el terreno que ocupan- se encuentren divididas en dos o más delegaciones y, después de la conurbación con el Estado de México, entre delegaciones y municipios. Ello significa que la falta de correspondencia entre territorio y límites administrativos no sólo se traduce en una ineficiente gestión urbana, sino que explica también la ausencia de una concepción global de la aglomeración.

El incremento en el número de áreas y su complejidad para atender lo relacionado a la dotación de bienes y servicios como agua potable y alcantarillado, recolección de basura, transporte público, manejo de recursos naturales, localización de equipamientos urbanos necesarios para la convivencia social, seguridad pública, etc., hacen necesario fortalecer y regular las relaciones entre gobiernos del mismo nivel y de niveles superiores, para establecer esquemas conjuntos que permitan el financiamiento y operación de satisfactores urbanos en un marco de mutua colaboración

### 2.3. Características socioeconómicas

La Ciudad de México es en la actualidad una de las urbes más pobladas del planeta, su importancia para el desarrollo económico del país es evidente si se considera que es el mayor centro de actividades terciarias y sede de los Poderes Federales de la Unión. Aproximadamente el 30% de la población económicamente activa<sup>49</sup> en el Distrito Federal – estimada en 3.1 millones – es absorbida por el empleo industrial, alrededor del 70% se dedica a actividades en el sector terciario (comercio y servicios),<sup>50</sup> es decir que tiene un mayor peso relativo del sector servicios. La concentración de la actividad económica y poblacional local origina la necesidad

---

<sup>49</sup> La Población Económicamente Activa es aquella parte de la población entre 12 y 65 años de edad cuyas condiciones físicas y de salud los capacita para proporcionar la mano de obra para la producción de bienes y servicios de índole económica o social, incluye a los empleados y personas que trabajan por cuenta propia, los trabajadores o familiares no remunerados, los asalariados y a los desempleados. *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1997, p. 104.

<sup>50</sup> *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Consulta Pública 1996, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del D.D.F.



creciente de que las autoridades del Distrito Federal incrementen y aseguren condiciones favorables para el desarrollo urbano de la entidad.

El área metropolitana de la ciudad de México en general y el Distrito Federal en particular, enfrentan una situación de acumulación de problemas relacionados con la gestión de la megalópolis. La actual problemática de la ciudad es de gran complejidad y no existe un consenso claro sobre su futuro a pesar de los esfuerzos, las desigualdades sociales son notables en nuestra ciudad y se manifiestan con relación a los ingresos, formas de empleo, acceso a los servicios públicos, al suelo y en cuestiones culturales, lo que genera carencias, segregación y violencia social. Situación que afecta la capacidad de los habitantes para contribuir a un desarrollo urbano armónico.

### 2.3.1. Prestación de servicios públicos

La ciudad de México es una metrópoli social y espacialmente heterogénea. En su interior destacan grandes diferencias y deficiencias en la calidad de vida de sus habitantes. La pluralidad de intereses, demandas y necesidades de sus pobladores, marcan el acceso diferencial a los servicios públicos y recursos urbanos: suelo, vivienda, salud, educación, empleo, agua, transporte, abasto, servicios, entre otros.

El equipamiento<sup>51</sup> en el Distrito Federal se concentra en tres delegaciones de la ciudad central que son: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez. Estas demarcaciones concentran el 44.31% de los valores obtenidos por el Índice de Especialización de Equipamiento (IEE), mientras que sólo albergan al 17.13% de la población. En el extremo contrario, las delegaciones del norte y del oriente: Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco e Iztapalapa, con

---

<sup>51</sup> Para Preciat Lambañi, Eduardo, investigador de la UAM-Xochimilco, el "equipamiento" es el conjunto de equipos de carácter gubernamental y social (según la Estructura Territorial Compuesta) o el conjunto de soportes materiales de las superestructuras jurídico política e ideológica. Menciona que la Estructura Territorial esta constituida por la Estructura Territorial Natural (ETN) y la Estructura Territorial Construida (ETC). La primera está determinada por la naturaleza y se refiere a la morfología del terreno o del territorio, es decir, a la orografía, la hidrografía, la topografía, etc. La segunda, esta formada por cuatro elementos: *el equipo económico* que comprende a los equipos del sector primario, minero extractivo, industrial manufacturero, construcción, comercio y abasto, servicios, de intercambio monetario, financiero y de vivienda. *La infraestructura* incluye las redes de servicios públicos y el equipo primario para el transporte de todo tipo de flujos, como son la vialidad, vías férreas, aeropuertos, puertos marítimos y fluviales, agua potable, servidas y pluvial, energía eléctrica e hidrocarburos, correo, telégrafo, télex, teléfono, desechos sólidos domésticos, comerciales, industriales, tóxicos y peligrosos. *El equipo gubernamental* comprende el equipo del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y militar. *El equipo social* comprende el equipo de educación, salud, asistencia, cultura, deporte, áreas verdes y espacios abiertos, seguridad pública, cementerios, equipo de los medios de comunicación masiva para la prensa, la radio y la televisión, el ideológico religioso y monumental, y el de las organizaciones económicas, políticas e ideológicas. *Bases para la Planeación... Tomo II, Op. Cit.*, p. 212 a la 223.

la mitad de la población (50.97%), disponen solamente de la quinta parte del equipamiento (19.19%).<sup>52</sup>

Con las medidas que se toman y los incrementos que el gobierno proporciona en cada una de las demarcaciones, no se logra abatir el déficit en cuanto a la dotación y prestación de servicios públicos, lo que hace más palpables las diferencias en unas zonas que en otras. De ahí que el fenómeno de alta concentración de equipamiento en delegaciones y de dispersión en el resto, tenga implicaciones y repercusiones desde el punto de vista económico, político social y cultural.

Las grandes ciudades, como el Distrito Federal, requieren de equipamientos que implican grandes obras como aeropuertos, centros de educación superior, plantas de disposición de basura, etc., siendo necesaria la coordinación entre los gobiernos local, estatal y federal así como el aprovechamiento de los ya existentes.

#### **2.4. Situación socioeconómica de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana**

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México se encuentra situada en un valle a 2,240 metros sobre el nivel del mar. Su dinámica y procesos de concentración y desconcentración urbana, caracterizan en gran medida la organización territorial de la Región Centro.<sup>53</sup> Abarca además de la Ciudad de México, 57 municipios del estado de México y uno del estado de Hidalgo, con una superficie de 786,000 hectáreas y una población superior a los 18.2 millones de habitantes.

Agrupar la mayor parte de la población y de las actividades económicas y de servicios del país, lo que explica su primacía frente al resto de las ciudades. “El Área Metropolitana en su conjunto, concentraba en 1990, el 34% del Producto Interno Bruto Nacional, el 56% de los empleados fabriles, el 40% de los empleados en el sector comercio y el 32% de los empleados públicos federales, así como el 26% de la población económicamente activa (PEA) del país.”<sup>54</sup> Su mercado de trabajo es uno de los más grandes del mundo con más de 5.1 millones de personas económicamente activas.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 224.

<sup>53</sup> La Región Centro cubre una superficie de 97,964 kilómetros cuadrados, que representan 5% del territorio del país, esta integrada por siete estados: Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, y Tlaxcala. Delgado, Javier y Ramírez, Blanca, *Territorio y Cultura en la Ciudad de México. Tomo I. Transiciones*, México Ed. Plaza y Valdés, S.A. y UAM-XOCHIMILCO, p. 152.

<sup>54</sup> Camposortega Cruz, Sergio. *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México. “Problemática Actual y Perspectivas Demográficas y Urbanas”*, artículo de Marco Antonio Luna Pichardo y Rolando Olvera Gómez “*Limites al crecimiento de la ZMCM*”. México, Ed. CONAPO, p.p. 43 y 44.

Las actividades que muestran mayor crecimiento son las comerciales, restaurantes y hoteles, comunicaciones, alquiler de inmuebles, servicios profesionales, educación y esparcimiento, comunicaciones e informática. También manifiesta un aumento de actividades informales (mercados ambulantes) que responden a lógicas de sobrevivencia de amplios grupos de población en condiciones de marginación y pobreza.

El nivel de vida es muy superior al del resto del país. Sin embargo, estos parámetros no significan que la situación socioeconómica de la Zona Metropolitana sea satisfactoria, sino que las condiciones en las demás zonas del país son peores. De hecho, la comparación con los indicadores de otras grandes ciudades demuestra que la calidad de vida de la ZMCM es de las más deficientes en el ámbito mundial.

## **2.5. Planeación urbana y políticas de urbanización durante el periodo 1976-2000**

La concentración demográfica del país y sus implicaciones explica la necesidad del Estado mexicano de intervenir en lo urbano-regional. A partir de la década de los años treinta surgen los primeros ejercicios de planeación y de políticas urbanas con la elaboración del primer plano regulador de la ciudad (1943), los proyectos de cuencas hidrológicas o los formulados por la Comisión Nacional de Inversiones Públicas.<sup>56</sup>

En la década de los años setenta comienza el verdadero auge de la planificación y de las políticas urbanas y regionales en nuestro país, que contemplan desde la aparición de nuevas concepciones teóricas, hasta su institucionalización como práctica formal académica y de gobierno. En 1975 se promulga la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en 1976 la Ley General de Asentamientos Humanos, constituyéndose la base legal inmediata para la elaboración del primer Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En la década de los años ochenta, el Estado mexicano introduce la planeación en la administración pública al establecer términos de obligatoriedad para la planeación en nuestra Constitución e instaurar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, derivado de la Ley de Planeación elaborada en 1983.

En 1980 se aprueba y entra en vigor el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal; en 1983, se formula, por parte del Ejecutivo y con la participación de las autoridades de la ciudad y del Estado de México, un programa estratégico para la descentralización de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; en 1984, se emite el programa General de Desarrollo Urbano y Vivienda, elaborado por la

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p.12.

<sup>56</sup> Padilla, Juan Carlos. "Análisis Planeación Urbana...", *Op. Cit.*, p. 17.

SEDUE, y el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE). Simultáneamente se inicia la revisión del Plan Director de Desarrollo Urbano integrado en un Programa General de Desarrollo Urbano que cubre el territorio del Distrito Federal y en Programas Parciales que orientan y reordenan el desarrollo en las diversas delegaciones.

El avance en la investigación sobre planeación urbana demuestra que lo hecho es aún insuficiente. Los planes y programas adolecen de inconsistencias metodológicas, por lo que a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno y la administración pública durante los últimos años, aun no ha sido posible fundamentarlos dentro de una concepción teórico-científica rigurosa, que contemple los determinantes estructurales e identifique con claridad soluciones técnicamente posibles, administrativamente factibles y políticamente deseables.

Desde sus orígenes hasta las primeras décadas del siglo pasado, la legislación y políticas en materia de desarrollo urbano se caracterizan, en términos generales, por que regulaban y atendían los aspectos de modo parcial o fragmentario. "Es importante recordar que el país cuenta con una larga historia de planeación espacial, aunque muchas veces diversos planes fracasan por múltiples razones."<sup>57</sup>

Es necesario aceptar, sin generalizar, que persiste la corrupción y discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de normas, que el centralismo en la toma de decisiones y sobre todo en el manejo de los recursos públicos, mantiene su inercia en el ámbito federal y estatal, y que muchas de las atribuciones, en la práctica se limitan por la legislación local, el control político y la carencia de los recursos de todo tipo.

Es esencial analizar las posibilidades y establecer una planeación efectiva en la que participen los diferentes actores sociales; pues cada administración realiza sus propios planes con poca o nula continuidad, diagnósticos escasos y generales, análisis insuficientes y falta de precisión sobre su operación. Además de que existe falta de comunicación y coordinación entre los técnicos que los elaboran y los políticos que los implementan "cada determinado tiempo, los equipos se renuevan y los programas y proyectos no tienen continuidad"<sup>58</sup>

En términos generales, la ciudad de México debe urbanizarse de acuerdo a las características propias de su territorio, de sus habitantes, de su sistema político, económico, social y cultural, procurando la prestación elemental de servicios públicos con relación a los intereses comunes del área conurbada del Estado de

---

<sup>57</sup> Camposortega Cruz, Sergio. "La Zona Metropolitana de la Ciudad de México..." *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>58</sup> Ziccardi, Alicia. Análisis y Estudios Nacionales, "La Tarea de Gobernar las Ciudades y la Gobernabilidad", en *Revista Banobras* N° 49, Año 9, mayo-junio, p. 9.

