



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA EN MATERIA URBANA.
ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN SUELO DE
CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

T E S I S

Q U E P R E S E N T A :

CÉSAR CASIANO DIONICIO

PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS

Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)



DIRECTOR DE LA INVESTIGACIÓN:
MAESTRO RAMIRO CARRILLO LANDEROS

CIUDAD UNIVERSITARIA.

ABRIL DE 2004



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).

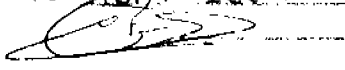
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

Quinto a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir el formato electrónico e impreso e-
lectrónico de los trabajos excepcionales

César Casaña

Director

26-Abr-2004



**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

*A la memoria del Profesor Miguel García González,
especialista en gobierno y administración urbana
como muestra de respeto y admiración
donde quiera que se encuentre ...*

A mis padres,
Susana y Carlos.

A mis hermanos,
Carlos, Adriana y Carlos.

A mis ti@s y prim@s.

A Paulette, Celene y Edith.

A mis amigas y amigos.

A todos ellos por su apoyo, amistad y motivación.

AGRADECIMIENTOS.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, instituciones fundamentales para el desarrollo del país.

Al maestro Ramiro Carrillo Landeros, por su labor académica, interés, apoyo incondicional y constante motivación.

A mis sinodales, profesores José Rosique Cañas, Francisco Javier Díaz Jaimes, César Pérez Torres y Carlos Hernández Alcántara, por sus valiosos comentarios y sugerencias para el enriquecimiento de la presente investigación.

Al maestro Pablo Rosas, por su apoyo y respaldo académico.

ÍNDICE

Página.

PRESENTACIÓN 8

INTRODUCCIÓN 13

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL.

1.1 Estado 23

1.2 Gobierno 25

1.3 Administración pública 27

1.4 Administración urbana 29

1.5 Planeación urbana 33

1.5.1 Principales variables de la planeación urbana 37

1.6 Administración estratégica urbana 38

1.7 Desarrollo urbano 43

1.8 Servicios públicos urbanos 47

1.9 Suelo urbano y de conservación 48

1.10 Usos del suelo 50

1.11 Asentamientos humanos irregulares 53

1.12 Características generales del Distrito Federal 54

1.13 Dependencias del gobierno del D.F., relacionadas
con asentamientos humanos 58

1.13.1 Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) 59

1.13.2 Secretaría del Medio Ambiente (SMA) 61

1.13.3 Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA) 62

1.13.4 Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) 63

CAPÍTULO II

DIAGNOSIS DEL DESARROLLO URBANO Y ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN SUELO DE CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1 Retrospectiva del desarrollo y planeación urbana 66

2.1.1 Desarrollo y planeación urbana en el orden nacional 66

2.1.2 Desarrollo y planeación urbana en el Distrito Federal 69

2.2 El problema actual de asentamientos irregulares en
suelo de conservación 74

2.3 Causas de los asentamientos irregulares 85

2.3.1 Capacidad económica de grupos marginados 86

2.3.2	Insuficiencia de recursos públicos	87
2.3.3	El problema de la planeación urbana	89
2.3.4	Falta de coordinación entre instituciones responsables del desarrollo urbano y protección al ambiente	91
2.3.5	Poca o nula capacitación técnico - científica y sistemas de información no actualizados	92
2.3.6	Cultura administrativa y trámites	93
2.3.7	Manejo partidista en la promoción de asentamientos irregulares	95
2.3.8	Predominio del capital inmobiliario	97
2.3.9	Lagunas en el marco jurídico	99
2.4	Regularización en la tenencia del suelo	99
2.5	Marco jurídico del desarrollo urbano del Distrito Federal	102
2.6	Estructura programática	103
2.6.1	Programas relacionados con el desarrollo urbano y asentamientos humanos en suelo de conservación	105
2.7	Revisión de políticas y programas llevadas a cabo por el gobierno del D.F. para mitigar el crecimiento urbano sobre Suelo de Conservación	105

CAPITULO III

PROGNOSIS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN SUELO DE CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1	Consecuencias de los asentamientos irregulares	119
3.1.1	Usos del suelo	119
3.1.2	Impacto ambiental	119
3.1.3	Costos sociales	123
3.1.4	Costos para la ciudad	125
3.2	Tendencias del desarrollo urbano y asentamientos irregulares	126
3.2.1	Medio ambiente	126
3.2.2	Política	129
3.2.3	Economía	129
3.2.4	Tendencias demográficas	131
3.2.5	Vivienda	136
3.2.6	Formación metropolitana y megalopolitana	137
3.2.7	Participación ciudadana	139
3.3	Retos de la administración urbana frente al problema de asentamientos irregulares	140

CAPÍTULO IV

ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA URBANA APLICADA AL PROBLEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN SUELO DE CONSERVACIÓN.

4.1	Premisas de la administración estratégica	144
4.2	Términos utilizados de la administración estratégica	147
4.2.1	Estrategia	147
4.2.2	Declaración de la misión	147
4.2.3	Visión	148
4.2.4	Amenazas y oportunidades externas	148
4.2.5	Debilidades y fortalezas internas	148
4.2.6	Objetivos a largo plazo	149
4.2.7	Metas	149
4.2.8	Estrategia	150
4.3	Síntesis de la administración estratégica	152
4.4	Fortalecimiento del proceso administrativo en el marco de un sistema de administración estratégica urbana	154
4.4.1	Fortalecimiento de la planeación	154
4.4.2	Fortalecimiento de la organización	156
4.4.3	Fortalecimiento de la integración	159
4.4.4	Fortalecimiento de la dirección (gobierno).....	161
4.4.5	Fortalecimiento del control	167
4.4.6	Fortalecimiento de la coordinación	170
4.5	Uso de tecnologías	172
4.6	Consideraciones necesarias para la implementación del modelo estratégico	174
	SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES	179
	CONCLUSIONES	184
	BIBLIOGRAFÍA	192

PRESENTACIÓN.

El objetivo de la presente investigación, es analizar la problemática relacionada con asentamientos humanos irregulares, en la zona denominada suelo de conservación del Distrito Federal; revisar las implicaciones desde el punto de vista ambiental, ya que se observa que la gravedad del problema no es sólo demográfico, sino también ecológico; establecer los principales obstáculos, rezagos y lagunas que enfrentan los instrumentos de planeación urbana, así como la revisión de medidas que el gobierno capitalino instrumenta en corresponsabilidad con la población, para ordenar y controlar dicho fenómeno.

La elección del tema, se debe al interés de profundizar en el conocimiento de la administración urbana, que se relaciona con el manejo de los bienes y recursos de las ciudades, para propiciar su desarrollo, prever necesidades de servicios públicos y vivienda, así como hacer uso sustentable de recursos naturales. El valor e importancia del tema en términos científicos y sociales, consiste en que es urgente hacer frente de manera efectiva, al crecimiento desordenado de la mancha urbana y explotación irracional de recursos naturales, necesarios para las actividades, funciones y conservación de la ciudad, por lo cual es necesario revisar la normatividad vigente y proponer estrategias para mitigar la problemática.

La relación con la administración pública, entendida como el énfasis en el servicio, que beneficia a los habitantes en general, consiste en que su labor se encarga de ofrecer bienes y servicios públicos para mantener a flote a las ciudades. Como brazo ejecutor del gobierno, trabaja entre otras cosas, para mejorar los instrumentos y mecanismos para la conducción de asentamientos humanos hacia lugares con características adecuadas y con servicios necesarios, de manera que las personas dispongan de satisfactores que mejoren su calidad de vida.

En relación con la ciencia política, entendida como la ciencia que tiene como marco de estudio el Estado y el análisis de las relaciones de poder (obtención y conservación), que permite dirimir el conflicto, negociar y llegar a acuerdos, la vinculación con el tema, consiste en que se deben revisar las formas de coordinación y concertación en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos; resulta fundamental para analizar y explicar intereses que se encuentran alrededor del crecimiento urbano, como el político e inmobiliario, que aprovechan la relativa escasez de suelo urbanizable para resultar beneficiados.

El tema de la planeación urbana, aprovechamiento racional de recursos naturales y asentamientos irregulares en suelo de conservación del Distrito Federal, se ha tocado de manera general; en la mayoría de las tesis, se analizan estudios de caso de estados o municipios. Por lo anterior, se prevé que la originalidad y aportación personal en la investigación, consiste en un esfuerzo por concebir una forma integral de desarrollo para la entidad, una administración estratégica urbana, término que se refiere al refuerzo del proceso administrativo, utilización de tecnologías ajustadas a la realidad de la urbe y trabajo multidisciplinario, que permite hacer más efectivo, ordenado y sustentable el crecimiento de la ciudad. En torno a estas consideraciones, la presente investigación partió de las siguientes hipótesis:

1. El problema de asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación del Distrito Federal, ha sido atendido de manera marginal por las políticas de planeación del gobierno de la ciudad, al mismo tiempo que se hace énfasis en el desarrollo del sector terciario en detrimento de las actividades productivas en suelo rural que genera la falta de retribución por los bienes y servicios ambientales, situación que incentiva la parcelación, fraccionamiento y venta ilegal del suelo.

2. Los instrumentos jurídicos actuales relacionados con el desarrollo urbano y protección del medio ambiente en el Distrito Federal, presentan duplicación de actuaciones entre las instituciones responsables, poca aplicación, falta de actualización y de una estructura formal responsable de mitigar y sancionar los asentamientos irregulares en suelo de conservación, factores que en su conjunto provocan el crecimiento desmesurado y anárquico del suelo urbano en detrimento del natural.

3. El crecimiento de la mancha urbana y devastación de áreas naturales del Distrito Federal, reflejan la intervención no coordinada de las instituciones responsables en la materia y la ausencia de una concepción integral de ordenamiento; las pocas acciones para mitigar la problemática no han sido contundentes y no existe un refuerzo permanente en las actividades de inspección y vigilancia entre el gobierno de la ciudad y los diferentes sectores sociales.

La tesis se compone de cuatro capítulos. El capítulo primero, se denomina marco conceptual y establece las principales definiciones que se utilizan a lo largo de la obra. Se parte de los conceptos de Estado, gobierno y administración pública; se abordan las definiciones relacionadas con la materia urbana, como administración y planeación urbana, así como las principales variables de la planeación; se define a la administración estratégica y se establecen sus características; se explica lo que es el desarrollo urbano y la diferencia con la urbanización; características de los servicios públicos urbanos; la distinción administrativa entre suelo urbano y de conservación; usos de suelo; asentamientos humanos irregulares; dependencias del gobierno capitalino responsables del desarrollo urbano y protección al medio ambiente; así como características y problemas generales que aquejan al Distrito Federal.