México, “haciendo sociable lo urbano y lo urbano sociable, en los tiempos y espacios respectivos.”<sup>59</sup>

## 2.6. Marco jurídico de la planeación del desarrollo urbano

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se sustenta en instrumentos jurídicos que van desde la Constitución General de la República en sus artículos 27, 73, 115, 122, la Ley de Planeación, la Ley General de Asentamientos Humanos y culmina con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. De acuerdo con esta última el Programa General de Desarrollo Urbano está regido por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa de Reordenación de la Ciudad de México, y deberá sujetarse a los lineamientos de los programas metropolitanos y megalopolitanos que en su momento se emitan, y por el programa de Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000.<sup>60</sup>

Actualmente, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 se enmarca en el Sistema Nacional de Planeación Democrática que establece la Ley de Planeación en sus artículos 16º, fracciones III y IV, 20º y 23º y guarda observancia del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en su capítulo de política social. Asimismo, da cumplimiento a la Ley General de Asentamientos Humanos en sus artículos 11º, 12º y 13º, y al mismo tiempo, considera las previsiones de los artículos 23º, 24º 25º y 26º de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y atiende los lineamientos sobre distribución de la población que señala el Programa Nacional de Población 1995-2000.<sup>61</sup>

Este programa observa 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 del 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

---

<sup>59</sup> Serrano Migallon, Fernando. *Desarrollo Urbano y Derecho*. México, Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V., p. 157.

<sup>60</sup> *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal...*, Op. Cit.

<sup>61</sup> *ibid.*

Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 (p. 7 y 8 del Plan nacional de Desarrollo Urbano)<sup>62</sup>

En este mismo plan se señalan los Programas Estratégicos y se 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 del Desarrollo Urbano.

## 2.7. Administración urbana y regulación de los usos de suelo

Producto de la reforma política en curso, al incremento de la participación ciudadana (expresión de una mayor democracia), y a la necesidad de “adecuar la planeación urbana a las nuevas circunstancias del fenómeno urbano en el Valle de México,”<sup>63</sup> la Asamblea de Representantes del Distrito Federal expidió en 1996,<sup>64</sup> la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. En ella se establecen los programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y la posición reglamentaria en materia de planeación territorial y definiciones del uso de suelo para el Distrito Federal.

Los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano se constituyen en un instrumento clave que orienta el proceso en cada delegación a la dinámica social y económica, y son un factor fundamental que promueve y estimula la participación de todos los agentes sociales interesados en mejorar la capacidad productiva del Distrito Federal y elevar el bienestar de su población.

En la nueva administración del Distrito Federal, las delegaciones<sup>65</sup> se contemplan como órganos desconcentrados con funciones en materia de gobierno, administración, obras y servicios, y 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 Distrito Federal). Aún así, las atribuciones a nivel delegacional,

---

<sup>62</sup> Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, Op. Cit., p. 7.

<sup>63</sup> Eibenschutz Hartman, Roberto. *Bases para la Planeación del Desarrollo... Tomo I, Op. Cit.*, p.p. 195-198.

<sup>64</sup> Modificada en agosto de 1999.

<sup>65</sup> Según el estatuto de Gobierno “la Administración Pública del D.F.” contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se le denominara delegaciones del D.F., las cuales, según la Ley Orgánica vigente, expedida en diciembre de 1994, contarán con asignaciones presupuestales..., las que determinarán en el Presupuesto de Egresos del D.F., e informarán de sus ejercicio al jefe del D.F. Eibenschutz Hartman, Roberto. *Bases para la Planeación... Tomo I, Op. Cit.*, p. 200.

resultan “limitadas en lo que se refiere a la planeación y gestión del desarrollo urbano”<sup>66</sup>

A pesar de que existe una base reglamentaria amplia para el Distrito Federal en cuanto a Planeación Urbana, esta muestra contradicciones, sobre todo en lo referente a la planificación y zonificación.<sup>67</sup> La Ley de Desarrollo Urbano de 1996, establece un sistema de planes diferentes (general, parcial, programa operativo anual, y de seguimiento y control) y planes para Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC),<sup>68</sup> que trajo la paradoja de la inexistencia legal de los planes delegacionales.<sup>69</sup>

La reglamentación actual comprende y establece en lo fundamental zonas urbanas y de conservación ecológica y delinea la estructura urbana en centros, subcentros y corredores urbanos; en tanto las delegaciones fijan sus zonas en áreas urbanas con usos de suelo e intensidad, en permitido, condicionado y prohibido. Esta zonificación tiene contradicciones, como se mencionó 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” para regular las áreas de interés general que den pie a normas regulatorias urbanas.

Es necesaria una política vigorosa de suelo urbano que permita buscar y generar espacios para el desarrollo urbano ordenado, mediante su planeación, que determine usos de suelo acordes con las demandas de la economía y de la sociedad, con seguridad jurídica y protección del entorno ecológico, identificando en cada caso las áreas adecuadas y necesarias para un desarrollo urbano planeado y ordenado.

### **2.7.1. Problemática de la incorporación del suelo al desarrollo urbano**

De acuerdo con Alfonso Iracheta:

“La problemática del uso de suelo es en buena medida sinónimo de la cuestión urbana porque a través del uso de suelo, apropiación y producción de éste se gestan los procesos de urbanización”; así, “la

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 198-200.

<sup>67</sup> La primera se entiende como la organización y coordinación, mediante un plano regulador, de las funciones de la vida urbana, con el fin de que la ciudad se desarrolle racional y en condiciones salubres, que satisfagan las necesidades de sus habitantes, (condiciones generales de los asentamientos urbanos), la segunda se refiere a la reglamentación de fábricas, comercios y en general al ejercicio de cualquier actividad en el D.F.

<sup>68</sup> Este se expidió en 1994, para un sinnúmero de colonias, por acuerdo del Director General de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica.

<sup>69</sup> *Bases para la Planeación...Tomo I, Op. Cit.*, p. 206.

regularización se ha convertido en la más común de las acciones institucionales para enfrentar invasiones, fraccionamientos o adquisiciones irregulares de predios ejidales, comunales, estatales o privados”, lo que conlleva a que cada administración establezca su “programa de regularización, “deslindando” responsabilidades con el anterior y “dosificando” la información de acuerdo a circunstancias políticas.”<sup>70</sup>

Es necesario que el poblamiento no continúe como hasta ahora, con esquemas que incorporan asentamientos irregulares sujetos a posteriores procesos de regularización de la tenencia de la tierra y de suministro de servicio. Estos problemas, vinculados al desorden del crecimiento urbano de los centros de población, se explican por diversos factores que están directamente relacionados con la toma de decisiones.

En el proceso de planeación existen tres elementos que son fundamentales para comprender la problemática y la perspectiva urbana en México: los planes de desarrollo urbano, los usos de suelo y las fuentes indirectas de contaminación.

Los planes de desarrollo urbano tienen como propósito fundamental:

- a) Interrelación del desarrollo económico y urbano
- b) Interrelación de la planeación e inversión
- c) Eficiencia económica con equidad
- d) Federalismo y descentralización
- e) Participación social en el desarrollo urbano
- f) Coordinación y congruencia en la realización de proyectos de alcance regional
- g) Sustentabilidad

Estas premisas encuentran concreción en cuatro programas estratégicos:

- 1) Programa de 100 Ciudades
- 2) Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas
- 3) Programas de Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano
- 4) Programa de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano

Sobre la base de estos programas, se persiguen los siguientes objetivos:

- A) Propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones.
- B) Inducir el crecimiento de las ciudades de forma ordenada, de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados

---

<sup>70</sup> Iracheta Cenecorta, Alfonso X. Diez Años de Planeación del Suelo en la ZMCM, *Una Década de Planeación Urbano Regional en México, 1978-1988*, Gustavo Garza, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México 1989, Ed. Colegio de México, p. 258.



en el equilibrio ambiental de los centros de población, con apego a la autonomía estatal y a la libertad municipal.<sup>71</sup>

El programa de 100 ciudades presenta un diagnóstico que refleja la situación de la regulación del uso del suelo y administración urbana en el ámbito local, en materia de planeación y administración de las ciudades de manera que se garantice la permanencia de los usos de suelo y la continuidad de acciones del desarrollo urbano en las ciudades de tamaño intermedio. Destaca que el crecimiento de los centros de población ocurre con regularidad en tierras agrícolas de primera calidad o en zonas con condiciones topográficas inconvenientes o riesgosas (45% de la superficie de las ciudades se ha desarrollado sobre terreno de origen ejidal o comunal), que el 25% de la superficie urbana corresponde a terrenos baldíos, y que existe obsolescencia en los padrones y valores catastrales.<sup>72</sup>

Ante esta situación es importante señalar que el uso de suelo se refiere a las características que reúne un espacio de tierra el cual permite que se satisfagan las necesidades de los habitantes en cuanto al desarrollo de sus actividades económicas, de servicios y esparcimiento en una zona determinada. La localización, características del suelo, así como la densidad de población son algunos de los factores que influyen en la manera de organizar y crear el perfil y diseño de una comunidad. De acuerdo con Alfonso Iracheta:

“El suelo es concebido como el soporte físico básico para la realización de los procesos habitacionales. Como tal, su carácter de objeto físico geográfico es destacado en los planes de desarrollo urbano ya que su forma, escasez relativa y sus atributos para diferentes usos (urbanos y no urbanos), resultan ser elementos objetivos que limitan su ocupación concreta.”<sup>73</sup>

Los usos de suelo son los espacios donde la vida de los habitantes se desarrollará. De acuerdo con la normatividad de desarrollo urbano los usos de suelo pueden ser de tipo residencial, industrial, comercial, espacios abiertos, servicios, vialidades, y tierra vacante.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000..., *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>72</sup> De Las Fuentes Hernández, Arturo. *Ciudades Intermedias en México. Un Mecanismo de Participación Corresponsable*. México, Ed. INAP, 1994, p.p. 72 y 73.

<sup>73</sup> Iracheta Cenecorta, Alfonso X. *Diez Años de Planeación...* *Op. Cit.*, p. 279.

<sup>74</sup> El marco normativo del desarrollo urbano en el Distrito Federal proviene de la Ley General de Asentamientos Humanos. Ninguna otra ciudad mexicana tiene un sistema de planeación y uso de suelo tan desarrollado como el Distrito Federal. Bajo este sistema se otorgan licencias y permisos. El sistema funciona como sigue: existe un plan director para el territorio del Distrito Federal, que determina las políticas y divide al territorio en área urbana y de protección ecológica. A partir de estas disposiciones existen los programas

La vocación del uso de suelo, se refiere a las propiedades físicas y localización de una porción de tierra que puede ser utilizada para el proceso de urbanización o de algún tipo de uso en particular, ya sea residencial, comercial, área verde u otro, con el objeto de tener el mayor rendimiento posible para preservar el medio ambiente y lograr una alta rentabilidad.<sup>75</sup>

Si se parte de que cada porción de tierra es único y que en ella se pueden desarrollar actividades y funciones, la compatibilidad de usos de suelo debe buscar minimizar los impactos negativos sobre el medio ambiente y considerar la salud, seguridad y accesibilidad como elementos integrantes de un proceso conjunto y sistemático. Prevenir y mitigar los impactos ambientales –resultado del crecimiento de las ciudades- es un propósito que no se cumple por falta de control y de una efectiva aplicación de las normas y regulaciones por parte de los tres órdenes de gobierno, así como por la ausencia de una participación ordenada de la sociedad civil en este tipo de asuntos.

La ausencia de una planeación integral que atienda las necesidades de todos los sectores de la población y la falta de mecanismos que permitan contar con el suelo necesario para atender las demandas de vivienda de interés social, limita el papel del gobierno de la ciudad y circunscribe la demanda del suelo a la solvencia económica de los habitantes.

De acuerdo con Miguel A. Vite.

“La ausencia de una política urbana y de vivienda integral que se ajuste a la realidad de los pobres: ingresos bajos que no les permiten competir por créditos, ni mucho menos acceder al mercado “formal de

---

parciales para cada delegación, los cuales determinan el uso de suelo para cada uno de los mas 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 baja densidad, complementarios, corredores y mezclas de usos distintos.

Además de los usos de suelo, los programas parciales norman la densidad para usos habitacionales y la intensidad para los no habitacionales. La densidad especifica el número de metros de terreno necesario para construir una vivienda. La intensidad el tipo de construcción idóneo. 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 vecinal y delegacional, evaluando su procedencia o no, validándose en su caso con la publicación en la Gaceta del Distrito Federal y el registro en el Plan Director.

Las licencias son gestionadas en las delegaciones y/o en los colegios de arquitectos o ingenieros. Las de construcción las otorgan las delegaciones y las de uso de suelo la Coordinación de Reordenación Urbana. 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 Publicas 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.*

<sup>75</sup> De las Fuentes Hernández, Arturo. *Ciudades Intermedias...*, Op. Cit., p. 85.

la vivienda"...Los pobres no son "negocio" para las inmobiliarias, pero en la ciudad de México lo han sido, en otro sentido, para los políticos... La necesidad de vivienda ha sido objeto de manipulaciones políticas."<sup>76</sup>

Son sin duda los ejidos y las comunidades los territorios sobre los cuales se ha expandido de modo irregular la mancha urbana, debido entre otras cosas a la poca confiabilidad y al desorden reinante con relación al problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México. La regularización, que es casi una acción correctiva ante situaciones de hecho, no ha sido acompañada por inversiones importantes en infraestructura urbana a favor de los nuevos habitantes legalizados. De acuerdo con Alfonso Iracheta:

En los sitios "con mejores condiciones ecológicas y posibilidades futuras de mejoramiento urbano, existe la tendencia de 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 y la 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... se genera así un encarecimiento de la tierra y la necesidad del cambio del uso o cambio de clientela, y el colono es presionado a vender y es expulsado a otras zonas no tan atractivas para el desarrollo urbano"<sup>77</sup>

La distribución de los usos de suelo, parte medular de la estructura de una ciudad, responde así, básicamente a intereses particulares, sin considerar el interés general de la sociedad. Las decisiones con respecto a la ubicación de nuevos asentamientos no siempre evalúa la importancia que tiene el tipo, la cantidad y la calidad del suelo, lo que genera efectos negativos que afectan a la sociedad.

De existir una normatividad clara, perdurable y medible con relación al uso de suelo en la ciudad podrían tomarse medidas de previsión sobre el tipo de crecimiento urbano que quiere implementarse, y generar un marco de información uniforme que permita el desarrollo de un proyecto integral que conduzca a un modelo compartido de ciudad como producto de la planeación democrática.

El desarrollo urbano depende de la planeación control y evaluación. Sin embargo ante la falta de los dos últimos no existen referentes para valorar los avances o

---

<sup>76</sup> Vite P., Miguel Angel. "Población y déficit habitacional en...". *Op. Cit.*, p.p. 63-71.

<sup>77</sup> Iracheta Cenecorta, Alfonso X. *Diez Años de Planeación...*, *Op. Cit.*, p. 271 y 272.

corregir los desvíos. Es necesario consolidar la conducción del desarrollo urbano por parte de las autoridades, enfatizando que los planes o programas guarden congruencia con la realidad, a través de su revisión constante y vigencia jurídica, así como que los gobiernos locales cuenten con los procedimientos administrativos adecuados para su conducción.

## 2.8. El área rural y la propiedad social en el Distrito Federal

El Distrito Federal cuenta con dos grandes zonas territoriales, la urbana y la rural. La zona urbana está integrada por siete delegaciones políticas: Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

Mientras que la zona rural ocupa el 59% del territorio y corresponde a las áreas de vegetación natural con ecosistemas que albergan numerosas especies de animales y vegetales; además de áreas agrícolas productivas. Pertenecen a esta las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.<sup>78</sup> Esta región es de gran importancia, ya que brinda numerosos bienes y servicios ambientales para la población, en ella se infiltra el 70% del agua que se consume en la ciudad, captura el bióxido de carbono y actúa como barrera contra las partículas contaminantes, entre otras.

La zona donde persisten de manera más vigorosa las actividades forestales y agropecuarias, aún en medio de una problemática compleja, se ubican en las delegaciones de Cuajimalpa, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac. La superficie total de estas delegaciones se considera en un 80% como área de conservación ecológica con una extensión de 83 mil 163.56 hectáreas.<sup>79</sup>

De toda la zona de conservación, 11 mil 281 hectáreas, pertenecen a las Áreas Naturales Protegidas, que se ubican en esta categoría por su importancia con relación a sus recursos en fauna o flora o por su situación crítica que requiere de cuidados especiales. En esta última situación se encuentran, de acuerdo a la Comisión de Desarrollo Rural de la Asamblea Legislativa del D.F., 1998, los bosques de Cuajimalpa, varios espacios de Tlalpan, el Cerro de la Estrella en Iztapalapa, el Cerro del Tepeyac, la Sierra de Guadalupe en la Gustavo A. Madero, el bosque de Chapultepec, Xochimilco, la Sierra de Santa Catarina en Tláhuac e Iztapalapa, y Los Dínamos en la Magdalena Contreras.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Folleto, Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

<sup>79</sup> Comisión de Desarrollo Rural de la Asamblea Legislativa del D.F. 1998, *Diagnóstico de la Zona Rural del Distrito Federal*, México, agosto.

<sup>80</sup> *Ibid.*

Esta zona rural se encuentra sometida, sobre todo durante los últimos 20 años, a una continua presión por el crecimiento demográfico, la migración, el reacomodo de población y la reclasificación de localidades rurales en urbanas. Lo anterior altera su función de recolectora de agua para alimentar los mantos freáticos de la ciudad, al eliminarse grandes capas de vegetal y bosques; de ser una zona productora de alimentos (granos básicos) y de cumplir, al disminuir la superficie y la calidad de sus recursos, su función como zona recreativa para la urbe, que cuenta con un mínimo de espacios verdes por habitante.

El uso rural del suelo de esta zona con tenencia comunal, ejidal y privada, tenía para usos agrícolas y pecuarios, en 1994, 26 mil hectáreas en el Distrito Federal.<sup>81</sup> Es la delegación Milpa Alta la que más conserva su paisaje rural debido en primera instancia a la producción de nopal y básicos (ocupan 40% y 21% de la superficie agrícola) y la intervención de sus organismos por conservar su entorno y proteger sus actividades, mientras que Tlalpan es la delegación que más ha perdido espacios rurales en proporción a su superficie.

De los 80 ejidos que se integraron a partir del triunfo de la Revolución en el Distrito Federal, hacia 1985, 37 desaparecieron, 17 se ocuparon parcialmente para usos urbanos y sólo 26 permanecían integrados. Otra fuente señala que el total de núcleos agrarios en 1987 era de 43 ubicados en diez delegaciones, concentrados básicamente en Tlalpan, Tláhuac, Milpa Alta y Xochimilco. El 67% de estos se crearon entre 1917 y 1934 incrementándose su superficie en 1935. De acuerdo con información reciente, persisten 83 ejidos y 7 comunidades.<sup>82</sup>

La expansión urbana se manifiesta de manera severa sobre la propiedad social. En 1975 el 40% de la población del Distrito Federal se asentaba en lotes ejidales y comunales con tenencia irregular. Hacia 1986 se regularizaron 182 mil 663 lotes en beneficio de una población aproximada de 1.3 millones de habitantes y una superficie de 3 mil 747 hectáreas. Las delegaciones más afectadas por este proceso de regularización fueron en orden de importancia Iztapalapa, Tláhuac y Tlalpan.<sup>83</sup>

Hacia 1990 el número de núcleos agrarios en propiedad social disminuyó, para ese año se contaba solamente con 38 núcleos agrarios, distribuidos principalmente en las delegaciones del sur, donde se concentró el 74.95% de los ejidatarios y comuneros del D.F. dedicados a labores agrícolas.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Concheiro Bórquez, Luciano y Tarrío García, María (Coordinadores). *Privatización en el Mundo Rural*, "Las Historias de un Desencuentro", Ed. México, UAM-XOCHIMILCO, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Producción Económica, 1998, p.p. 226 y 227.

<sup>82</sup> *Ibid.*, pp. 227 y 228.

<sup>83</sup> Alfonso, Iracheta. *Diez Años de Planeación del Suelo en la Zona Metropolitana...*, *Op. Cit.*, p. 357.

<sup>84</sup> INEGI 1990 y 1993.

Los núcleos agrarios en propiedad social que persisten se consideran dentro de los límites del área de conservación ecológica y comprenden las delegaciones de Xochimilco, Tlalpan, Cuajimalpa, Tláhuac y Milpa Alta. Sin embargo, en estas, poco a poco se establecen asentamientos y se regulariza la propiedad.

Entre 1987 y 1994, hubo una reducción en el área de cultivo del 16% al pasar de 31 mil 115 hectáreas a 26 mil 104.<sup>85</sup> Esta disminución se debió entre otras cuestiones a la invasión de terrenos, asentamientos irregulares, cambio de cultivos (selecciones más comerciales), intensificación de procesos productivos en invernaderos o en la estabulación de ganado menor.

De acuerdo con datos del INEGI-1998, en el Distrito Federal sólo 35 núcleos agrarios en propiedad social se dedican a actividades agropecuarias. Estos se ubican en las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, Milpa Alta, Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Alrededor de 51 mil hectáreas son ocupadas por la propiedad social en actividades agropecuarias con una situación jurídica distinta y diversos grados de ocupación por espacios urbanos.<sup>86</sup>

La situación jurídica de los núcleos agrarios en el Distrito Federal es sumamente desordenada; no hay datos verídicos y no es posible encontrar concordancia entre las distintas fuentes que se consultan, ya que algunos se encuentran afectados por procesos de expropiación, otros en plena regularización y cambio a usos urbanos y otros más están en litigio. El programa PROCEDE en la entidad registra una relación de ejidos que no corresponde a la realidad (68 ejidos y 12 comunidades agrarias), reporta que ha realizado el diagnóstico previsto en todos los núcleos pero que no ha avanzado en ninguna de sus acciones subsecuentes.<sup>87</sup>

Las actividades agropecuarias en propiedad social y privada se realizan en medio de una compleja problemática relacionada con la restricción en cantidad y calidad de sus recursos productivos, agua, aire, suelo, escasez de espacios adecuados para las distintas labores complementarias, falta de apoyos oficiales, abandono y descoordinación por parte de la administración del sector agrario en el Distrito Federal, así como el nulo estímulo a la comercialización de sus productos, considerados desde hace algunas décadas como marginales.

---

<sup>85</sup> Concheiro Bórquez, Luciano y Tarrío García, María. Coordinadores, *Privatización...*, *Op. Cit.*, p.p. 232 y 233.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 233.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 232.

A pesar de ello los grupos de productores del Distrito Federal generan una importante actividad productiva, económica, y hasta social y cultural, en el ámbito de sus pueblos y delegaciones. Han emprendido luchas y diversas formas de resistencia para impedir el avance de la mancha urbana, la privatización y la construcción de megaproyectos en zonas boscosas o bien en zonas de recarga del acuífero, que sin duda, alterarían el paisaje, la vegetación y la vida de sus pueblos.

Se considera importante conservar estos espacios rurales en virtud de los beneficios ambientales que proporcionan a la ciudad, por la generación de empleos e ingresos que brindan a la población mayor de edad y a los jóvenes en proceso de calificación y al abasto a mercados locales de algunos productos muy apreciados por la cultura culinaria de estas zonas, ya sea de manera cotidiana o bien para periodos de fiesta. La visión de los programas a realizar tendrá que ser lo bastante amplia y vincularse con estudios de impacto ambiental hechos con seriedad y rigor técnico que respeten los espacios y recursos de estas zonas.

## **2.9. Políticas urbanas en el Distrito Federal**

El proceso de urbanización en el ámbito mundial no es un fenómeno aislado, por el contrario es resultado de múltiples factores interdependientes que incluyen: desarrollo económico, condiciones sociales, demográficas y culturales, dentro de un marco político e institucional que se expresa en un territorio específico. "La política territorial, en el ámbito urbano regional, debe enmarcarse en el desarrollo económico y social del país, aunque desde luego se verá afectado por el proceso de globalización de la economía mundial que presenta oportunidades y retos, pero también riesgos e incertidumbres."<sup>88</sup>

El nuevo modelo económico que se inserta en la globalización y apertura de los mercados en el ámbito internacional, impone un reordenamiento territorial en cuanto a las actividades productivas, inversión y, consecuentemente, población, lo que modifica las tendencias en los procesos de conurbación y metropolización de las ciudades.

En cualquier escenario, resulta indispensable aplicar una eficiente política de distribución espacial de la población que proporcione un soporte para el desarrollo de los centros urbanos a futuro. En el país existen indicios de que el proceso de concentración de la población en las principales zonas metropolitanas y, especialmente en la macro-región Centro, comienza a perder dinamismo, como

---

<sup>88</sup> Covarrubias Gaytán, Francisco. "Política Urbana Hacia el Año 2000", en *Revista de Banobras*, N°56, Oct. Nov. y Dic.1996, p. 41.

resultado, entre otros factores, de la reestructuración territorial que experimenta el país.

Se considera que debiera planearse territorialmente en forma integra, ya sea en un esquema continuo o en el marco de unidades o centros urbanos que orienten la población hacia lugares adecuados, aprovechando las áreas urbanizadas y su infraestructura e incorporando los poblados conurbados a través de un esquema de ordenamiento territorial metropolitano, con nuevos núcleos urbanos integrales que tengan cierto nivel de autosuficiencia.