El capítulo segundo, presenta el diagnóstico del desarrollo urbano y asentamientos irregulares en suelo de conservación. La primera línea de análisis de este capítulo, aborda la retrospectiva de la planeación y desarrollo urbano, tanto en el orden nacional como en el caso de la entidad; la segunda, analiza la situación actual de asentamientos irregulares en suelo de conservación, sus causas, la regularización en la tenencia del suelo, marco jurídico, estructura programática, que señala los principales ordenamientos que deben observarse en el desarrollo urbano y asentamientos humanos; y se analizan programas y políticas relacionadas con el suelo de conservación, destacando su avance, así como los principales obstáculos que enfrentan.

En el capítulo tercero, se encuentra el pronóstico de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación. La primera directriz, destaca las principales consecuencias de dichos asentamientos, se revisa el impacto en usos del suelo, medio ambiente y se advierten los diferentes costos provocados, como el social y administrativo. La segunda, aborda las tendencias de seguir con el crecimiento de la mancha urbana hacia áreas naturales; se establecen proyecciones en materia ambiental, política, económica, demográfica, de vivienda, conformación regional, así como la tendencia de la participación ciudadana en la entidad. La tercera línea de análisis, se refiere al establecimiento de los principales retos de la administración urbana frente al problema de asentamientos irregulares, entre los que destacan la restauración del medio ambiente, elevación de la calidad de vida, capacitación en materia de desarrollo urbano, fortalecimiento institucional, entre otras.

El capítulo cuarto, presenta un sistema de administración estratégica urbana aplicado al problema de asentamientos irregulares. La idea fundamental de este apartado, es plantear un modelo estratégico que permita mitigar la recurrencia y prevenir más invasiones en suelo de conservación. Se definen

algunas premisas de dicha administración, beneficios y términos clave; se revisa cada una de las fases del proceso administrativo, de manera que se establecen acciones para fortalecer la planeación, organización, integración, dirección, control, coordinación, así como el establecimiento del uso de tecnologías acordes a la problemática. Además, se establece una serie de condicionantes para lograr la puesta en marcha y conseguir resultados positivos en la conducción del desarrollo y asentamientos humanos; entre ellas, se reitera la voluntad política, participación ciudadana y refuerzo hacia el interior de las organizaciones públicas para conseguir apoyo en la implantación del modelo.

La presente obra, cierra con una serie de conclusiones que confirman las hipótesis planteadas, relacionadas con la poca atención al problema de asentamientos irregulares (y por lo tanto, la conveniencia de poner en marcha un sistema de administración estratégica), revisión y adecuación de la normatividad y atribuciones en materia urbana, así como la coordinación no sólo de las instituciones, sino de la participación de los diversos sectores de la sociedad, para preservar el suelo de conservación. Cabe señalar que las aseveraciones que derivan del desarrollo de la investigación, constituyen una aproximación a la problemática planteada y dada la dinámica social, son planteamientos susceptibles de posteriores líneas de análisis.

INTRODUCCIÓN.

De los 6 mil 100 millones de pobladores que habitan el planeta, aproximadamente el 50% vive en ciudades, la mayoría en las grandes concentraciones. De acuerdo con informes de la ONU, hasta el año 2001, la Ciudad de México era la segunda metrópoli más poblada del mundo con 18.1 millones de habitantes; el primer lugar correspondía a Tokio Japón que contaba con 26 millones; lo anterior, implica reconocer la tendencia de la urbanización a nivel mundial y propia México, las consecuencias del fenómeno, como son la aparición de asentamientos informales, y además, la complejidad y seriedad de la problemática social, económica, de empleo, vivienda, utilización de recursos, servicios públicos y contaminación del ambiente, que se deriva de la concentración poblacional en la ciudad.

El Estado se hace responsable de la provisión de servicios públicos, de consumo general, para los cuales existe una creciente demanda proveniente de la clase trabajadora y de los estratos más bajos de la población. Su intervención se vuelve necesaria para hacerse cargo de los sectores y servicios menos rentables (desde el punto de vista del capital) pero necesarios para el funcionamiento de la actividad económica y/o el apaciguamiento de los conflictos sociales. Aunque las estadísticas oficiales de los programas ofrecen un panorama alentador, la realidad es que su capacidad queda rebasada. La oferta de suelo y de vivienda no satisface su incesante demanda, por lo que la población busca métodos alternativos, casi siempre informales para proveerse de esta necesidad.

El Distrito Federal cuenta con gran importancia política, económica, social y cultural; tuvo hechos históricos trascendentales; es punto de referencia internacional, donde se concentran las representaciones diplomáticas y organismos de todo el mundo; constituye el lugar donde se ofrecen los mejores

servicios educativos y de salud en el orden nacional; es el centro hegemónico del país, no sólo por su tamaño poblacional, sino además por su elevada concentración de actividades económicas y por ser la sede de los poderes de la unión, gobierno federal y administración pública central.

Por razones históricas y políticas, la Ciudad de México es una de las entidades federativas con mayor incidencia en la centralización. El rápido crecimiento en los últimos 50 años, se caracterizó por la expansión de áreas urbanas y residenciales, planeadas fundamentalmente para las clases media y alta, al mismo tiempo que se descuidó la planeación de espacios habitacionales para clases populares, factor que provocó invasiones ilegales de tierra y asentamientos no planificados en áreas periféricas.

Los asentamientos irregulares, se consideran instalaciones o establecimientos humanos que se producen en lugares o áreas que no son aptas para albergar una comunidad, dada su composición física y las condiciones normativas en la materia. Lo anterior significa que el uso del suelo de dichos asentamientos irregulares, no corresponde al tipificado en los planes de desarrollo urbano.

La cuestión urbana es sinónimo de la problemática del suelo, soporte físico geográfico para la realización de los procesos de habitación. El suelo destaca en los planes de desarrollo urbano por su escasez relativa y sus atributos para diferentes usos urbanos o no urbanos; a través de su uso, apropiación y forma de producir, se gestan los procesos de urbanización. Dicho elemento, enfrenta diversas problemáticas como lo costoso para generar procesos de desarrollo urbano, además de que sufre constantemente cambios no establecidos en los planes y programas de desarrollo urbano, por lo que resulta difícil mantener un uso determinado. En los lineamientos urbanos, se espera que por la vía de la ordenación de los usos, se reduzcan conflictos sociales que se derivan de la

concentración humana en áreas urbanas; asimismo, pretende mitigar la fuerte presión a la que se encuentra sometido el suelo de la ciudad.

A pesar de las disposiciones en materia urbana, persiste una amplia gama de dificultades alrededor del uso del suelo: deficiencias en los procesos de regularización y accesibilidad a los servicios públicos; el procedimiento formal para la creación de una zona urbana ejidal es largo y complicado y a menudo no se llega a sus últimas consecuencias, por lo que después de un lapso prolongado ya surgieron más asentamientos; persiste desorden en los procesos de crecimiento y disposición de usos del suelo; se contravienen normas relativas a la zonificación y destinos establecidos en los planes de desarrollo, se tolera la proximidad de usos del suelo incompatibles y se suma el hecho de que se permiten acciones particulares y obras que no se apegan a planes, como es la construcción de conjuntos habitacionales sin la autorización de los gobiernos locales.

Tal situación implica no sólo la culpabilidad de los diversos grupos por hacer caso omiso de la norma, sino además de las propias autoridades que no ejercen un control adecuado sobre las disposiciones en la materia. La expansión de la mancha urbana en el Distrito Federal, se caracteriza por su dispersión y ocupación de terrenos sin infraestructura y accidentados como pendientes o barrancas que constituyen zonas de alto riesgo. Esta expansión provoca el aumento de las demandas en infraestructura, equipamiento, servicios públicos y vivienda; se observa una expansión física no planeada, sin previsión suficiente de las necesidades futuras de las zonas.

Históricamente, el crecimiento de la población en el Distrito Federal se debió a la centralización del desarrollo económico y político. Al inicio de la década de 1940, el país enfrentó un crecimiento demográfico desbordado, que provocó que la población del campo, en busca de mejores condiciones de vida,

emigrara a las ciudades; estos flujos de población necesitaron espacios donde establecerse.

El mayor índice de crecimiento se dio durante el período comprendido entre los años 1940 y 1970 del siglo pasado, donde gran parte de la población se extendió hacia el Estado de México: al norte, la ciudad creció hacia Tlalnepantla y Ecatepec; por el noroeste hacia Naucalpan y Chimalhuacán, y por el este hacia Nezahualcóyotl. En el territorio del Distrito Federal, la ciudad creció al sur y sur-poniente, que provoca que las zonas donde se registra el mayor número de asentamientos irregulares, son lugares estratégicos en materia de recursos naturales, conservación ecológica y esenciales para la sobrevivencia de la ciudad.

El crecimiento poblacional trajo como consecuencia cambios en el uso del suelo; se favoreció el habitacional, comercial y el de servicios. En los años setenta, el crecimiento fue cada vez más desordenado y sin control, lo que ocasionó el fraccionamiento de áreas importantes desde el punto de vista ambiental. Este crecimiento urbano se desarrolló a expensas del territorio dedicado a actividades rurales, que se localizan al sur, en delegaciones como Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta e Iztapalapa. Actualmente el área rural se circunscribe al denominado suelo de conservación, donde proliferan asentamientos humanos sin servicios públicos, o bien, con tomas clandestinas.

La ciudad, al no estar preparada para movimientos migratorios, fue invadida en sus periferias, sobre terrenos en su mayoría de origen ejidal y comunal, que trajo como consecuencia el cambio de agrícolas en su mayor parte, a un uso distinto como el habitacional, que a su vez dio origen a posesiones ilegales, operación comercial ilícita y las consecuentes disputas sobre su manejo; asimismo, provocó desorden urbano, asentamientos humanos fuera del margen

de la planeación, carente de indispensables servicios públicos como agua, drenaje, luz, etc., o bien en zonas de alto riesgo (barrancas, vías del tren, cañadas, paso de ríos, etc.); así como altos costos de urbanización, ya que una vez establecidos los asentamientos humanos, hubo que dotarlos de los mínimos servicios, obras que resultaron más cuantiosas que en zonas con planeación y proyección de uso habitacional.

Aunado a lo anterior, se observa abandono de la responsabilidad de instituciones públicas, reducción en el otorgamiento de subsidios, falta de oferta de suelo con servicios públicos, capacidad limitada de instituciones responsables del desarrollo urbano, así como influencias económicas y políticas en el desarrollo, que intensifican el crecimiento territorial desordenado y fragmentado. Como resultado de este patrón, se reproducen procesos de ocupación del suelo informales, riesgo y deterioro de recursos naturales, así como un fenómeno de despoblamiento y deterioro en áreas centrales, que provoca la subutilización del capital urbano acumulado durante décadas.

La limitada oferta de vivienda en la Ciudad de México, (que se agrava por una inmigración todavía significativa aunque decreciente), origina un déficit habitacional que estimula el crecimiento desordenado; a esta situación, se suma la escasa reserva del suelo para uso habitacional. Al no cubrirse el déficit, los grupos humanos se ven obligados a buscar lugares alternos, los cuales se ubican en zonas urbanas o dentro de áreas ecológicas, siendo éstas donde se provocan impactos negativos al medio ambiente y que significa detrimento de la sustentabilidad del Distrito Federal. A la situación anterior, se agrega el hecho de que los trámites para adquirir reservas territoriales, viviendas y créditos para la construcción, son numerosos y complicados; además, existen lagunas y vacíos jurídicos en leyes y disposiciones urbanas; la falta de claridad y precisión provoca que dichas normas no sean respetadas.

La Ciudad de México, como la mayoría de las grandes ciudades del mundo, se enfrenta con inercias de expansión aparentemente incontrolables. Son notables los problemas relacionados con la desigualdad, fuentes de ingresos, formas de empleo, acceso a servicios públicos, cultura, recreación y suelo, factores que generan carencias, segregación y violencia social.

La administración urbana en el Distrito Federal, no ha resuelto el conflicto de los asentamientos humanos irregulares en áreas ecológicas. El problema ha sido atendido de manera marginal por las políticas de planeación. Los lugares que son ocupados de forma irregular, en la mayoría de los casos, carecen de servicios públicos y resulta más costoso llevarlos por las condiciones topográficas accidentadas. Lo anterior tiene un costo administrativo elevado y confiere a los pobladores un bajo nivel de vida.

Otro problema que destaca en la irregularidad de los asentamientos humanos, es la falta de coordinación entre las nueve delegaciones políticas del Distrito Federal que cuentan con suelo de conservación; pero además, se ha puesto poca atención al fenómeno de metropolización, (proceso mediante el cual la mancha urbana de la Ciudad de México, se extiende a tal grado, que integra municipios que se encuentran a su alrededor, denominada también zona conurbada), por lo que la falta de trabajo conjunto con autoridades del Estado de México y sus municipios, aunado a la falta de claridad en los ámbitos de competencia, propicia el crecimiento anárquico y el aumento de impactos ambientales, sociales, políticos y administrativos.

Cabe hacer énfasis en la importancia que reviste el suelo de conservación, ya que en él se encuentran características físicas y biológicas que hacen posible la existencia de un gran número de especies de flora y fauna que proporcionan bienes y servicios ambientales a la población del Distrito Federal, a través del papel multifuncional de los recursos naturales que alberga. Asimismo, hacen

posible el desarrollo de actividades productivas para elevar el nivel de calidad de vida de la población rural. No obstante, los fenómenos demográficos descritos, muestran que el crecimiento urbano se desarrolla de forma gradual a expensas del suelo de conservación, por lo que su atención debe ir más allá de los discursos demagógicos.

Seguir con la tendencia del crecimiento urbano desordenado y desigual, puede ocasionar que los conflictos adquieran dimensiones mayores y crear una situación de ingobernabilidad para el gobierno de la ciudad. Además, se observa el predominio de políticas coyunturales de desarrollo urbano y falta de aprovechamiento de los avances en ciencia y tecnología para tomar mejores decisiones y conducir satisfactoriamente los asentamientos humanos.

Así, la gran urbe mexicana es una ciudad que demográficamente crece de manera desproporcionada, con déficit de vivienda y servicios públicos. Tal situación obliga a hacer énfasis en la política urbana, que se relaciona con el desarrollo social, es decir, con el conjunto de factores que reflejan la calidad de vida de los habitantes. Dicha problemática da un panorama acerca de la magnitud e importancia que implica el análisis y revisión de la cuestión urbana en una de las ciudades más pobladas del mundo.

Por lo anterior, se observa que la administración urbana es una actividad que debe ser reforzada y evaluada constantemente, dada la dinámica de factores como los cambios de población, crecimiento de la mancha urbana, encarecimiento de recursos naturales y dificultad en la prestación de servicios públicos, que en su conjunto impactan la calidad de vida de la población. Las características y contrastes que presentan las urbes, constituyen una imagen en la que se refleja el trabajo y efectividad de la administración urbana.

En el marco de la problemática descrita, se plantea la necesidad de desarrollar y practicar un sistema de administración estratégica urbana, que se refiere a la conjunción de esfuerzos que no sólo hace énfasis en la planeación, sino que considera las fases complementarias del proceso administrativo como la organización, integración, dirección y control, además de la posibilidad de integrar tecnologías para el desarrollo urbano, acordes a la realidad del Distrito Federal, como herramienta que ayude a concebir y desarrollar políticas para los asentamientos humanos y racionalizar el uso de recursos naturales necesarios para el desarrollo de la ciudad.

El uso de la herramienta anterior, debe adecuarse cuidadosamente al problema de asentamientos irregulares, como un problema público. Se pretende la utilización de elementos tales como el establecimiento de una misión, para retomar el sentido y propósito que se persigue; la visión, para establecer la ciudad a la que se aspira en lo que se refiere al suelo de conservación y medio ambiente; se utiliza la matriz fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), para establecer un diagnóstico tanto de factores internos como externos y establecer líneas de acción.

La aplicación del modelo que se propone, implica redefinir el concepto de planeación estratégica por otro más amplio, integral y sobre todo acorde al contexto social en el que se desenvuelve la problemática. Así, el nuevo concepto se compone por una parte, de elementos que se desprenden de la planeación estratégica (misión, visión, análisis FODA), utilizadas para identificar claramente el problema y realizar un diagnóstico confiable, y por otra, el refuerzo de las fases del proceso administrativo, trabajo multidisciplinario e integración de tecnologías, obteniendo de esta manera lo que se entiende como administración estratégica.

Cabe enfatizar que los elementos utilizados deben adecuarse al problema en la esfera pública, toda vez que no se pretende tratar de copiar un modelo tal cual, cuyos orígenes se encuentran en la administración privada, con estructura y fin diferentes a la pública, sin los elementos mínimos de reflexión y adecuación, por lo que se reitera que la utilización de elementos, debe darse cuando es factible su utilización. Cabe señalar que para lograr el modelo se requiere capacidad gubernamental, voluntad política y participación de los diferentes sectores de la sociedad.

CAPÍTULO I
MARCO CONCEPTUAL.

1.1 ESTADO.

La palabra *Estado* en el sentido moderno, se difundió por el uso que le dio Maquiavelo en su obra *el Príncipe*, y como señala Bobbio, el término sustituyó gradualmente a las designaciones anteriores que se le daba a la "máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando"¹ La construcción teórica, surge como una necesidad de expresar al ente que agrupa a los elementos que interactúan y materializan la función y organización de cada país. Dependiendo la ciencia, disciplina o enfoque con el cual se le analice, se hace énfasis en elementos propios que caracterizan esa disciplina. Desde el punto de vista jurídico, es entendido como una población que se asienta en un territorio, dirigida por un gobierno que se rige por una estructura jurídica y que le permite regular las relaciones entre los individuos; el sociológico, hace énfasis en las agrupaciones y conductas de los individuos, analiza la naturaleza y fuerza de persuasión que los coloca y distingue dentro de una estructura de jerarquías.

El enfoque político-administrativo, concibe al Estado como la sociedad políticamente organizada, en tanto que es factible hacer una distinción entre gobernantes y gobernados. Cumple con dos funciones esenciales: la primera, es mitigar el conflicto social para la conservación de la sociedad, lo cual significa que mediante sus instituciones y mecanismos, propicia la convivencia pacífica de los individuos, establece normas de conducta y tiene a su servicio un poder legítimo denominado poder político, que se refiere a la capacidad de disponer de la coacción física para cumplir sus fines. La segunda función, no menos importante, es mitigar la escasez, que significa capacidad de brindar bienes y servicios públicos y uso eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros para conseguir su optimización. Con estas funciones, el Estado

¹ BOBBIO, Norberto: *Estado Gobierno y sociedad*, México, F.C.E., 1989, pág. 86

pretende el cumplimiento de su fin último que es el interés común, el bien de las mayorías.

Son varios los enfoques con los cuales se analiza al Estado, y es importante conocerlos porque resultan complementarios para entender la complejidad y riqueza del concepto. El ente abstracto se constituye y materializa por los siguientes elementos: el primero es el territorio, espacio físico y geográfico en el cual se encuentra asentada la población, tiene fronteras y/o división política que lo distingue de otra nación; el segundo, la población, es el conjunto de individuos que habitan un territorio y que no obstante, la identificación por saberse propios de una nación, puede ser muy heterogéneo en relación con los niveles socio-cultural y socio-económico; el tercer elemento, es el *gobierno*, integrado por un conjunto de organizaciones formales que dan dirección y rumbo a la sociedad, es el "timón" que guía los esfuerzos para cumplir metas y objetivos en beneficio de los habitantes de un país; y el cuarto, es el marco jurídico, constituido por un conjunto de normas que rigen las relaciones entre los individuos. De manera integral, el Estado puede ser definido como:

"la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general... constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común."²

² CARRILLO LANDEROS, Ramiro: *Metodología y Administración*, México, Limusa, 1982, pág. 112.

1.2 GOBIERNO.

Etimológicamente la palabra gobernar significa "ejercer la autoridad, decidir la política. guiar, dirigir, maniobrar, timonear"; gobierno son "las autoridades"; Dichas palabras provienen del latín *gubernare* "gobernar", del griego *kybernan* "gobernar".³ El gobierno es entonces, el timón, la dirección y constituye la parte organizada del Estado; dirige las acciones y el rumbo de la sociedad. Es el mecanismo que permite conducir a los individuos mediante un conjunto de organizaciones formales que cumplen actividades como la materia fiscal, regulaciones económicas y sociales, educación, salud, defensa nacional, financiamiento y presupuesto, entre otras. Cuando realiza dichas funciones se considera que el gobierno representa al Estado en acción.