### 2.9.1. Tendencias

Entre los años 1995-2000 la megalópolis alcanzo una población adicional de 10.5 millones de habitantes, de los cuales 5.8 se localizan en las zonas metropolitanas de Pachuca, Toluca, Cuernavaca-Cuatla, Puebla-Tlaxcala y localidades del resto megalopolitano; y 4.7 en la zona metropolitana del valle de México. El Distrito Federal absorbe el 1.2 (crecimiento natural) y los 57 municipios conurbados del Estado de México 3.5 millones (crecimiento natural y migración). cuadro N° 1

**CUADRO N° 1**  
**DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN, PROPUESTA PROGRAMATICA**  
**(millones de habitantes)**

AÑO	1995	2000	2010	2020	Incremento 1995-2010
País	91.6	100.3	116.4	130.5	38.9
Megalópolis	23.3	26.0	30.2	33.8	10.5
Corona	6.2	7.3	9.6	12.0	5.8
Valle de México	17.1	18.7	20.6	21.8	4.7
Municipios del Estado de México	8.6	10.0	11.4	12.1	3.5
Distrito Federal	8.5	8.7	9.2	9.7	1.2

Fuente: Eibenschutz Hartman, Roberto. Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, Tomo I: Economía y Sociedad en la Metrópoli, 1997, p. 67 y 69.

A escala nacional, se prevé que la población en la Ciudad de México se mantendrá. Sin embargo, la distribución interna de los habitantes de la ZMCM experimentará cambios significativos en el corto y mediano plazo: los habitantes del Estado de México representarán la mayor parte en el futuro: 11.4 millones en 2010, frente a 9.2 millones en el Distrito Federal, respectivamente. Los habitantes de los municipios conurbados representarán la mayoría del total de la urbe. Hacia mediados del siglo XXI estará conformada por seis zonas metropolitanas que son: La Ciudad de México,



Pachuca, Cuernavaca, Puebla-Tlaxcala y los municipios de Pedro Escobedo y San Juan del Río.<sup>89</sup>

Se prevé que el área urbana correspondiente al Distrito Federal no presentará un gran crecimiento, sino más bien una redefinición por efecto de las tendencias demográficas y económicas que irán especializando los contornos<sup>90</sup> delegacionales: la ciudad central como centro de servicios y comercio; el primer contorno como una zona de alta calidad de vida, diversificada, con una estructura urbana suficiente, el segundo contorno, como la zona de transición, con área urbana en su parte norte, pero con una significativa zona rural sujeta a una gran presión de poblamiento y el tercer contorno, como la zona más rural del Distrito Federal, con una gran importancia en el ámbito ecológico.<sup>91</sup>

Bajo este nuevo paradigma es probable que las grandes zonas metropolitanas, en particular de la Ciudad de México, continuarán creciendo en términos absolutos aunque disminuya en términos relativos, concentrando una parte importante de la población y de las actividades económicas del país.

## 2.9.2. Estrategias

Está concebida como una guía permanente del proceso de planeación-gestión que haga evidente el rumbo acordado por la población y el gobierno a través de sus diversos organismos para conducir el desarrollo de la ciudad de tal manera que las decisiones cotidianas cuenten con un marco de referencia que las haga consistentes en el tiempo, asimismo se pretende disponer de los instrumentos operativos indispensables para promover la participación responsable de grupos sociales e individuos en este proceso, dando pie a la inclusión de aportaciones plurales y a la atención de los reclamos que surjan del amplio mosaico político que conforma la ciudadanía de la ciudad de México.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Gustavo Garza. "La megalópolis de la Ciudad de México, Año 2050," en *Revista el Mercado de Valores. Prospectiva del Sistema Urbano Mexicano III*, México, Ed. Nacional Financiera, mayo, p. 9

<sup>90</sup> La Ciudad central esta constituida por las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; el Primer Contorno esta conformado por las delegaciones Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Cuajimalpa; el Segundo Contorno por la delegación Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras y el Tercer Contorno esta integrado por la delegación Milpa Alta. Eibenschutz Hartman, Roberto. *Bases para la Planeación... Tomo I, Op Cit.*, p. 70.

<sup>91</sup> *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Consulta..., Op. Cit.*

<sup>92</sup> *Ibid.*

Diversas son las medidas a implementar para consolidar y dignificar la estructura existente<sup>93</sup> como son: reciclamiento de las áreas de baja densidad que cuentan con buena accesibilidad, infraestructura y equipamientos suficientes; aprovechamiento de las áreas cuya dimensión permita la realización de proyectos urbanos; consolidación de los espacios dedicados a la vivienda popular al sur-oriental y poniente que no cuentan con las condiciones mínimas en cuanto a infraestructura y servicios, evitando la ocupación de zonas minadas, inundables; utilización de los sitios y monumentos patrimoniales para fortalecer y consolidar la estructura histórica de la ciudad; fortalecimiento de los subcentros urbanos y creación de nuevos, apoyados en la estructura vial primaria que concentra los usos comerciales y de servicio.

Evitando los desplazamientos innecesarios en el territorio del Distrito Federal; promover la diversificación en los usos de suelo, incorporando actividades comerciales de micro y pequeña industria en las zonas actualmente destinadas casi exclusivamente a la vivienda, principalmente en las delegaciones de Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Tlalpan; generar actividades económicas, procesos de reorganización urbana y alternativas ligadas a la inserción de amplios sectores sociales en actividades tecnológicas de punta y en labores creativas de conservación ecológica, deteniendo el deterioro a que ha estado sujeto el medio ambiente y restablecer sus condiciones de manera tal que posibilite el desarrollo sustentable de las generaciones futuras.

Se plantea la necesidad de una política nacional explícita, con un enfoque territorial de desarrollo, de carácter regional y urbano que se aplique en subsistemas urbanos y en las ciudades que los constituyen. Esta política deberá plantear estrategias en materia económica, social y ambiental que contribuyan a evitar que las disparidades regionales se profundicen: que el desarrollo económico con la equidad social y el territorio, en un marco sustentable; que considere las diferencias regionales e

---

<sup>93</sup> La clasificación del suelo en el Distrito Federal comprende dos grandes dimensiones, la correspondiente al suelo urbano y la que se refiere al suelo de conservación. Las áreas de actuación en suelo urbano se dividen en: *Áreas con potencial de desarrollo.*- son las que tienen grandes terrenos sin construir, incorporadas dentro del tejido urbano y que cuentan con accesibilidad y servicios donde pueden aplicarse los proyectos de impacto urbano. *Áreas con potencial de mejoramiento.*- zonas habitacionales de población de bajos ingresos, con altos índices de deterioro y falta de servicios urbanos, donde se deben equilibrar las condiciones y mejorar su integración a la ciudad. *Áreas con potencial de reciclamiento.*- aquellas áreas que cuentan con infraestructura vial y de transporte y servicios urbanos adecuados localizados en zonas accesibles, ocupadas por viviendas unifamiliares de uno o dos niveles con grados importantes de deterioro los cuales podrían captar población adicional, un uso más densificado del suelo y ofrecer mejores condiciones de rentabilidad. *Áreas de conservación patrimonial.*- son las zonas que tienen valores históricos, arqueológicos, artísticos o típicos, así como las que sin estar clasificadas como tales, presentan algunas de estas características y *Áreas de actuación en suelo para la conservación.*- *Áreas de rescate.*- aquellas cuyas condiciones naturales han sido alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y que requieren de acciones para establecer su situación original. En estas se ubican los asentamientos humanos rurales. *Áreas de producción rural y agroindustrial.*- las destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y agroindustrial y *Áreas de preservación.*- son las extensiones naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del uso de suelo y para desarrollar actividades que apoyen la preservación. *Ibid.*

incorpore la participación de los sectores: que se complemente con una sana y eficiente participación del Estado; y que regule las distorsiones del mercado y garantice una tasa de crecimiento externo y desarrollo social.

Esta política deberá tomar en cuenta los aspectos físico-espaciales; ordenamiento urbano; infraestructura; equipamiento; vivienda; aspectos político administrativos, como es la eficiente coordinación entre autoridades para establecer programas comunes con una visión integral.

Después de desarrollar las características socioeconómicas que motivaron la expansión de la mancha urbana en el Distrito Federal y su conurbación con el Estado de México, en el siguiente y último apartado se desarrollará y analizará el crecimiento, estructura y funcionamiento de la Delegación Tláhuac, así como el impacto que por el acelerado crecimiento se está causando en la zona.

## APARTADO 3

### CRECIMIENTO, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE TERRITORIO QUE CONFORMA LA DELEGACION TLAHUAC

#### 3.1. Ubicación y características geográficas

Tláhuac tiene una superficie de 8,534.62 hectáreas.<sup>94</sup> (5.75% del Distrito Federal), se ubica en la zona suroriente del Distrito Federal, colinda al norte y al noreste con la delegación de Iztapalapa, al oriente con el Municipio Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México; al sur con la delegación Milpa Alta, hasta el vértice del volcán Teuhtli y posteriormente al suroeste y oeste con la delegación Xochimilco.<sup>95</sup> (se anexa mapa de la Delegación)

Su superficie se distribuye en un 33.5% para el área urbana con 2,860 hectáreas y el 66.5% en área de Conservación ecológica con 5,674 hectáreas, de las cuales, 4,030 hectáreas se dedican a usos agropecuarios, el resto: 1,644 hectáreas corresponden a la zona inundable de la Ciénega y a los lomeríos del Teuhtli en el poniente del poblado de San Juan Ixtayopan.<sup>96</sup>

Dentro de su territorio existen cuatro canales, el de Chalco y el Guadalupano, importantes para la zona chinampera de la delegación y un atractivo de tipo turístico, los otros dos son el Atecuyuac y el Amecameca. Adicionalmente existen otros canales más pequeños que configuran el sistema de riego de la zona agrícola. En su colindancia con el Estado de México se localiza la zona llamada Ciénega de Tláhuac.

La flora de la región corresponde al tipo de vegetación de pradera; existen muy pocas zonas boscosas consideradas en el estrato arbóreo y se detectan extensas áreas de cultivos permanentes, especialmente en las zonas este y sur, donde se cultivan de forma cíclica, maíz, espinacas, romeritos y acelgas, y en forma perenne: alfalfa, peral, higo y nogal, entre otras. El medio ambiente sufre deterioros debido a la reducción de las áreas en que se desarrolla la agricultura.

#### 3.2. Antecedentes históricos y organización administrativa

Tláhuac se define como versión corta de Cuitláhuac, cuyo significado tiene para los especialistas diversas interpretaciones, que van desde: "lama de agua", "algas

<sup>94</sup> En diciembre de 1994 se acordaron los nuevos límites de la delegación con el Estado de México.

<sup>95</sup> *Programa General de Desarrollo Urbano de Tláhuac...*, Op. Cit., p.p. 3 y 4.

<sup>96</sup> *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de ...*, Op. Cit., 1997, p. 12.

lacustres secas”, hasta el “lugar de quien cuida el agua”. En la historia de la región se hace referencia a Mixquic y Cuitláhuac como pueblos independientes y se menciona a Cuitláhuac o Tláhuac como denominación para un mismo lugar. En 1786, Tláhuac, pertenecía a Chalco, que a su vez se encontraba bajo la jurisdicción de la Ciudad de México. En 1857 se ubica en la prefectura de Xochimilco y el 5 de febrero de 1925, se convierte en municipio independiente.<sup>97</sup>

El esplendor de Cuitláhuac se basó fundamentalmente en las condiciones de su original paisaje. En estos lagos al igual que en Texcoco, los pantanos fueron transformados en losas de tierra plana cultivadas, separadas por canales navegables llamadas “las chinampas”, donde los habitantes realizaban todo tipo de cultivos como: maíz, frijol, chile, tomate, calabaza, chía y flores, entre otros.

Actualmente Tláhuac está integrada por siete pueblos de origen prehispánico que son: Santiago Zapotitlán, San Pedro Tláhuac, San Francisco Tlaltenco, Santa Catarina Yecahuizotl, San Juan Ixtayoapan, San Nicolás Tetelco y San Andrés Mixquic, los cuales en la medida de lo posible tratan de conservar sus tradiciones culturales.

A su vez, se encuentra subdividida administrativamente en 12 Coordinaciones Delegacionales que son: los Olivos, la Nopalera, Col del Mar, Miguel Hidalgo, Zapotitla, Santiago Zapotitlán, San Francisco Tlaltenco, la Cabecera San Pedro Tláhuac, Santa Catarina, San Nicolás Tetelco, San Andrés Mixquic y San Juan Ixtayoapan.

A pesar de los esfuerzos por contener la mancha urbana, esta crece en las tierras ejidales. En los últimos 30 años algunos de los ejidos pertenecientes a Santiago Zapotitlán y San Francisco Tlaltenco se fraccionan progresivamente para integrarse al área urbana que crece desde Iztapalapa, con la Avenida Tláhuac como eje vial.