El gobierno materializa su función mediante organizaciones, las cuales requieren de recursos (materiales, humanos y financieros); organización, que implica la división del trabajo por ramas o actividades; y programas, mediante los cuales se establecen los objetivos, metas, actividades, responsables, tiempo y presupuesto. Al hacer referencia al brazo ejecutor del Estado, es necesario considerar la división tradicional de poderes (en realidad división de ámbitos de competencia), dado que algunas veces suele considerarse que el gobierno es exclusivamente el poder ejecutivo; sin embargo, el legislativo y el judicial, también son gobierno, en tanto que influyen de acuerdo a sus atribuciones, en la dirección del país.

En México, el poder legislativo está representado por el Congreso de la Unión integrado por la cámara de senadores (128 integrantes) y la de diputados (500 integrantes), que se encarga fundamentalmente de la materia legislativa que incluye la creación y modificación de las leyes. El proceso legislativo tiene

³ GÓMEZ DE SILVA, Guido: *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, México, F.C.E., 1988, pág. 325.

como la iniciativa, la discusión, aprobación, promulgación y publicación de la ley.

El poder Ejecutivo está representado por el presidente de la república que se considera jefe de Estado y jefe de gobierno, en tanto que representa y dirige a la nación tanto en lo externo como en lo interno, respectivamente. A su cargo se encuentra directamente la administración pública federal y además la constitución le confiere facultades en materia legislativa y judicial.

El poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.⁴ Su función principal es sancionar e interpretar las leyes que derivan del legislativo.

Además de considerar la división de poderes, es importante mencionar la distinción de los tres órdenes de gobierno, término que adquiere solidez debido, entre otros aspectos al intento de fortalecer el federalismo. Los órdenes federal, estatal y municipal, representan una forma de organización político-administrativa de México. Cada uno de ellos, se caracteriza por condiciones propias y una jurisdicción que le atribuye competencias determinadas. Lo anterior exige un esfuerzo por coordinarse para lograr el cumplimiento de los objetivos del Estado mexicano en su conjunto.

Para llevar a cabo sus funciones, el gobierno necesita apoyarse de un conjunto de actividades, herramientas y marco jurídico que permitan materializar sus decisiones. Sin esta "puesta en marcha" de sus políticas, no podría trabajar en su interior, ni mucho menos brindar servicios públicos, por lo que requiere de un aparato administrativo: la administración pública.

⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Editores Mexicanos Unidos S.A., 2003, pág. 48

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Se considera que existe una ciencia de la administración en general, la cual se divide en dos ramas: la privada, con una forma de organización simple y que persigue el lucro o la ganancia, y la pública, con una forma de organización compleja, que tiene como fin brindar bienes y servicios a la población en general. La concepción de administración en un sentido general, se refiere al proceso mediante el cual se conjugan una serie de esfuerzos, se coordinan actividades y se optimizan recursos para alcanzar un objetivo común que de manera aislada no es factible alcanzar. La administración pública, suele tener varias acepciones, todas ellas complementarias y se refieren a la parte ejecutora de la cual dispone el gobierno para cumplir sus fines.

Si se revisa el sentido etimológico de las palabras, se encuentra que administrar significa "dirigir, regir"; administración es "la acción de administrar"; administrador es "la persona que administra, el encargado". Estas palabras derivan del latín *administrare* "administrar, dirigir"; "servir, ayudar a" que se conforma del término *ad* "a, hacia", utilizada para hacer una reiteración, más el término *ministrare*, "servir, administrar; suministrar" de *ministr* "servidor". La segunda palabra, pública (o) significa "de la comunidad, del pueblo, de todos"; proviene de *publicus* "público, que concierne al pueblo y que se identifica del pueblo."⁵ Así, al referirse a la administración pública, se entiende el énfasis en el servicio que beneficia al pueblo; es una administración para el servicio público; el aparato administrativo del gobierno a través del cual se gestionan y brindan bienes y servicios para lograr el bienestar de los habitantes. Su estudio se puede realizar desde diversos puntos de vista, dentro de los cuales destacan los siguientes:

⁵ GÓMEZ DE SILVA, Guido: *Op.cit.*, pág. 574.

Enfoque Teórico. Desde esta perspectiva, se entiende a la administración pública como el conjunto de conocimientos que explican el funcionamiento, organización y desarrollo de las dependencias y entidades públicas. Este análisis se origina a partir de las contribuciones de diversos autores, teorías y corrientes a través del tiempo que tratan de dar una explicación de la función administrativa.

Enfoque Jurídico. Se concibe como el conjunto de leyes, normas y disposiciones jurídico-administrativas que guían su actuación, llevando a cabo lo que la ley expresamente establece. Un ejemplo en el caso mexicano, lo constituye la Ley Orgánica de la administración pública federal, donde se establece la forma de organización de la misma y las atribuciones de las dependencias que la integran.

Como Actividad. Se refiere al conjunto de acciones, operaciones, procedimientos y tareas encaminadas a materializar y dar cumplimiento a los objetivos del gobierno. Cabe señalar que hay dos niveles donde tienen impacto estas actividades: al interior de las organizaciones gubernamentales, por ejemplo, en la elaboración de documentos, comunicación interinstitucional, manejo de recursos humanos, materiales y financieros; y las actividades que se llevan hacia el exterior, es decir, hacia los habitantes que se materializan en los servicios públicos como la prestación de agua potable, luz eléctrica, seguridad pública, infraestructura, etc.

Enfoque Institucional. Desde esta perspectiva se entiende como el conjunto de dependencias y entidades responsables de llevar a cabo funciones específicas como la salud, educación, seguridad, medio ambiente, relaciones exteriores, entre otras y que permiten la materialización de los fines del gobierno y por ende del Estado.

Al integrar los enfoques anteriores, se sigue que la administración pública, se integra por un conjunto de conocimientos que explican el funcionamiento de las dependencias y entidades públicas, reguladas por un marco jurídico y que se materializan a través de actividades, procedimientos y prestación de bienes y servicios públicos que llevan a cabo dichas instituciones. Es entonces, el gobierno en acción, gracias a la cual éste alcanza sus metas y objetivos.

En el caso mexicano, la administración pública federal, puede ser centralizada o paraestatal. La primera, se refiere a aquella que se encuentra alrededor y más cerca al presidente de la república, integrada por la presidencia de la República, secretarías de Estado, departamentos administrativos y consejería jurídica del ejecutivo federal. Por su parte la administración pública paraestatal, auxilia al ejecutivo federal y se compone de los organismos descentralizados (entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal y que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios), empresas de participación estatal, institucionales nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.⁶

1.4 ADMINISTRACIÓN URBANA.

La administración urbana es la administración del presente y del futuro en virtud de su riqueza y complejidad, y a la tendencia mundial y propia de México que es la urbanización; dicha administración tiene que ver con todos los ámbitos que competen a un gobierno para satisfacer las necesidades en las urbes. Etimológicamente, lo "urbano" proviene del latín *urbanus* "urbano", de *urbs* "ciudad" y *anus* "de", de manera que urbano significa "de la ciudad" y la urbe es propiamente la "ciudad",⁷ misma puede ser vista como "una unidad

⁶LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, en *legislación para la administración pública federal*, México, Delma, 2001, págs. 1 y 45.

⁷ GÓMEZ DE SILVA, Guido: *Op.cit.*, pág. 704

compleja, compuesta de actividades y comunicaciones humanas altamente interrelacionadas, que se desarrollan dentro de ciertos espacios físicos”.⁸ También es considerada como parte de una red de ciudades, dentro de la cual desempeña un papel específico, ocupa una jerarquía particular y desempeña una o varias funciones.

La administración urbana busca responder creativamente a los retos que enfrentan las ciudades, aprovechando sus potencialidades y definiendo políticas y la estructuración de sistemas que permitan su crecimiento ordenado a fin de propiciar mejores condiciones de vida para los habitantes.

En virtud de lo anterior y tomando en consideración el concepto previo de administración pública, se considera que la administración urbana, es un conjunto de actividades, conocimientos, políticas, planes, programas y proyectos encaminados a proporcionar los bienes y servicios públicos para el desarrollo de las ciudades en beneficio de sus habitantes; es pues la administración de las ciudades. Se considera una vertiente de la administración pública, que se enfoca a la solución de problemas que enfrentan las urbes. Dada la complejidad, se hace necesaria la relación y sobre todo la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, de manera que en el caso del Distrito Federal, éste debe coordinarse con sus delegaciones, con los estados limítrofes y con la federación:

“Se entiende por administración urbana, la administración de la ciudad, o para ser más preciso, la administración de los servicios y actividades gubernamentales que se desarrollan en la urbe. Pero desde luego, es necesario tener en cuenta que tal vez en ningún país, la administración de las ciudades corresponda a un único orden de gobierno.”⁹

⁸ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. EIAP: *Proyectos de desarrollo Urbano. Planificación e Implementación*, México, Limusa, 1979, pág. 13.

⁹ LORDELLO DE MELO: “administración urbana como sistema y planeamiento municipal”. En *Banco Interamericano de Desarrollo: Op. cit.*, pág. 71.

De manera general, la administración de las urbes, se relaciona con la atención, resolución y seguimiento de los siguientes tópicos:

1) Creación de infraestructura. Consiste en la capacidad de poder edificar redes y sistemas de organización y distribución de bienes y servicios; es aumentar la base material para asentar algo. En ellas podrán llevarse a cabo una serie de actividades en la ejecución de programas y proyectos. También pueden coadyuvar a elevar la productividad en un sector determinado. Ejemplos de infraestructura son hospitales, centros deportivos, culturales, redes para el agua potable, entre otros.

2) Equipamiento. Consiste en la dotación de materiales, equipo y demás suministros que permiten llevar a cabo las actividades como la prestación de los servicios de la administración pública. Ejemplo de lo anterior son los equipos de cómputo, instalaciones eléctricas, material de oficina, etc.

3) Dotación de servicios públicos y vivienda. Los primeros son aquellos satisfactores que permiten atender las necesidades básicas de los habitantes como agua potable, energía eléctrica, comunicaciones y vialidades, transporte público, protección civil, entre otros, mientras que la segunda se relaciona a la capacidad de ofrecer espacios adecuados para cubrir la necesidad de habitación de los habitantes.

La vivienda se considera un espacio delimitado normalmente por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente, que se utiliza para vivir, esto es, dormir, preparar los alimentos, comer y protegerse del ambiente.¹⁰

¹⁰ GLOSARIO DEL ANUARIO ESTADÍSTICO. DISTRITO FEDERAL, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2001.

4) División espacial y territorial. Este punto se relaciona con la definición del ordenamiento y/o usos del suelo (habitacional, servicios, industria, equipamiento e infraestructura, reserva territorial, conservación, desarrollo agrícola y mixtas) que resultan importantes para el desarrollo integral y sustentable de la ciudad. Su función es la regulación de uso de la tierra.

5) Conservación del medio ambiente. Se relaciona con el conjunto de políticas y acciones encaminadas a mitigar la devastación de áreas verdes que son esenciales para la sobrevivencia del ser humano, ya que ellas aportan bienes y servicios ambientales básicos para la sobrevivencia y desarrollo de las ciudades.

6) Imagen urbana. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la describe como el resultado del conjunto de percepciones producidas por las características específicas, arquitectónicas, urbanísticas y socioeconómicas de una localidad, más las originadas por los ocupantes de ese ámbito físico-territorial en el desarrollo de sus actividades habituales.

7) Participación social. Dada la complejidad de la cuestión urbana y la capacidad limitada de los gobiernos, resulta muy importante la cooperación y unión de esfuerzos entre gobierno y sociedad civil para brindar servicios públicos; ejemplo de ello, es la prestación de mano de obra por parte de los habitantes y la adquisición de material por parte del gobierno en las actividades de desarrollo urbano. Por la complejidad y número de las variables anteriores se sigue que la materia urbana:

“designa una realidad que abarca múltiples dimensiones: las condiciones demográficas del país, el desarrollo histórico del modelo territorial, las relaciones de inclusión/exclusión que se propician por la forma en que está conformada la sociedad y los requerimientos que de allí se derivan como son la infraestructura urbana, el equipamiento, el

patrimonio cultural, la estética arquitectónica, entre otros... pocas realidades sociales condensan tanto problemas como lo urbano."¹¹

Así, la dimensión urbana adquiere una mayor consideración e importancia, por lo que requiere de análisis serios y elaboración de líneas estratégicas para permitir un desarrollo ordenado pensando a corto, mediano y largo plazos, por lo que la administración urbana resulta muy importante porque permite brindar los servicios necesarios para mantener a flote a las ciudades.

1.5 PLANEACIÓN URBANA.

Planear en un sentido general, es decidir por anticipado el curso futuro de las acciones, es previsión y establecimiento de líneas de acción para conseguir metas y objetivos. La planeación es la primera fase del proceso administrativo y es fundamental en tanto que establece el rumbo que siguen las organizaciones. En ella se pueden distinguir cuatro momentos: a) el diagnóstico, b) el pronóstico, c) la determinación de objetivos y d) la elaboración propiamente de planes y/o estrategias, así como cursos de acción.

El diagnóstico permite conocer las condiciones actuales en las que se encuentra una organización, se establece la manera en que se trabaja, permite conocer el grado de avance en planes y programas institucionales y ubicar los problemas a los que hay que dar solución; posibilita emitir una opinión por medio de lo que se conoce, acerca del funcionamiento y estructura de la organización señalando las causas del problema. Esta primera fase es conocimiento previo y objetivo.

¹¹ SOBERANES REYES, José: *La reforma urbana*, FCE, 1993, pág. 80

Si el diagnóstico establece las causas de un problema, el pronóstico, establece sus consecuencias y/o efectos; tendencias en el funcionamiento de la organización y advierte riesgos de seguir con un mismo esquema o modelo de trabajo. Su función es prospectiva en tanto que permite predecir de manera objetiva los posibles escenarios de una organización. Tanto el diagnóstico como el pronóstico, tienen la función de dar certeza en la toma de decisiones.

En el tercer momento, se establecen los objetivos y metas que se pretenden alcanzar, es considerar lo que se desea obtener en términos cualitativos y cuantitativos respectivamente. Tomando en cuenta la información previamente establecida. En el cuarto momento, se elaboran planes, y la manera en que habrán de ser alcanzados los objetivos, asimismo, se considera el tiempo (corto, mediano y largo plazos), recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos.

A medida que el fenómeno de la urbanización se acentúa y se hace más complejo, existe una permanente preocupación por encontrar los mecanismos de regulación y control; esta complejidad fundamenta la labor de la planeación urbana, considerada un instrumento que permite modelar las ciudades de manera ordenada y sistemática, porque focaliza los problemas emergentes (diagnóstico); diseña proyecciones o tendencias (pronóstico), establece lo que se pretende alcanzar (objetivos y metas) y permite elaborar estrategias para enfrentar la problemática y la manera de ponerlas en marcha. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,¹² la describe como "la estructuración racional y sistemática de las acciones en la materia".

¹² A su vez, la Ley describe al ordenamiento territorial como el conjunto de disposiciones que tiene por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del D.F., con los asentamientos humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, la zonificación y la normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones, imagen urbana, equipamiento urbano, impacto urbano y ambiental y de anuncios.

La planeación urbana, constituye una herramienta **de** mucha utilidad para conseguir el desarrollo de las ciudades de **manera** ordenada, racional y sistemática. En la práctica, es una actividad que **requiere** organizar e integrar los esfuerzos teórico-prácticos, técnico-científicos y **presupuestales**, así como la imaginación y visión urbana, es decir, la capacidad **de plantear** las aspiraciones de una ciudad. Desde el enfoque sistémico:

“Puede ser entendida como un esfuerzo **deliberado** para establecer un control u orientar el proceso del cambio **urbano** en la escala nacional o regional, mediante la intervención pública **sobre el** sistema de ciudades, o en la escala local, mediante la intervención **sobre** todos o algunos de los componentes del sistema ciudad. A **partir de lo** anterior se organizan los instrumentos y se movilizan los **recursos** en la dimensión establecida.”¹³

Esta función administrativa, se relaciona con la **distribución** de espacios para la adecuada previsión, elaboración de directrices y **consecuente** prestación de servicios públicos como el transporte, **mercados**, **panteones**, centros de acopio, asignación de espacios según el tipo de actividad, **etc.** Además, pretende explicar los **mecanismos** de crecimiento de la ciudad, **prever** su expansión y prepararla para los desafíos de la urbanización. Entre **sus** objetivos principales, destaca el esfuerzo por lograr que los centros urbanos **se desarrollen** de forma racional, en condiciones de seguridad y estética, **proponiendo** alternativas viables que ayuden a prevenir tendencias con **impactos** sociales negativos. Para tal efecto, pretende armonizar los procesos, **flujos** y **decisiones** tomando en cuenta los intereses y aspiraciones de la **comunidad**, sus recursos y limitaciones.

¹³ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: *Op.cit.* pág. 13.

La planeación del desarrollo urbano, constituye un instrumento a través del cual se pueden prevenir y mitigar los grandes problemas de las urbes, significa - como lo describe Soberanes - no permitir que las cosas simplemente sucedan, o se den al azar, sino que requieren el establecimiento de planes y normas para que sucedan como se pretenden, se quieren o se considera que deben suceder, aprovechando las potencialidades de la ciudad y en beneficio de sus habitantes. La actividad se encarga de:

“racionalizar la distribución de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial... promocionar el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población, propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver las necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamientos urbanos, así como mejorar y preservar el medio ambiente”.¹⁴

La planeación urbana, no es tarea sencilla, ya que debe considerar factores como el geográfico, demográfico, económico, social, cultural y político-administrativo, con el objeto de tomar en consideración el mayor número de variables que rodean el proceso y hacer que su acción sea efectiva. Dicha efectividad supone la capacidad de prever la demanda y prestación de servicios públicos; la existencia de una entidad competente, con atribuciones claras y bien definidas para tomar decisiones en el espacio de la planeación; la capacidad organizacional y de recursos; la ponderación adecuada de variables; así como el seguimiento riguroso de los planes que deben estar reglamentados y tener un control permanente, de manera que no sea vista como un simple instrumento decorativo, sino que realmente, signifique una guía que los gobiernos estén comprometidos y en cierta medida obligados a seguir.

¹⁴ SOBERANES REYES, José: *Op.cit.* pág. 62.

Lo anterior no significa que la planeación no sea flexible, porque lo es, lo que se pretende enfatizar es que su cumplimiento no debe ser vista como una actividad laxa, sino como una función prioritaria a la cual es muy importante dar seguimiento para evaluar o calificar el grado de avance, retroalimentar el esfuerzo realizado y establecer medidas preventivas y correctivas para el cumplimiento de los objetivos.

1.5.1 PRINCIPALES VARIABLES DE LA PLANEACIÓN URBANA.

Uno de los mayores problemas de los planes de desarrollo urbano, es que en muchas ocasiones sólo constituyen un conjunto de aspiraciones con muy poca relación con los recursos e instrumentos para llevarlos a cabo. En otras palabras siempre hay una diferencia entre lo que se necesita hacer y lo efectivamente disponible para conseguirlo. La operación y éxito de la planeación urbana, se encuentra en función de diversas variables, que el planeador urbano debe tomar en cuenta porque constituyen el espacio de decisión o de acción, en otras palabras, el conjunto de variables que permiten la toma de decisiones, las cuales de manera general son las siguientes:

a) **Territorio.** El análisis del territorio es importante para conocer la jurisdicción política propia o espacio sometido a una autoridad donde habrá de llevarse la planeación urbana. Es fundamental dado que la planeación opera en dichos límites físicos.

b) **Recursos** disponibles. Se pueden dividir en formales y no formales. Los primeros son los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, así como la competencia y atribuciones que la ley confiere en materia urbana. Entre Los recursos informales destacan la influencia política, habilidad de negociación, apoyo comunitario, imaginación y creatividad de los cuadros técnicos, etc., son recursos de que disponen las administraciones para llevar a

cabo planes urbanos, pero varían y no se encuentran establecidos de manera formal.

c) Ambiente. Se integra por el conjunto de fuerzas y presiones como valores y estructuras sociales, económicas, políticas y culturales, que repercuten en el cumplimiento de programas urbanos.

La primera tarea de la planeación urbana, es la delimitación de este espacio de decisión o de acción, de manera que los planes de desarrollo que se conciben consideren en general los recursos y el ambiente para que sean viables y alcanzables. Para conseguir que la actividad sea eficaz y eficiente, es fundamental además, reforzar cada una de las fases del proceso administrativo que se lleva a cabo en materia urbana, ampliar el uso de tecnologías y trabajar mediante el enfoque multidisciplinario. Por tal motivo se habla a continuación de una administración estratégica.