### **3.3. Aspectos demográficos**

Tláhuac a diferencia de otras delegaciones tuvo un crecimiento poblacional considerable en la pasada década. El último censo de población registró 302 mil 483 habitantes, mientras que el escenario programático contemplaba que para este mismo año la demarcación tendría una población de 275 mil 639 pobladores. En una década la población se incrementó más de lo proyectado a diferencia de otras delegaciones que disminuyeron drásticamente su crecimiento poblacional y registraron tasas de crecimiento negativas (cuadros N° 2 y 3).

<sup>97</sup> Alvarez, José Rogelio. Enciclopedia de México TOMO XIII, México. Ed. -SEP, 1988, p.p. 7699-7701.

**CUADRO N° 2**  
**PROCESO DE POBLAMIENTO EN LA DELEGACION DE TLAHUAC**  
**1950-2000 Y ESCENARIO PROGRAMATICO 1995-2020**

POBLAMIENTO 1950-2000		ESCENARIO PROGRAMATICO 1995-2020	
AÑO	POBLACION	AÑO	POBLACION
1950	19,511		
1960	29,980		
1970	62,419		
1980	133,589		
1990	206,700		
1991	215,923		
1992	225,557		
1993	235,622		
1994	246,135		
1995	257,118	1995	257,118
2000	302,483	2000	275,639
		2010	376,600
		2020	387,000

**CUADRO N° 3**  
**TASAS DE CRECIMIENTO TOTAL 1995-2000 EN LAS DELEGACIONES**  
**DEL DISTRITO FEDERAL**

DELEGACIONES	TASA 1995-2000	DELEGACIONES	TASA 1995-2000
BENITO JUÁREZ	-1.13	IZTACALCO	-1.087
CUAUHTEMOC	-1.519	IZTAPALAPA	2.299
MIGUEL HIDALGO	-1.519	CUAJIMALPA	3.009
VENUSTIANO CARRANZA	-1.433	TLÁHUAC	3.838
AZCAPOTZALCO	-1.127	XOCHIMILCO	2.791
ÁLVARO OBREGÓN	1.154	TLALPAN	3.384
COYOACÁN	1.583	MAGDALENA CONTRERAS	1.764
GUSTAVO A. MADERO	-0.476	MILPA ALTA	2.66

Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996 p. 6 y Bases Para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, Tomo I: Economía y Sociedad en la Metrópoli, Eibenschutz Hartman, Roberto, p.p. 39, 49, 53 y 71

Con respecto a las tasas de crecimiento registradas en la delegación, en el periodo 60-70, esta fue del 7.64%; en el siguiente decenio (70-80) descendió al 7.39%; durante 1980-1990 bajo a 4.46%; en el periodo 1990-1995 disminuyó a 4.35%, y aún así

registró la mayor tasa de crecimiento en el Distrito Federal,<sup>98</sup> por lo que se encuentra entre las delegaciones que tuvieron las tasas de crecimiento más elevadas, al igual que Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras con tasas superiores al 2% anual.<sup>99</sup>

La tendencia de crecimiento poblacional con respecto al Distrito Federal, señala a la delegación como receptora del crecimiento de la ciudad, producto de la expulsión de población de las delegaciones centrales, de la escasa oferta de suelo en las mismas y del relativo bajo costo del suelo en Tláhuac.

Si se toma en consideración que la tasa de crecimiento natural para el periodo 1980-1992 en la delegación fue de 2.70%, con una tasa migratoria de 1.76%, tenemos que el crecimiento migratorio significó cerca de la mitad del incremento de la población total. Esta tasa de crecimiento migratorio es la segunda más alta en el Distrito Federal para el periodo señalado. Una cantidad importante de esta migración son flujos de personas provenientes de otras delegaciones del Distrito Federal la cual se establece, en general, al norponiente de la delegación, en las colonias de los Olivos, las Arboledas y la Nopalera, zonas que colindan con Iztapalapa. Las cifras revelan que hay un crecimiento demográfico natural pero también que la demarcación recibe cada vez más pobladores de otros lugares.

### 3.4. Características socioeconómicas

La delegación cuenta con una alta proporción de población que se dedica a actividades primarias (3.59%) en comparación con el 0.69% del Distrito Federal.<sup>100</sup> Con relación al sector secundario, representa el 35.8% de la población económicamente activa, una proporción más alta que la del Distrito Federal (28.11%) aunque sólo significa el 2.73% de la PEA en este sector.<sup>101</sup> El sector terciario es el que tiene una PEA más alta (60.6%) aunque su importancia relativa con respecto al Distrito Federal es mínima (1.82%).<sup>102</sup> Según los Censos Económicos de 1994, la delegación tiene al comercio como la actividad que ocupa más población. Con relación a las actividades rurales se tiene que estas son relevantes si las comparamos con el resto de las delegaciones del Distrito Federal. En términos absolutos esta delegación cuenta con el 26.3% de las unidades censales de

<sup>98</sup> Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac..., *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>99</sup> Eibenschutz Hartman, Roberto. *Bases para la Planeación...Tomo I. Op. Cit.* p. 45.

<sup>100</sup> Programa Delegacional de Desarrollo...*Op. Cit.*, p. 8.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 8.

producción rural. Además de representar el 11.15% de la PEA de este sector en el Distrito Federal.<sup>103</sup>

Según información del XI Censo de Población y Vivienda, la población de ingresos bajos en Tláhuac (de cero a dos salarios mínimos) representaba en 1990 el 76.42% (45,536 personas). Esta situación la coloca como la segunda demarcación que percibe ingresos bajos, sólo arriba de Milpa Alta. Mientras que el promedio en el Distrito Federal en ese rango era 62.36%. En 1990, el 20.39% de la población recibía ingresos medios (entre dos y cinco salarios mínimos) muy por abajo del promedio en el Distrito Federal que fue de 27.19% y sólo el 3.19% recibían más de cinco salarios mínimos, siendo la Tláhuac la demarcación con menos población que percibe ingresos altos en el Distrito Federal.<sup>104</sup>

### 3.5. Estructura urbana

La delegación presenta una estructura urbana que se desarrolla a lo largo de la Avenida Tláhuac, desde el Panteón de San Lorenzo hasta el sur de San Pedro Tláhuac, donde colinda con Tulyehualco. Se divide en dos zonas, la urbana y la de protección ecológica. La traza urbana de la delegación muestra un patrón disperso, es decir, sin una estructura regular. El desglose del área urbana se muestra en el cuadro N° 4

**CUADRO NÚMERO 4**  
**AREA URBANA**

USO	PORCENTAJE
Uso habitacional	74.9%
Uso mixto	12.1%
Áreas verdes y espacios abiertos	5.8%
Asentamientos irregulares	5.5%
Áreas con equipamiento urbano.	1.7%
TOTAL	100%

Fuente: Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1997, p. 14.

Dentro de esta área urbana, se diferencian tres grandes zonas:

1.- Al norte una zona de uso mixto con colonias populares, unidades habitacionales y la presencia de industria y bodegas, correspondiente a las colonias las Arboledas, los Olivos, del Mar, Santa Ana, la Nopalera y Miguel Hidalgo.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p.8.



- 2.- Al centro una zona predominantemente habitacional unifamiliar, conformada por el poblado tradicional de Santiago Zapotitlán y la Colonia la Conchita.
- 3.- Al oriente una zona habitacional unifamiliar, con servicios mezclados y equipamiento de nivel medio, en la que destacan San Francisco Tlaltenco, las colonias Selené, Santa Cecilia, San José y la cabecera delegacional San Pedro Tláhuac.

La estructura de la delegación se complementa con los poblados rurales de:

- 1.- San Juan Ixtayopan, cuyo crecimiento demográfico es relevante en los últimos años, sobre todo los asentamientos de Torres de Bodet y Tierra Blanca.
- 2.- San Nicolas Tetelco, que se une ya con las colonias: Emiliano Zapata 1ª y 2ª. Sección, y con el poblado de San Andrés Mixquic, en un entorno agrícola importante como zona productiva.
- 3.- Santa Catarina Yecahuizótl, que presenta serios problemas por el límite delegacional, su liga con el municipio del Valle de Chalco-Solidaridad y las fuertes presiones de urbanización de Iztapalapa a lo largo de la autopista México-Puebla.

La única vía de comunicación es la Avenida Tláhuac, de la cual se derivan vías secundarias de relativa fluidez, debido a que las colonias y poblados no presentan continuidad en su traza y secciones. A lo largo de esta vía de servicio regional se ha desarrollado un corredor de servicios de forma incipiente, que se complementa con los corredores de barrio en proceso de consolidación de otras zonas.

### **3.5.1 Vivienda**

De acuerdo al censo de 1995, la delegación tenía casi 257,118 habitantes con una densidad domiciliar de 4.6 ocupantes por vivienda. En el 2000 hay 2 mil 994 personas por kilómetro cuadrado y 70 mil viviendas, en las cuales habitan 4.29 personas. La situación de la vivienda en la delegación tiene las características de un crecimiento urbano deficitario, aunque la vivienda propia es mayor que la de alquiler en proporción de siete a uno. Prevalece en proporción de ocho a uno la modalidad unifamiliar (casas solas) por sobre la plurifamiliar (departamento en edificio, casa en vecindad o cuarto de azotea).

La situación de la vivienda en la delegación se caracteriza por el crecimiento sostenido del parque habitacional, fundamentalmente de viviendas unifamiliares bajo el régimen de propiedad privada y rechazo a los procesos habitacionales (construcción de unidades familiares).

### **3.6. Infraestructura**

Estrechamente ligados con la solución del déficit habitacional del Distrito Federal, se encuentran los problemas relacionados con el suministro de agua y drenaje, y la irregularidad en la distribución de los diferentes equipamientos, los cuales son importantes para resolver el ordenamiento urbano que la ciudad presenta.

El problema en la dotación de los servicios urbanos básicos se refiere a su cobertura, y baja calidad. Ambos tienen un impacto negativo en la población y en la conservación del medio ambiente. En general el crecimiento de las necesidades ha sido más rápido que el aumento de los recursos financieros disponibles y la capacidad de previsión, planeación y regulación del gobierno. En la demarcación, si bien se presentan carencias en algunas colonias el déficit se trata de subsanar. Los retos, de acuerdo a los resultados preliminares del último censo, son mejorar el transporte y las vialidades, preservar el medio ambiente y hacer frente a los rezagos en algunos servicios básicos como es el suministro de agua potable.

#### **3.6.1. Vialidad y transporte**

La estructura vial y el sistema de transporte tiende a saturarse por la inexistencia de otras alternativas de conexión al Distrito Federal, es decir, no existen adecuadas vías de comunicación vial, por lo que depende primordialmente de la Avenida Tláhuac por la que transitan la mayoría de las rutas de transporte público que comunican a la delegación con las entidades vecinas de Iztapalapa y Coyoacán, y las de cruce con destino a Milpa Alta, parte de Xochimilco y Valle de Chalco en el Estado de México. Existen otras vialidades de nivel secundario cuya función es establecer contacto con la avenida Tláhuac.

Con respecto al transporte urbano, existen aproximadamente 19 rutas que comunican a la delegación con el sur y oriente de la ciudad, el Estado de México y con los poblados rurales de la Delegación. Dicha rutas se encuentran en la vialidad principal que constituye la Avenida Tláhuac, algunas de las cuales se internan parcialmente en colonias como la Conchita, Selene, entre otras. Sin embargo hay zonas donde la población debe caminar tramos relativamente largos para abordar el transporte colectivo.

En términos generales las estructuras viales que en otro tiempo fueron eficientes, dejaron de serlo debido a la expansión de las localidades, al aumento del número de vehículos y a la excesiva concentración de actividades en sectores específicos y tradicionales. Al aumentar los vehículos en circulación y no así la capacidad disponible en el sistema vial las condiciones de tránsito vehicular se deterioraron, reduciendo las velocidades e incrementando los tiempos de recorrido en detrimento

de la operación de los servicios de transporte, lo que ocasiona un considerable aumento en los costos de operación, mayor consumo de energéticos y aumento de la contaminación atmosférica.

Sin embargo, este no es un problema que sólo afecte a la demarcación, sus repercusiones son evidentes en el ámbito nacional; la solución debe ser integral, es decir, que la atención del problema debe darse a través del mejoramiento de los sistemas de vialidad y tránsito, elaboración y ejecución oportuna de programas de mantenimiento vial, planificación de los sistemas de transporte público que promuevan el uso de sistemas multimodales acordes con el medio ambiente y, principalmente, una adecuada estructuración de las ciudades y de su crecimiento.

### 3.6.2. Agua potable

El abastecimiento de agua para el Distrito Federal pasa por dos sistemas: el Alto Lerma y Cutzamala, afectando las fuentes de recursos hídricos de las regiones aledañas y la explotación de los acuíferos de la Cuenca, que sometidos históricamente a una gran explotación, disminuyen considerablemente la calidad y cantidad de agua disponible.

El abastecimiento del agua se realiza a través de los acueductos Chalco y Nezahualcóyotl que se alimentan a través de cinco pozos profundos operados por la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) y la Gerencia de Aguas del Valle de México. La regulación y almacenamiento se realiza por medio de tanques altos para el aprovechamiento de la gravedad y por plantas de bombeo.

El servicio de agua potable es variable en la delegación. Es necesario mejorar el sistema para atender todas las zonas y regular las áreas de servicio, procurando al mismo tiempo el máximo aprovechamiento de los caudales disponibles, la detección y eliminación de fugas en las redes de distribución, la recuperación, en la medida de lo posible, de los cauces naturales, canales y chinampas, la captación e infiltración del agua pluvial mediante pequeñas obras y el establecimiento de programas de uso eficiente del agua y de control de calidad.

En términos generales, presenta al igual que las delegaciones de Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco, una cobertura del 30 y 60%.<sup>105</sup> La problemática que se presenta en este rubro se asoció en gran medida a la falta de capacidad de las autoridades para acompañar el crecimiento de la demanda a su crecimiento económico y demográfico. Se suma a lo anterior la falta de una cultura que incentive el ahorro de agua.

<sup>105</sup> Eibenschutz Hartman Roberto. *Bases para la Planeación...Tomo II. Op. Cit.*, p. 394.

### **3.6.3. Drenaje**

Si el abastecimiento de agua representa un grave problema tecnológico y económico para la ciudad, su desalojo requiere de grandes esfuerzos para contrarrestar el pasado lacustre que es parte de esta región.

La red de canales existentes en Tláhuac permite que haya un desalojo de aguas pluviales y residuales. Cuenta con sistema de bombeo para el desalojo normal y la temporada de lluvias, además de la laguna de regulación de San Lorenzo. Sin embargo estos son insuficientes para cubrir la demanda por lo que es importante controlar la descarga de aguas negras a los canales de riego. Al igual que en las delegaciones de Cuajimalpa, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, el porcentaje de viviendas sin drenaje se ubica en un rango del 10 al 35%.<sup>106</sup>

### **3.6.4. Energía eléctrica**

La red de energía eléctrica también presenta carencias, aunque es la que ofrece menos obstáculos para su dotación, razón por la cual el 95% de las viviendas cuenta con este servicio. Únicamente existe déficit de servicio en algunas colonias como el Rosario, Arboledas y la Estación.

Con relación al alumbrado público este cubre las zonas habitacionales que cuentan con electricidad, tiene una cobertura del 95%. El servicio se puede mejorar con la colocación de luminarias adicionales y/o con el reacondicionamiento de las actuales.

## **3.7. Equipamiento social**

En términos generales el equipamiento social para soportar materialmente las actividades de gobierno, educación, salud, cultura, deporte, áreas verdes, espacios abiertos, equipos de seguridad pública, cementerios, entre otros, presenta un mayor déficit a diferencia de las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, donde estas actividades se concentran.

### **3.7.1. Educación**

La estructura de los servicios educativos comprende: la educación elemental (nivel preescolar y primaria), el nivel medio (secundaria y bachillerato) y el nivel superior (licenciatura, maestrías y doctorados). Su equipamiento se concentra en las

---

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 396.

delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. Estas delegaciones están especializadas en casi todos los rubros del sector educación y el número de sus instalaciones es mayor con respecto a su población, mientras que la delegación Tláhuac presenta, al igual que Iztapalapa (que no tiene especialización en ninguno de los rubros) Gustavo A. Madero, Iztacalco, Magdalena Contreras y Venustiano Carranza, bajos índices de cobertura.<sup>107</sup>

En Tláhuac existen 186 escuelas, en 173 construcciones distribuidas de la siguiente forma: 67 a nivel preescolar, 79 a nivel primaria, 23 a nivel secundaria y 4 a nivel bachillerato. La educación a nivel preescolar, primaria y secundaria se trata de atender de forma adecuada, mientras que existe un mayor déficit a nivel medio superior y superior.<sup>108</sup>

Es indispensable aumentar el equipamiento educativo con la creación de más planteles escolares de nivel preescolar y primaria, pero sobre todo de nivel medio superior y superior en la demarcación lo cual traería grandes beneficios a la comunidad. El sistema educativo no sólo debe satisfacer con éxito los requerimientos que impone el crecimiento demográfico, sino también disminuir el analfabetismo, incrementar los niveles de asistencia escolar y la productividad de la población económicamente activa mediante programas eficaces de capacitación para el trabajo y de educación de adultos, porque la educación es un derecho y la mejor inversión para que el país prospere.

### 3.7.2. Salud

El equipamiento de salud se concentra en la ciudad central principalmente en las delegaciones de Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, las cuales cuentan con unidades medicas de primero, segundo y tercer nivel (clínica; clínica hospital y hospital general; y hospital de especialidades, respectivamente).

La delegación sólo cuenta con 11 clínicas, 1 hospital de maternidad en Mixquic, 1 centro de salud en San Juan Ixtayopan, 1 hospital de urgencias, 1 hospital materno infantil en Tláhuac, estructura que resulta insuficiente para cubrir la demanda de la población en cuanto a la prestación de este servicio. Es necesario la creación de infraestructura para cubrir las necesidades de la población que no tiene servicios médicos de carácter institucional.

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, p.p. 230, 232.

<sup>108</sup> *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac...*, *Op. Cit.*, p. 19

### **3.7.3. Deportes**

El equipamiento deportivo se encuentra relativamente mejor distribuido que otros equipamientos sociales. Es el único donde las delegaciones del sur presentan una mejor situación que las del primer contorno y la ciudad central salvo en el caso de la Delegación Venustiano Carranza que cuenta con el índice más alto de especialización por la importancia de sus instalaciones deportivas. Le sigue la Delegación Tláhuac que para 1995 tenía el 8.59% de las unidades deportivas y 7.38% de las instalaciones con una totalidad de 19.75 hectáreas, distribuidas en las Colonias del Mar, Miguel Hidalgo y Zapotitla, y los poblados de San Pedro Tláhuac, Santa.Catarina, San Francisco Tlalenco, San Juan Ixtayopan, San Nicolas Tetelco y San Andrés Mixquic.

En general presenta una favorable dotación, además de los parques locales y delegacionales, cuenta con áreas deportivas por colonias. Lo anterior no quiere decir que no se deban establecer y mejorar los espacios ya existentes.

### **3.7.4. Cultura y recreación**

En lo que se refiere a instalaciones para la recreación, tiene grandes carencias en centros culturales, teatros, auditorios, cines, museos, etc. Las instalaciones en su gran mayoría se concentran en la ciudad central y en las delegaciones de mayor nivel socioeconómico, lo que fuerza el traslado de la población del oriente y norte del Distrito Federal para el disfrute de las actividades culturales.

Las zonas con mayores déficit de equipamiento en la demarcación se localizan al sur de la delegación y en el extremo nororiental, en razón de su propio carácter, de su forma de acceso al suelo, y por su morfología y relativo aislamiento del resto del área urbana.

### **3.7.6. Medio ambiente**

La delegación cuenta con 5,674 hectáreas de Área de Protección Ecológica y sirve como área de captación de aguas para los mantos freáticos. Por sus características ambientales juega un papel importante para la supervivencia de los habitantes de la ciudad, sin embargo se han detectado fuentes de contaminación fijas a lo largo de la Avenida Tláhuac, donde se encuentra una fábrica de alimentos para animales que emana malos olores.

En cuanto a la emisión de contaminantes, ocupa el tercer lugar en la producción con 13,553 toneladas anuales de monóxido de carbono y 980 de hidrocarburos. En

términos generales no tiene problemas relevantes con relación a la contaminación atmosférica.

La situación de los canales es diferente ya que la mayoría presenta cierto grado de contaminación por los desechos que se tiran, la producción natural de lirio y la desembocadura de aguas negras. En términos generales deberán realizarse acciones que disminuyan su contaminación, pues en estas zonas la recarga de los mantos acuíferos se realiza de manera natural, asimismo produce una importante cantidad de oxígeno para la Ciudad de México.

### **3.7.7. Basura**

Con relación a los desechos sólidos en la delegación se generan diariamente 356 toneladas de basura, lo que representa el 3.12% respecto al Distrito Federal; no cuenta con estaciones de transferencia, por lo que utiliza la de Xochimilco, que tiene como área de disposición final el sitio de Santa Catarina, ubicado en la delegación Iztapalapa.

En la mayoría de las ciudades mexicanas la capacidad de recolección y disposición adecuada de los residuos sólidos es limitada, el manejo final de los mismos es un problema que se agudiza. Es prioritario abatir la insuficiencia y la obsolescencia de los equipos de recolección y transporte, contar con recursos para su mantenimiento, prever en los planes o programas de desarrollo urbano la ubicación de los rellenos sanitarios y fomentar en la población las prácticas de reducción, reuso y reciclaje de residuos sólidos.

### **Diagnóstico**

En términos generales, Tláhuac es una delegación que transita de un esquema rural a urbano, que se ubica entre una delegación urbanizada como es Iztapalapa y otra rural como Milpa Alta. Es estratégica dentro del contexto metropolitano y megalopolitano porque juega un papel fundamental en la preservación del medio ambiente, la recarga del acuífero y sus zonas de producción, además de que cuenta con un 66.5% de área de protección ecológica y un 35.5% de área urbana, donde destaca el uso habitacional con un 74.9% y un 5.5% de asentamientos irregulares.

La demarcación aun tiene importantes zonas ejidales que presentan fuertes presiones para su urbanización debido a su ubicación, entre las que destacan incrementos de densidad en la zona poniente, poblados tradicionales y colonias que se consideran como rurales inscritos en la mancha urbana y asentamientos que se pretende consolidar.

Las tendencias demográficas para la delegación implican cambios en la ocupación de la misma, modificando las densidades de algunas colonias. En cuanto a la ocupación de suelo existe la posibilidad de incrementar la densidad habitacional, con la construcción de unidades habitacionales, que suman a la fecha más de 6,500 viviendas. En el ámbito demográfico y de acuerdo al escenario programático, se estima que la población en el año 2020 será de 387,000 habitantes. Este crecimiento demográfico no se dará de forma natural sino más bien será ocasionado por la población migrante que se establecerá en la demarcación. Los requerimientos de ampliación del parque habitacional para satisfacer la demanda proyectada tendrá un impacto negativo en la población e implicará importantes desafíos en cuanto a la dotación y suministro eficiente de los servicios públicos e infraestructura.

El incremento de población, la falta de una planeación urbana adecuada y de una política normativa en cuanto a los usos de suelo, de incorporación de áreas agrícolas a usos urbanos, así como, las irregularidades en cuanto a la tenencia de la tierra, entre otras causas, es lo que genera e incrementa los asentamientos humanos irregulares algunos de los cuales se localizan en zonas no aptas para el crecimiento urbano, por lo que es casi imposible dotarlos de servicios. La mayoría de estos se ubican en la periferia de la Sierra de Santa Catarina, los alrededores de San Juan Ixtayopan y la Colonia Conchita. “En los 30 asentamientos existentes, se estiman 2,075 viviendas en un área de 156.7 hectáreas de las cuales 344 construcciones se ubican en el Suelo de Conservación.”<sup>109</sup>

En el suelo de conservación se presenta una tendencia importante de crecimientos conflictivos por la extensión de asentamientos irregulares, la explotación de la Sierra de Santa Catarina, la falta de políticas claras y estímulos en tiempo a los productores, la corrupción imperante en las instituciones y la baja rentabilidad de las tierras, factores que generan el abandono de los campesinos y sus familias de las zonas agrícolas y rurales. Tláhuac es una delegación que por su localización en la periferia y por contar con una importante área de Conservación Ecológica, tiene problemas particulares que deben solucionarse sin afectar su entorno y características propias.

De acuerdo a las tendencias de crecimiento, el Plan de Desarrollo Urbano de la delegación considera tres aspectos que conforman las alternativas de la reserva territorial dentro de la misma, que son:

- 1.- Zona de posible redensificación en las colonias que se encuentran actualmente en proceso de saturación y con bajas densidades.
- 2.- Lotes baldíos de grandes dimensiones que se localizan dentro de la zona urbana.

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 24



3.- Regularización de predios que pueden ser considerados como reserva territorial y que son propiedad del gobierno.