1.6 ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA URBANA.

En su sentido etimológico, estrategia significa "arte del mando militar, plan de acción", del griego *strategia* "oficio de general", de *strategos* "general (jefe militar)."¹⁵ Es un término que deriva de la milicia y hace alusión por una parte al comandante, al estratega responsable de las tropas, y por otra, designa un plan general de acción, plan para dirigir una operación, que implica determinación previa de acciones. En la presente investigación, será entendida como un plan o forma sistemática, preconcebida y razonada que permite dirigir y llevar a buen término los objetivos dependiendo las necesidades en el servicio público.¹⁶

¹⁵ GÓMEZ DE SILVA, Guido: *Op.cit.*, p. 281.

¹⁶ Richard Koch en su libro denominado *El diseño de la estrategia en su empresa*, señala que por lo que a invención se refiere, los "años de oro" de la estrategia fueron aproximadamente entre 1960 y 1973. Sin embargo vale la pena señalar que la idea de estrategia puede remontarse hacia el año 500 a.C. donde se ubica el *Arte de la guerra* de Sun Tzu.

Al hablar de administración estratégica en materia urbana, se entenderá un tipo de administración integral, porque abarca el todo del quehacer administrativo; sistemática, porque hay una interrelación de ese todo con cada una de las variables del ambiente urbano, de manera que la conjunción armoniosa de las partes, da vida al sistema; y dinámica, porque dichas fases y variables del ambiente, se encuentran en constante movimiento e interacción. La administración estratégica urbana, no sólo considera reforzar a la planeación, sino además a la organización, integración, dirección y control del proceso, como una manera de dar mayor efectividad a lo que se dispone en la fase de la planeación y que no culmina ahí, ya que si los planes no se ponen en marcha, ni se controlan las actividades, la planeación urbana se reduce solamente al ejercicio teórico.

En el refuerzo de la fase de planeación, se diseña o rediseña en términos urbanísticos la imagen-objetivo de la ciudad, es decir, lo que un plan pretende lograr en su ámbito espacial y temporal de validez, en otras palabras es la ciudad a la que se aspira. Implica la información actualizada, integrada por indicadores o datos relacionados con el desarrollo urbano, como los usos actuales que se da al suelo y los cambios que sufre en relación con lo establecido. En esta fase se desarrollan planes factibles y que pueden ser sujetos a medición.

En la organización, se conocen y definen claramente las responsabilidades y obligaciones que tienen los diferentes órganos de cada institución en materia urbana, de manera que su actuación no se preste a confusiones, se eviten lagunas en materia de responsabilidad y se tenga claro qué le corresponde a cada quien, ya que originalmente corresponde a un criterio de división del trabajo utilizando la especialización. En esta fase, se ordenan las actividades, se señalan los niveles jerárquicos, se especifican claramente los mecanismos de coordinación y comunicación tanto al interior como con las instituciones

análogas al exterior, para trabajar de manera conjunta en relación con problemas urbanos como el medio ambiente y los asentamientos humanos irregulares.

En la integración, fundamentalmente se suministran los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la realización de planes, programas y proyectos urbanos. La integración es muy importante, pues se sugiere tener expertos en materia urbana que conozcan el funcionamiento de las variables que la materia exige, así como brindar capacitación y actualización para desarrollar habilidades y aumentar capacidades de los servidores públicos que se dedican a la cuestión urbana.

La dirección es fundamental ya que permite guiar de manera correcta las acciones para conseguir un objetivo preestablecido por la institución. Tiene que ver con liderazgo, comunicación, emisión de órdenes y disciplina para la ejecución formal de planes y programas. El líder motiva a cada miembro de la organización, valora su trabajo y le hace sentir importante. Una buena dirección permite que en la administración estratégica, todos los miembros formen un verdadero equipo de trabajo urbano y estén comprometidos con la estrategia. Además, debe ser muy cuidadosa de fomentar un ambiente de trabajo adecuado ya que en ella se desenvuelven los servidores públicos. Para transmitir motivación y compromiso, los directivos deben empezar por comprometerse ellos mismos con los valores de la institución y con el cumplimiento de objetivos y metas propuestos. Este compromiso se relaciona en gran medida con la ética profesional, voluntad política y vocación de servicio público.

Se hace un énfasis muy importante en el control puesto que gracias a él, se permite medir, inspeccionar, vigilar y evaluar mediante la comparación de lo realizado contra lo establecido en los planes. El control en la materia urbana es

fundamental ya que permite dar seguimiento a los planes urbanos que generalmente tienen un bajo nivel de cumplimiento; permite además enfatizar las normas, procedimientos y posibles sanciones en caso de acción u omisión en materia urbana. El control es una forma de regulación porque vigila el cumplimiento de disposiciones oficiales como reglamentos y planes y es una forma de retroalimentación porque mediante su intervención antes, durante y después de la operación o del proceso, permite señalar aquellas desviaciones merecedoras a procedimientos preventivos y correctivos. Se pueden distinguir tres fases en el control:

- a) Determinación de estándares de operación, normas de actuación y unidades de medida.
- b) Medición y evaluación de acciones y resultados de acuerdo con lo previsto en los planes iniciales.
- c) Captación de desviaciones, alteraciones y desajustes para el establecimiento de medidas correctivas.¹⁷

Dentro del control se pueden utilizar diversas técnicas - con las condiciones que se mencionan más adelante - como el proceso de mejora continua, la calidad total, etc., ya que el administrador público debe conocer dichas técnicas y hacer uso de ellas cuando sea factible su utilización. La administración pública mexicana es ejemplo manifiesto de la existencia de normas sobre normas, lo que dificulta su cumplimiento, por lo que la simplificación de procesos y reingeniería, puede utilizarse también para que las disposiciones no resulten engorrosas y no se presten a la generación de corrupción. Cabe señalar que el ejercicio constante del control, puede requerir la adecuación de la normatividad establecida, puesto que ésta queda rebasada por la realidad que es siempre dinámica.

¹⁷ CARRILLO LANDEROS, Ramiro: *Op.cit.*, pág. 173.

Además de reforzar las fases del proceso administrativo, la administración estratégica urbana, considera la integración de tecnologías o innovaciones acordes con la realidad de la administración pública mexicana,¹⁸ mismas que se integran en cada fase del proceso administrativo dependiendo su naturaleza (como en el caso anterior del control). Otros ejemplos de tecnologías, son el uso de la informática y de sistemas de información confiables, que pueden ser utilizados en la planeación como un instrumento que proporcione el manejo de datos y facilite la toma de decisiones, asimismo, en la fase de control, donde se permita dar seguimiento y evaluar las actividades.

La administración estratégica urbana, constituye una herramienta para generar desarrollo ordenado de las ciudades ya que su función no termina en la planeación urbana, sino que además incluye las fases antes mencionadas que permiten dar seguimiento desde la concepción de un plan urbano, hasta la evaluación de sus alcances con el fin de determinar las posibles desviaciones y los ajustes necesarios para retroalimentar el proceso.

En síntesis, referirse a una administración estratégica urbana: implica plantear objetivos medibles y alcanzables, proponiendo las acciones y estrategias necesarias con base en el conocimiento de la problemática y en los recursos con que cuentan las instituciones; constituye un proceso integral en la administración pública, porque conjuga la serie de actividades racionales del proceso administrativo con la integración de tecnologías acordes a la administración pública mexicana, como instrumentos que faciliten y/o mejoren la consecución de objetivos; además intenta armonizar los diferentes puntos de vista, recogiendo las aportaciones de diferentes disciplinas en materia urbana, integrándolas en una propuesta de solución para resolver los problemas de la ciudad.

¹⁸ El propio sistema de administración estratégica que puede ser visto como una tecnología, debe adecuarse cuidadosamente a la realidad social del Distrito Federal, y para ser más preciso en el problema donde se aplique.

El uso de tecnologías que se desprende del concepto, no debe significar la copia de modelos con naturaleza diferente a la de México, en palabras de Octavio Paz, "una mera copia (y copia degradada) del arquetipo norteamericano", sino más bien se requiere que dichas herramientas tengan un grado de adecuación a las necesidades y propósitos de la administración pública mexicana. La intención del modelo que aquí se propone, es hacer un esfuerzo por concebir una herramienta acorde a nuestra realidad e instituciones, sin dejar de lado su propósito fundamental que es brindar un servicio público. Fred David define a la administración estratégica como:

"El arte y la ciencia de formular, implementar y evaluar las decisiones interfuncionales que permiten a la organización alcanzar sus objetivos... implica que la administración estratégica pretende integrar la administración, .. las finanzas, la contabilidad, la producción, las operaciones, la investigación, el desarrollo y los sistemas computarizados de información para obtener el éxito de la organización."¹⁹

Dicha definición no se contrapone a la definición que se propone en la investigación; se observa la reiteración en fases del proceso administrativo, utilización de diversas disciplinas y uso de sistemas de información. Sólo cabe enfatizar que lo importante es plantear una administración estratégica aplicada al sector público y con sus propias condiciones y naturaleza.

1.7 DESARROLLO URBANO.

Para explicar el sentido de este concepto, conviene hacer una distinción entre lo que es urbanización y lo que es propiamente el desarrollo urbano, ya que si bien es cierto que son procesos relacionados con la ciudad, su significado no

¹⁹ FRED R., David: *Conceptos de administración estratégica*, México, Prentice Hall hispanoamericano 5ª edición, 1997. pág. 4

es similar, porque un proceso de urbanización no implica necesariamente las condiciones que sustentan un desarrollo urbano.

La urbanización es entendida como el proceso mediante el cual, la población urbana gana terreno sobre la rural, en otras palabras, una proporción cada vez mayor de la población vive en las ciudades. Dicho proceso es medible y se utiliza para tal efecto, la tasa de urbanización, que es el porcentaje de la población total que viven en ciudades, para lo cual de acuerdo con el INEGI, se consideran localidades de más de 15,000 habitantes. Por lo anterior, se sigue que una de las características de este proceso, es la concentración de personas en un espacio territorial, que tiene como consecuencia el aumento en las exigencias y necesidades de servicios públicos. De esta manera, los mecanismos de regulación y control se convierten en una necesidad permanente acordes al perfil predominantemente urbano de México.