Actualmente existen 332 hectáreas con posibilidades de densificación, en colonias o zonas con utilización de suelo muy baja y con dotación de servicios. Se identifican, dentro del área urbana, 240 hectáreas aproximadamente, que incluyen baldíos ubicados al norponiente de la delegación, en San Juan Ixtayopan y en la colindancia con el Canal de Chalco fuera del área urbana delegacional, estos últimos poco recomendables para uso habitacional por las condiciones geológicas de la zona. El área total de predios que pueden considerarse como reserva territorial del gobierno de la ciudad es de 10.2 hectáreas, las cuales son insuficientes para absorber el crecimiento urbano de los próximos años sólo por esa vía.

Por lo anterior se debe establecer una estrategia de distribución de los asentamientos humanos y de los usos de suelo en el territorio, que dirijan el crecimiento demográfico hacia áreas con potencial de reciclamiento que cuenten con equipamientos urbanos, y no invadir zonas ejidales y de reserva ecológica. Además de optimizar el suelo a través de sistemas de producción que permitan aprovechar la capacidad productiva de la tierra.

## CONSIDERACIONES FINALES

El Estado tiene como fin conservar el poder y procurar el progreso y bienestar de la sociedad; como tal el Estado, el gobierno y su parte ejecutora: la administración pública, son los responsables de corregir los desequilibrios económicos y sociales de los cuales deriva la problemática urbana y sus múltiples expresiones.

Buscar una solución para resolverlos obliga a replantear lo que hasta la fecha se dice y hace en materia de desarrollo urbano. Comienza con el cambio de actitudes en la forma de concebir y explicar la vida social y sus problemas por parte de las instancias responsables de la toma de decisiones y en quienes detentan y ejercen el poder.

A la fecha, la ciudad de México es el origen y destino de la urbanización, así como el espacio para la gestión del Estado, los asuntos de gobierno, la actividad de la administración pública y el desarrollo de los modelos económicos. La conformación de su zona metropolitana se debe en gran medida a los desequilibrios sociales que se ocasionaron por la concentración política y económica, no del progreso técnico que presumiblemente fue paralelo a la industrialización.

Su crecimiento surge en condiciones precarias sin un proceso de planeación urbana acorde a sus características dificultando la dotación de servicios, el acceso a satisfactores sociales básicos y la integración coherente de áreas metropolitanas lo que vuelve más complejas las formas de organización y las relaciones entre la población y las autoridades gubernamentales.

Solucionar los desequilibrios que se han causado en materia económica, política, social, cultural y ambiental requiere de la acción del Estado mediante políticas de planeación urbana que logren un sistema urbano capaz de competir en la globalización y, al mismo tiempo compartir la riqueza que se genera en las regiones. La promoción de inversión productiva deberá constituirse en una alternativa real para subsistir en un contexto de oportunidades de ingreso, empleo y acceso a satisfactores particularmente de suelo, equipamiento, vivienda y servicios públicos al alcance de los diversos estratos de ingresos. Las zonas periféricas de las ciudades deberán ser prioritarias en la acción del gobierno, pues allí se reproducen condiciones de miseria y exclusión social.

Los nuevos propósitos de la planeación del desarrollo urbano pasarán de una planeación reglamentaria a una planeación urbana promotora, operativa y sustentada en una acción concertada y coordinada con los diversos agentes que participan en el proceso, incluyendo al sector privado (inversionistas) el sector social (ejidatarios y grupos organizados) y los tres niveles de gobierno. Así el papel gubernamental se concibe como de promotor, tanto para tierras con servicios mínimos, como para programas de vivienda o de saturación.

Lograr lo anterior requiere de los siguientes aspectos: territorializar las políticas, planes y proyectos de desarrollo urbano coherentes y articulados con una política social-económica y ambiental de largo plazo; dar positividad y cumplimiento al sustento jurídico del ordenamiento urbano en un marco de concurrencia y corresponsabilidad entre los diferentes órdenes de gobierno; incorporar la facultad de seguimiento, evaluación y control a las diferentes instancias planificadoras del país, y construir consensos entre las diferentes instancias político-administrativas para una mejor planeación.

Los nuevos propósitos de la administración pública deberán dirigirse no sólo a mejorar la eficiencia de los asentamientos humanos y el uso de los recursos, a la vez que se mantienen y generalizan las ventajas que para la convivencia suponen las ciudades, sino de evitar que este uso redunde en la simplificación y el deterioro desenfrenado del resto del territorio. Esta evidencia plantea la necesidad de compaginar la posición secular de dominio y explotación que ejercen las ciudades sobre el entorno rural o natural, con otra de colaboración que plantee como objetivo el mutuo enriquecimiento.

México, con su ancestral destino rural, se orienta a la urbanización por la población que pierde causada por la emigración campo-ciudad y en parte por la reclasificación de localidades rurales en urbanas, la cual es superior a su propio crecimiento natural. La población expulsada de otras zonas de la ciudad o del campo sigue llegando a ocupar los espacios abiertos que mayoritariamente estuvieron bajo formas de tenencia de la tierra en propiedad social. Los conflictos generados por su continua ocupación siguen presentes y provocan confrontaciones con los grupos dueños de la tierra y con el gobierno de la ciudad.

Este desorden administrativo se genera al lado del funcionamiento de la especulación urbana que involucra a dirigentes, inmobiliarias y personal de gobierno interesado. De esta forma se ha terminado con zonas donde se practicaba la producción asociada de granos básicos como maíz, haba, frijol, entre otros. Es una invasión casi imperceptible, silenciosa, que afecta prácticas de vida y de manera muy grave las Zonas de Conservación Ecológica.

Tal problemática comienza a desarrollarse en Tláhuac, donde el Programa General de Desarrollo Urbano señala satisfacer la demanda de vivienda y dar ubicación física a una población de 387 mil habitantes para el 2020; definir los límites de crecimiento de suelo urbano sobre el suelo de conservación ecológico; de políticas en cuanto a usos de suelo; intensidad y normas de ordenación para las áreas de actuación como son: potencial de reciclamiento, rescate ecológico e integración metropolitana.

En dicha demarcación no cesan los asentamientos irregulares que continúan lentamente invadiendo terrenos. La dinámica de población urbana y demográfica no

podrá ser controlada por decretos. Se trata de un asunto estructural, los terrenos agrícolas de baja productividad y las tierras baldías cambiarán de funcionalidad por la presión que ejercen los sectores necesitados de tierra y por el descuido en el campo y su poca rentabilidad.

Durante decenios, la ciudad ha perdido zonas boscosas, rurales, áreas verdes y espacios productivos en beneficio de la expansión urbana y el capital especulativo. Es momento de hacer más rentable la actividad del campo, aumentar el flujo de capitales hacia el agro e impulsar alternativas de desarrollo en los espacios rurales que aún se conservan fomentando la producción y demás actividades económicas con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional.

Es necesario que se establezcan las políticas, medios y mecanismos que protejan el campo, a los que habitan y a los que trabajan en el, así como impulsar los ya existentes, como la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral impulsada por diputados de la Asamblea Legislativa que plantea regular los usos de suelo rural estimulando por distintas vías su utilización productiva como barrera a su conversión a usos urbanos, y por ende, a su privatización.

Dicha Ley propone como sujetos a los productores y pobladores que heredaron esos recursos, convirtiéndolos en participantes activos del destino de la ciudad de la cual forman parte como habitantes rural-urbanos. Son actores fundamentales en la capacidad de gestión y reproducción de la ciudad; apelan a preservar los recursos, fuentes de ingreso, cuyas familias se integran de distintas maneras al mercado de trabajo y a la vida de la ciudad. En todos los casos ha habido un avance ciudadano muy importante en la capital y hay posibilidades de ejercer acciones de gobierno que sin ser necesariamente represivas reordenen dichos asentamientos.

Pero también es necesario fortalecer y formular iniciativas de ley que favorezcan la coordinación intergubernamental en las zonas metropolitanas, para afrontar problemas comunes a dos o más entidades y eliminar los rezagos que el crecimiento genera. El artículo 115 constitucional ordena en caso de existir áreas metropolitanas que rebasen los límites de entidades federativas, que la planeación y regulación de sus asentamientos humanos, se llevará a cabo a través de acciones conjuntas entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y los gobiernos de los municipios, es decir entre los tres niveles de gobierno.

En si, el crecimiento poblacional no representa un problema por sí mismo, adquiere una connotación diferente cuando deteriora la calidad de vida de la población y pone en riesgo la sustentabilidad del ecosistema. La administración pública debe enfrentar el problema de la ciudad estableciendo políticas que frenen el crecimiento demográfico y establezcan una distribución territorial más equilibrada de la

población, así como la aplicación de instrumentos de regulación y definición de usos de suelo y de crecimiento urbano, que cuiden la preservación del medio ambiente y dirijan la creación de reservas territoriales a zonas más apropiadas donde se puedan generar centros habitacionales que cuenten con servicios adecuados y sin los riesgos que implican las áreas ubicadas en barrancas, minas, lagos, presas, etc.

De lo contrario seguirán acrecentándose los asentamientos humanos irregulares y lo que ello implica: destrucción de zonas de suelo agrícola y forestal con el efecto sobre los ecosistemas; ocupación de suelo urbano sin orden y deficiente prestación de servicios públicos.

La planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México deberá partir de una visión integral de largo plazo con un enfoque que adecue y coordine las políticas para potenciar y estimular el crecimiento y ordenamiento urbano. Los problemas que han superado la capacidad de administración gubernamental requieren ser atendidos mediante nuevas formulas, con otros criterios y con instrumentos que no pueden prescindir de la actuación de los tres ordenes de gobierno y de la aportación de los ciudadanos. La sociedad es un factor fundamental para concretar o mejorar las propuestas ofrecidas, por ello debe participar con interés y decisión.

## BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ José Rogelio. *Enciclopedia de México Volumen IV y XIII*. México, Ed. S.E.P., 1987.

AZUELA Antonio y Duhau Emilio. (Coordinadores), *Gestión Urbana y Cambio Institucional*. México, Ed. UAM-Xochimilco y Plaza y Valdés, 1993.

CANABAL Cristiani, Beatriz. *Xochimilco una Identidad Recreada* México. Ed. UAM-Xochimilco, CIESAS, Chapingo, 1997.

CAPOSORTEGA Cruz Sergio. *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Problemática Actual y Persepectivas Demográficas y Urbanas*. México, Ed. CONAPO, 1992.

Comisión de Desarrollo Rural de la Asamblea Legislativa del D.F. 1998, *Diagnóstico de la Zona Rural del Distrito Federal*, México, agosto.

CONCHEIRO Bórquez, Luciano y Tarrío García Maria. *Privatización en el Mundo Rural*. Las Historias de un Desencuentro. México, Ed. UAM-Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Producción Económica, 1998.

DE LAS FUENTES Hernández Arturo. *Ciudades Intermedias en México*, Un Mecanismo de Participación Corresponsable, México, Ed. INAP, 1994.

DELGADO, Javier y Ramírez, Blanca R. *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I, Transiciones*. México, Ed. UAM-Xochimilco y Plaza y Valdés, 1999.

EIBENSCHUTZ Hartman, Roberto. *Bases Para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, Tomo I: Economía y Sociedad En La Metrópoli*. México, Ed. UAM-Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa, 1997.

\_\_\_\_\_. *Bases Para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, Tomo II: Estructura de la Ciudad y su Región*, México, Ed. UAM-Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa, 1997.

*Evolución de las Ciudades de México, 1900-1990*, México, Ed. CONAPO.

GAMBOA de Buen, Jorge. *El Marco Normativo del Desarrollo Urbano en el D.F., Sociedad y Desarrollo Urbano Hacia un Nuevo Orden del Territorio*. México Primera Ed., LV Legislatura-CAHOP 1994.

GARCÍA Cuevas, Ramón. *El fenómeno de los Asentamientos Humanos Irregulares en México y la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra*. México, Corett, 1994.

GARZA, Gustavo. *Una Década de Planeación Urbano-Regional 1978-1988*. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México, Ed. El Colegio de México, 1989.

GUERRERO Orozco, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista* México, Ed. I.N.A.P., 1980.

\_\_\_\_\_. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Ed. Fontamara, 1986.

HIERNAUX, Daniel. *La Planeación de la Ciudad de México: Logros y Contradicciones*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México, Ed. El Colegio de México, 1989.

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, Ed. El Colegio de México, 1989.

JOULIETTE Bechara, Abraham. *El Desarrollo Urbano en San Martín Texmelucan, Puebla*. Tesis de Licenciatura de la FCPyS UNAM, 1991.

JULIETA Guevara. "Administración Pública" en *diccionario de Ciencia Política y Administración Pública*, México, Ed., CLCPAP, 1982.