El término desarrollar , en su sentido etimológico, se refiere a desenvolver "algo" que se encuentra en forma de rollo; cuando se habla de desarrollo, se entiende además, algún tipo de progreso, adelanto, mejora o ampliación. El desarrollo urbano propiamente dicho, es una condición que implica contar con los satisfactores necesarios para la población, que le permiten desarrollar sus actividades cotidianas, al mismo tiempo que coadyuvan a mantener un nivel de vida elevado, el cual se relaciona con la valoración y respuesta a las diversas dimensiones del hombre como la social, cultural y artística; constituye una expresión y reflejo de la dinámica de las diferentes variables que interactúan en las ciudades.

El desarrollo de las urbes, también es entendido como "el aumento de la eficiencia en las ciudades", de acuerdo con la satisfacción de las necesidades de su población; supone una adecuación entre las condiciones que se observan en las ciudad y los intereses, valores y aspiraciones de ésta. Dentro de los **satisfactores** que promueven y caracterizan el desarrollo urbano se encuentran los siguientes.²⁰

a) **Condiciones habitacionales.** Incluye la disponibilidad suficiente de vivienda, así como su equipamiento, es decir, las condiciones materiales básicas para realizar su función.

b) **Sistemas de formación.** Es decir, la educación desde el nivel básico al superior, que supone la existencia de infraestructura para llevar a cabo la enseñanza-aprendizaje con profesores calificados y el equipamiento necesario.

c) **Sistemas de atención de salud.** Incluye la infraestructura hospitalaria y su capacidad instalada (recursos humanos, materiales y financieros) suficientes.

d) **Recreación.** Incluye los centros deportivos, ecológicos, culturales y demás sitios que sirvan a los habitantes de esparcimiento.

e) **Transporte.** Incluye los sistemas colectivos que permiten el libre flujo de la población a centros de trabajo, enseñanza, etc.

f) **Bienes y servicios diversos.** Incluye productos alimenticios, de vestuario, financieros, de hospedaje, etc.

²⁰ FERREIRA: "Condiciones de vida y planeamiento físico", en *Banco Interamericano de Desarrollo: Op.Cit.* págs. 36-37.

g) Condiciones de trabajo y remuneración. Implica oferta de empleo con acceso fácil en relación con el lugar de residencia, así como la continuidad en el mismo.

h) Sistemas de comunicación. Lo constituyen la comunicación interpersonal a larga distancia (teléfono, telégrafo, internet, entre otros), la social y la política.

i) Condiciones de ambiente general. Se refieren a la salubridad, niveles satisfactorios de la calidad de aire, seguridad pública, entre otras.

Incentivar el desarrollo urbano es ofrecer bienes y servicios que satisfagan necesidades individuales y colectivas de una comunidad, así como el apoyo de actividades sociales y productivas con un sentido de realización humana; no sólo se debe beneficiar o favorecer a sectores minoritarios de la población, sino que su cobertura debe ser general, al mantener las condiciones de convivencia en el espacio de la ciudad, respetar y restaurar el medio natural y garantizar los satisfactores necesarios. El proceso debe ser ordenado y en equilibrio con la naturaleza, para generar un desarrollo sustentable lo que permite alcanzar mayores niveles de vida de los habitantes.

"El desarrollo urbano debe buscar la integración total del individuo con su hábitat... es en cierto aspecto, una actividad sociológica en tanto que busca la satisfacción de necesidades indispensables para que el individuo, manteniendo su libertad propia, la comparta con el grupo social."²¹

²¹ GÓMEZ MALDONADO, R: "Hacia un efectivo desarrollo urbano", En *Sociedad y desarrollo urbano. Hacia un nuevo orden del territorio*, LV Legislatura - cahop - , 1994, pág. 216.

1.8 SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS.

Hablar de un servicio en sentido general, se refiere al empleo en el que se trabaja, ayuda y es útil para otros. Los servicios públicos urbanos se entienden como el conjunto de actividades y obras que se realizan en las ciudades para ayudar y servir a sus habitantes, dotándoles de satisfactores como infraestructura, equipamiento y atención de necesidades. Su análisis constituye uno de las principales ejes del planeador urbano, ya que a partir del lugar donde se trabaje, se hará un diagnóstico de los servicios con que cuenta la comunidad y de los recursos disponibles, para invertir entonces en las obras necesarias que generen bienestar social. Los servicios públicos urbanos, pueden clasificarse de la siguiente manera:

a) Servicios de infraestructura. Incluyen lo que se considera infraestructura básica, como el trazado y la apertura de vías públicas, pavimentación y mantenimiento (obras de vialidad), instalación de redes de iluminación pública, sistemas de abastecimiento de agua, desagüe pluvial, entre otros. Además, incluye la infraestructura social como la construcción de guarderías, hospitales, escuelas, centros sociales, esparcimiento y deportes, así como los programas sociales.

b) Prestación o dotación de servicios. Significa brindar servicios básicos como transporte, luz eléctrica, agua potable y alcantarillado, teléfono, gas y abastecimiento alimenticio, entre otros. Incluye además, los servicios sociales como educación, cultura, recreación, salud, seguridad pública (policía, tránsito, bomberos), justicia, habitación, cementerio, conservación medio ambiente, etc., actividades que se realizan sobre la infraestructura antes definida.

Ambos tipos de servicios son complementarios, porque mientras la infraestructura consiste fundamentalmente de la provisión de la parte material y espacial, la prestación de servicios es llevar a cabo la atención de necesidades directamente a los habitantes.

Cabe señalar que los proyectos de desarrollo urbano, que se orientan a mejorar las condiciones de vida de la población, en los últimos años, basan la prestación de servicios públicos urbanos en tres actores: el gobierno, la iniciativa privada y el sector comunitario. El gobierno como ente normativo y regulador que transfiere presupuesto a las localidades; la iniciativa privada como agente de inversión; mientras que el sector comunitario resulta esencial para llevar a buen término las obras de dichas localidades, dotando de mano de obra mediante la organización vecinal.

1.9 SUELO URBANO Y DE CONSERVACIÓN.

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la clasificación del suelo, es la división de la superficie en urbana y de conservación. El suelo urbano se constituye por las zonas que cuentan con infraestructura, equipamiento y servicios, mientras que el suelo de conservación, comprende aquellos lugares definidos por su ubicación e impacto en el medio ambiente, cerros, zonas de recarga natural del acuífero, colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad, y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales, explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento humano; asimismo, comprende el suelo destinado a la

producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial, turística y los poblados rurales.²²

El suelo urbano y el de conservación, cuentan con áreas específicas de actuación. El primero, se divide en áreas con potencial de desarrollo, constituidos por terrenos sin construir, dentro del tejido urbano y con accesibilidad y servicios; áreas con potencial de mejoramiento, zonas habitacionales de población de bajos ingresos, donde se deben equilibrar las condiciones y mejorar su integración a la ciudad; áreas con potencial de reciclamiento, que cuentan con infraestructura vial, transporte y servicios urbanos en zonas accesibles que podrían captar población adicional; áreas de conservación patrimonial, con zonas que tiene valores históricos y artísticos; y áreas de integración metropolitana, ubicadas en ambos lados del límite del Distrito Federal, el Estado de México y el de Morelos.

El área de actuación del suelo de conservación, se divide en áreas de rescate, aquellas cuyas condiciones naturales han sido alteradas por la presencia de usos inconvenientes del suelo y que requieren de acciones para restablecer su situación original; en ellas se ubican los asentamientos humanos rurales e irregulares, por lo que existe una fuerte presión por la expansión urbana que tiende a incrementar el deterioro ecológico; las áreas de producción rural y agroindustrial, que son aquellas destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y se ubican entre el área de preservación y el área urbana de la ciudad; contiene las zonas chinamperas de Tláhuac y Xochimilco y las dedicadas al cultivo del nopal en Milpa Alta, entre otras; y las áreas de preservación, que constituyen extensiones naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control de uso del suelo y actividades que apoyen la preservación; comprende el territorio que colinda al

²² LEY DE DESARROLLO URBANO, en *REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES. LEY Y REGLAMENTO DE DESARROLLO URBANO PARA EL DISTRITO FEDERAL*, México, Berbera editores, 2003, pág. 115

sur con el estado de Morelos y en dos porciones más pequeñas, al poniente y oriente, con el Estado de México; en ellas, se ubican las zonas boscosas más importantes del Distrito Federal.

1.10 USOS DEL SUELO.

Existen capacidades distintas para soportar diversas actividades humanas en función de sus características físicas, ecológicas y socioeconómicas, cada una de estas capacidades se expresa en zonas y se denomina zonificación representada por medio de mapas; en ellos se observa la división del suelo urbano o de conservación en zonas, para asignar usos del suelo específicos o una mezcla de ellos. Los usos del suelo se refieren a los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de la ciudad o centro de población; constituye una tipología de la utilidad y actividades que se pueden realizar en un espacio-físico determinado; es una forma de ordenamiento en cuanto a los destinos, reservas de áreas y predios.

Los usos, constituyen un factor ordenador del crecimiento de las ciudades y se basa en las características que reúne un espacio de tierra, el cual permite la satisfacción de necesidades de los habitantes. La vocación de uso del suelo se refiere a las propiedades físicas y localización de la porción de tierra que puede ser utilizada para el proceso de urbanización o de algún tipo de uso en particular. Su propósito es generar un desarrollo de la ciudad utilizando el potencial de cada suelo, de manera racional para generar sustentabilidad; implica un ejercicio técnico de especialistas en la materia, con el objeto de tener mayor certidumbre en cuanto a la composición y explotación que puede dársele. De esta manera, en suelo urbano los usos son los siguientes:²³

²³ LEY DE DESARROLLO URBANO, *Op.cit.*, págs. 116-118.

MARCO CONCEPTUAL

- a) Habitacional,
- b) Comercio,
- c) Servicios,
- d) Industria,
- e) Equipamiento e infraestructura,
- f) Espacios abiertos,
- g) Áreas verdes, parques y jardines
- h) Reservas territoriales, (áreas o predios de la ciudad o centro de población que serán utilizados para su crecimiento) y
- i) Mixto, abarca dos de las anteriores, siempre y cuando sean permitidos, por ejemplo habitacional con comercio, habitacional con oficinas, etc.