KIRSCHEN F. *Política Económica Contemporánea*. Madrid Ed Aguilar, 1976.

*La Ciudad Mexicana Hoy y Mañana (Retos y Perspectivas)*, México, Ed. UNAM, Facultad de Arquitectura y SEDUE, 1986.

*La Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Problemática Actual y Perspectivas Demográficas y Urbanas*, México, Ed. CONAPO, 1992.

REYES Heróles, Federico. *Ensayo Sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo*. México, Ed., UNAM FCPyS, Serie Estudios 68. 1989.

SERRANO Migallón, Fernando. *Desarrollo Urbano y Derecho*, Colección Desarrollo Urbano "Desafíos de una Gran Metrópoli" México, Ed. Plaza y Valdés, 1991.

TERRAZAS Oscar y Preciat, Eduardo. (Coordinadores) *Colección Desarrollo Urbano "Desafíos de una Gran Metrópoli, Estructura Territorial de la Ciudad de México*, Ed. Plaza y Valdés, 1988.

UNIKEL Luis. *El Desarrollo Urbano en México*.

UVALLE Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. México, Ed. IAPEM, A.C., 1994.

\_\_\_\_\_. *La Reforma del Estado*. Tomo II Colección: Política y Administración. México, Ed. CNCPAP A.C., 1992.

\_\_\_\_\_. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, Ed. IAPEM, 1997.

## REVISTAS:

AUTORES VARIOS. "*Prospectiva del Sistema Urbano Mexicano I*", Revista el Mercado de Valores, México, Ed. Nacional Financiera, año LX, marzo 2000.

\_\_\_\_\_. "*Prospectiva del Sistema Urbano Mexicano II*", Revista el Mercado de Valores, México, Ed. Nacional Financiera, año LX, abril 2000.

\_\_\_\_\_. "*Prospectiva del Sistema Urbano Mexicano III*", Revista el Mercado de Valores, México, Ed. Nacional Financiera, año LX, mayo 2000.

BOBBIO, Norberto. "Los Intelectuales y el Poder", en Revista Nexos N° 195, marzo 1994.

COVARRUBIAS, Gaytán Francisco. "*Política Urbana Hacia el Año 2000*", Revista Banobras N° 56, Octubre, Noviembre y Diciembre 1996.

FERNÁNDEZ, Luis Reynaldo. "*De una Urbanización Explosiva a las Ciudades Sustentables*", Revista Ambiente Ecológico, Año VII, No. 62, septiembre 1999.

\_\_\_\_\_. "*Desarrollo y Sustentabilidad*", Revista Ambiente Ecológico Año VII, No. 62, septiembre 1999.

GARZA, Gustavo. "*Planeación y Gestión Metropolitana*", Revista Banobras N° 56. Octubre, Noviembre y Diciembre 1996.

GÓMEZ de León Cruces José y Partida Busch Virgilio. "*La Ciudad de México: Tendencias Demográficas y Escenarios Para el Siglo XXI*", Revista Banobras N° 56, Octubre, Noviembre y Diciembre 1996

M. JARQUE, Carlos. "*Urbanización y Transformación de la Ciudad de México*", Revista Banobras N°56, Año 9, Octubre-Noviembre, 1996.

LUNA Pichardo, Marco Antonio. "*El Proceso de Metropolización*", en Revista Banobras N° 56, Octubre, Noviembre y Diciembre 1996.

PADILLA, Juan Carlos. "*Planeación Urbana y Regional*", Revista Banobras N° 38, Marzo-Abril, 1993.

VITE, Miguel Angel. "*Población y Déficit Habitacional en la Ciudad de México*" Revista el Cotidiano 88, año 14, marzo-abril 1998.

ZICCARDI, Alicia. "*Análisis y Estudios Nacionales, La Tarea de Gobernar las Ciudades y la Gobernabilidad*", Revista Banobras N° 49, año 9, mayo-junio 1995.

## DOCUMENTOS:

Estatuto de Gobierno de del Distrito Federal, expedido en julio de 1994.

Ley General de Asentamientos Humanos 1984; Documentación de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Publicas 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 de 100 Ciudades, SEDESOL.

Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación de Tláhuac, 1997.

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

Programa General de Desarrollo Urbano 1996. Consulta Pública 1996, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del D.D.F

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, SEDESOL.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, SEDESOL. Resumen Ejecutivo, en Revista Banobras N° 56, Octubre, Noviembre, y Diciembre 1996.

## **HEMEROGRAFIA**

El Nacional, México 20 de Octubre de 1997, pp.24, 25 y 60.

Informe de Actividades. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Distrito Electoral XXXVI, México, Marzo 1999.

Raíces Historia y Noticias del 1° al 15 de Diciembre. Tláhuac.

DELEGACION IZTAPALAPA

DELEGACION IZTAPALAPA

DELEGACION IZTAPALAPA


ESTADO DE MEXICO

DELEGACION XOCHIMILCO

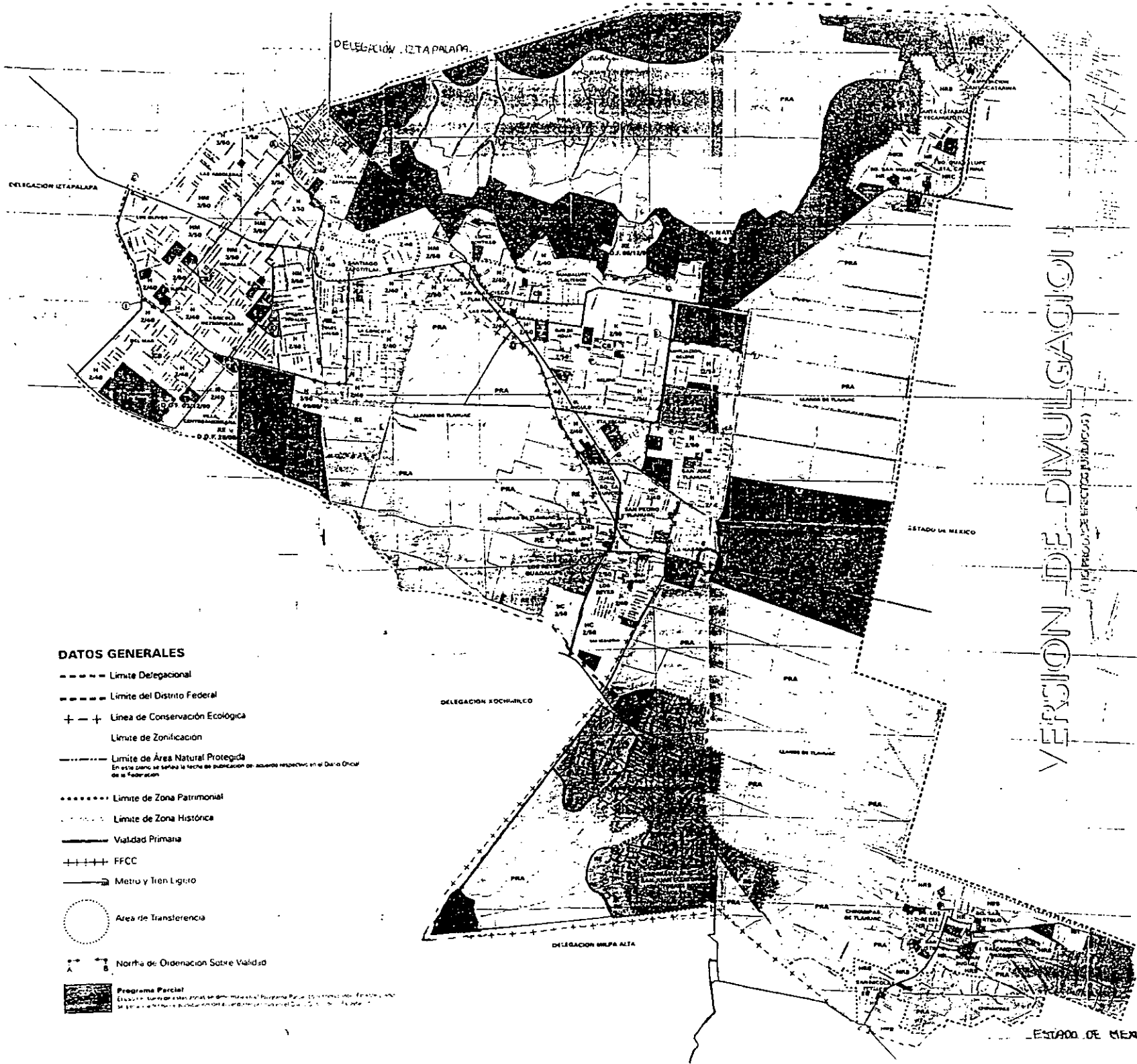
DELEGACION MILPA ALTA

ESTADO DE MEXICO

**DATOS GENERALES**

- Limite Delegacional
- Limite del Distrito Federal
- + - + Línea de Conservación Ecológica
- Limite de Zonificación
- Limite de Área Natural Protegida  
En este campo se señala la fecha de publicación de acuerdo respectivo en el Diario Oficial de la Federación
- ..... Limite de Zona Patrimonial
- ..... Limite de Zona Histórica
- Vialidad Primaria
- +++++ FFCC
- Metru y Tren Ligero
- Área de Transerencia
- North de Ordenacion Sobre Vialidad
-  Programa Parcelat  
Este programa tiene por objeto promover el desarrollo urbano de las zonas urbanas de alta densidad de población, mediante la implementación de un programa de parcelación de terrenos que permita la construcción de viviendas de interés social y popular.

VERSION DE DIVULGACION  
(11/19/2008)



## SIMBOLOGÍA

### SUELO URBANO

- H Habitacional**  
Zonas en las cuales predomina la habitación en forma individual o en conjunto de dos o más viviendas. Los usos complementarios son guarderías, jardín de niños, parques, canchas deportivas y casetas de vigilancia.
- HC Habitacional de Comercio**  
Zonas en las cuales predomina las viviendas con comercio, consultorios, oficinas y talleres en planta.
- HO Habitacional Oficinas**  
Zonas en las cuales podrán existir inmuebles destinados a vivienda u oficina. Se proponen principalmente a lo largo de ejes viales.
- HM Habitacional Mixto**  
Zonas en las cuales podrán existir inmuebles destinados a vivienda, comercio, oficinas, servicios e industria no contaminante.
- CB Centro de Barrio**  
Zonas en las cuales se podrán ubicar comercios y servicios básicos además de mercados, centros de salud, escuelas e iglesias.
- E Equipamiento**  
Zonas en las cuales se permitirá todo tipo de instalaciones públicas o privadas con el propósito principal de dar atención a la población mediante los servicios de salud, educación, cultura, recreación, deportes, cementerios, abasto, seguridad e infraestructura.
- I Industria**  
Permite la instalación de todo tipo de industria, ya sea mediana o ligera, siempre y cuando cumplan con la autorización en materia ambiental.
- EA Espacios Abiertos**  
Deportivos, Parques, Plazas y Jardines  
Zonas donde se realizan actividades de esparcimiento, deporte y recreación
- AV Áreas Verdes de Valor Ambiental**  
Bosques, Barrancas y Zonas Verdes  
Zonas que por sus características constituyen elementos de valor del medio ambiente que se deben rescatar o conservar como barrancas, ríos arroyos, chinampas, zonas arboladas, etc.

### SUELO DE CONSERVACIÓN

- RE Rescate Ecológico**  
Son las zonas intermedias entre el área urbanizada que han perdido sus características originales y donde se presentan fuertes presiones para destinarlas a los usos urbanos, se plantean para usos extensivos que permitan su reforestación y restauración como espacios abiertos.
- PRA Producción Rural Agroindustrial**  
Son las zonas con potencial para actividades agropecuarias por lo que los usos propuestos tienen como objetivo el fomento de éstas.
- PE Preservación Ecológica**  
Son las zonas que por sus características e importancia en el equilibrio ecológico deberán ser conservadas, restauradas y manejadas con criterios que conlleven a su recuperación. Además de ser zonas boscosas y en algunos casos deforestadas, que deberán ser recuperadas y preservadas de la invasión de asentamientos, permitiendo solo actividades recreativas, deportivas y su explotación controlada.

### COMUNIDADES Y POBLADOS RURALES

- HRB Habitacional Rural de Baja Densidad**  
Dos niveles, 80% de área libre y lote mínimo de 1,000.00 m.
- HR Habitacional Rural**  
Dos niveles, 60% de área libre, lote mínimo de 750.00 m.
- HRC Habitacional Rural con Comercio y Servicios**  
Dos niveles para uso habitacional o tres cuando, vivienda con comercio en planta baja, 30% de área libre, lote mínimo de 350.00 m.
- ER Equipamiento Rural**