En suelo de conservación, los usos son los siguientes:

- a) Para las áreas de rescate ecológico: habitacional, servicios, turístico, recreación, forestal, equipamiento e infraestructura.
- b) Para las áreas de preservación ecológica: piscícola, forestal, equipamiento rural e infraestructura, siempre y cuando no se altere la vocación del suelo.
- c) Para las áreas de producción rural y agroindustrial: agrícola, pecuaria, piscícola, turística, forestal, agroindustrial, equipamiento e infraestructura.

Cabe señalar la existencia de usos permitidos, aquellos destinos que establecen los planes de desarrollo urbano y cuentan con un respaldo de análisis previo; usos prohibidos, aquellos que no se encuentran en la clasificación establecida, porque suponen un impacto negativo dada la naturaleza de su actividad en relación con los usos del suelo que se encuentran alrededor, y usos condicionados, aquellos no prohibidos, pero con un control más cercano para evitar impactos negativos a zonas aledañas. La

clasificación de usos del suelo, está determinada por normas de ordenación y planes de desarrollo de cada delegación.

En el caso de usos de suelo habitacional, es muy importante brindar un tipo de suelo con las condiciones adecuadas para satisfacer demandas de la población, así como dar seguridad y tener la posibilidad de brindar los servicios públicos básicos en un entorno satisfactorio. Tener clara la definición, permite evitar los extremos en cuanto a su potencial, por ejemplo, si es baja la intensidad de población en lugares donde existen las condiciones necesarias para la habitación, se desaprovecha la infraestructura y el equipamiento. Por el contrario, si existe una alta intensidad, implica el congestionamiento de los servicios y contaminación ambiental. En suelo de conservación los usos del suelo se expresan como:

"regulaciones que determinan las actividades que es posible llevar a cabo en los terrenos del área rural, respetando la organización social de los núcleos agrarios. Es importante regular los usos del suelo, pues hay actividades adecuadas que las tierras del área rural pueden soportar, pero hay otras que no son compatibles con esos terrenos y que propician la pérdida de recursos naturales y tierras productivas."²⁴

Uno de los mayores problemas de la definición de usos, es que en la práctica no se respeta lo establecido en los planes de desarrollo urbano, por lo que suelen ser incompatibles. La compatibilidad de usos debe buscar minimizar los impactos negativos sobre el medio ambiente y considerar la salud, seguridad y accesibilidad como elementos que integran un proceso conjunto y sistemático. Por lo anterior, las administraciones locales deben ser reforzadas para darle observancia y permanencia a los usos establecidos. El control del uso de

²⁴ PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DISTRITO FEDERAL, aprobado el 28 de abril de 2000, versión abreviada para su difusión, pág. 13.

suelo, es una **condición fundamental** porque da la oportunidad de un desarrollo adecuado.

1.11 ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES.

Un **asentamiento humano**, es la instalación permanente que hacen los hombres en una **espacio** o área **determinada** para constituir su lugar de habitación y desarrollar sus **actividades**. Se considera también como:

"**un determinado conglomerado demográfico** en el conjunto de sus **sistemas y condiciones de convivencia**, en un **área físicamente localizada**, considerando dentro de la misma los **elementos naturales y las obras materiales que la integran**."²⁵

La **condición de irregular**, la proporcionan por una parte el elemento jurídico o normativo: "la **irregularidad de los asentamientos** se tipifica como tal, cuando legalmente no **contemplan los ordenamientos jurídicos** establecidos por la ley de la **materia**"²⁶ y por otra, del tipo técnico, que establece las condiciones **topográficas o geohidrológicas** inconvenientes, **utilización deficiente o subutilización de zonas** y donde hay rezago de los padrones y valores catastrales, lo que significa que normalmente, los terrenos ocupados, tienen **características inadecuadas** en relación con la ubicación y la dotación de **servicios públicos**, por lo que en la mayoría de las ocasiones estos **asentamientos se encuentran** en condiciones precarias y de alto riesgo.

Una de las **causas** de los **asentamientos irregulares**, es la capacidad reducida de la **población** de bajos ingresos, que cubre sus necesidades de suelo

²⁵ GLOSARIO DEL ANUARIO ESTADÍSTICO, D.F, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2001.

²⁶ RUBIO RINCÓN, César: *administración pública y asentamientos humanos irregulares. Estudio de caso: el programa parcial de crecimiento las garzas en el municipio de manzanillo, Colima*, México, 1997, pág. 1. (tesina).

mediante la apropiación ilegal de terrenos; el mercado informal constituye una alternativa que les provee soluciones de cobijo aun cuando las condiciones no son las adecuadas. Hay que agregar la incapacidad del sector formal de satisfacer la demanda de tierra y vivienda para un segmento considerable de la población, lo costoso que resulta dar cumplimiento a la normas urbanísticas y papeleo engorroso para la legalización de los predios. Los suelos no regularizados, frecuentemente se comercializan entre la población más pobre y muestran grandes diferencias de precio en relación con los terrenos formales:

"los precios son relativamente menores que en el mercado legal, dada la ausencia de obras de urbanización formalmente requeridas, la baja calidad y escaso acceso a la tierra, y fundamentalmente la falta de seguridad jurídica".²⁷

Los principales actores que se deben ubicar en la cuestión de los asentamientos irregulares son los ocupantes ilegales, los propietarios de la tierra, y los urbanizadores clandestinos e incluso agentes que trabajan en el mercado formal, y que están comprometidos con la urbanización pirata y operan como intermediarios frente a las autoridades para evitar cualquier desalojo.

1.12 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal tiene la concentración política y económica del país; en él residen los poderes federales y se le considera el mayor centro de actividades terciarias, esto es, de comercio y servicios. La importancia que tales factores le atribuyen, representa que programar el desarrollo urbano futuro, en una de las concentraciones más grandes del planeta, sea una de las mayores responsabilidades y retos para su gobierno.

²⁷ BRAKARZ, José: *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*, E.U.A, Banco Interamericano de desarrollo, 2002, pág. 12.

La extensión del Distrito Federal es de aproximadamente 1499 km² y representa el 0.1% de la superficie total del país; de acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda de 2000, cuenta con una población de 8, 606, 239 habitantes; de los cuales, sólo el 19% se encontraba en las delegaciones centrales, mientras que el 81% se ubicaba en el resto de ellas. La población lo ubica como la segunda entidad federativa más poblada del país, con una participación del 8.8 %, sólo por debajo del Estado de México, cuya población es de 13.1 millones y representa el 13.4 % del total nacional. Los datos censales, muestran que el proceso de desdoblamiento del área central ha sido constante.

La entidad, colinda al Norte, Este y Oeste con el Estado de México y al sur con el estado de Morelos. Cuenta con 16 delegaciones políticas²⁸ que son Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, de las cuales Iztapalapa es la delegación más poblada (1,773, 343 habitantes), y le sigue la delegación Gustavo A. Madero. La demarcación que cuenta con menor densidad poblacional, es la delegación Milpa Alta con 96, 773 habitantes.²⁹

Para efectos de la presente investigación, se hará énfasis en las delegaciones Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por poseer zonas de conservación ecológica; en éstas demarcaciones se ha extendido en los últimos años la mancha urbana mediante asentamientos irregulares. Lo

²⁸ De acuerdo con el Estatuto de Gobierno, la administración pública del D.F. cuenta con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denomina delegaciones del DISTRITO FEDERAL

²⁹ ANUARIO ESTADÍSTICO. DISTRITO FEDERAL, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2001.

contrario sucede en el área central (delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) donde se observa la tendencia de despoblamiento.

El Distrito Federal posee en su territorio 19 Áreas Naturales Protegidas (ANP), con una superficie total decretada de 15,519.6 hectáreas. De acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano, versión 2003, representan el 10.5 % del territorio de la entidad y se localizan en las delegaciones Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Coyoacán, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa. Las ANP se clasifican en cinco categorías: Parque Nacional, Zona Sujeta a Conservación Ecológica, Zona Protectora Forestal, Parque Urbano y Áreas de Protección de Flora y Fauna Silvestre.³⁰

³⁰ www.dgcnesyp.inegi.gob.mx/pubcoy/medioamb/amdf2000/cap3.pdf

Cuadro 1. Áreas naturales protegidas en el Distrito Federal.

Área Natural Protegida	
<i>Parques Nacionales</i>	
1	Desierto de los Leones
2	Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla
3	Cumbres del Ajusco
4	Fuentes Brotantes Tlalpan
5	El Tepeyac
6	Cerro de la Estrella
7	Lomas de Padierna
8	El Histórico Coyoacán
<i>Zonas sujetas a conservación ecológica</i>	
9	Parque Ecológico de la Ciudad de México
10	Sierra de Guadalupe
11	Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco
12	Tercera Sección del Bosque de Chapultepec
13	Sección del Bosque de Chapultepec
14	Sierra Santa Catarina
15	Bosque de las Lomas
<i>Área de protección de recursos naturales (Zona Protectora Forestal)</i>	
16	Los Bosques de la Cañada de Contreras
<i>Parque urbano</i>	
17	Bosque de Tlalpan
18	Bosque de Tláhuac
<i>Área de Protección de Flora y Fauna Silvestre</i>	
19	Corredor Biológico Chichinautzin

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente del D.F., Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, 2003. Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2000; INEGI, 2001, Aguascalientes, Ags. En PGDUDF versión 2003. GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL 31 diciembre de 2003.

Entre los problemas ambientales que aquejan el Distrito Federal se encuentran la tala clandestina, incendios forestales, ocupación irregular y cambios de usos del suelo. Se calcula que diariamente se generan 11,500 toneladas de basura; el parque vehicular en la zona metropolitana, se estima en 3.5 millones de automóviles, que consumen diariamente aproximadamente 7 millones de litros de gasolina, con los consecuentes efectos nocivos al medio ambiente y deterioro en la calidad de vida de los habitantes. Por lo anterior resulta cada vez más importante el papel de la administración urbana en la entidad.

1.13 DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL RELACIONADAS CON ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Para efectos de la presente investigación y con el objeto de observar las dependencias responsables de atender lo relacionado con los asentamientos irregulares en suelo de conservación, se examina en general la estructura del gobierno del Distrito Federal (GDF) que se integra por:

- Jefatura de Gobierno.
- Dirección General de Comunicación Social.
- Secretaría de Gobierno.
- Secretaría de Finanzas.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- **Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.**
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría de Transporte y Vialidad.
- **Secretaría del Medio Ambiente.**
- Secretaría de Obras y Servicios.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Salud.

- Secretaría de Cultura.
- Oficialía Mayor.
- Contraloría General.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

A continuación se revisan las principales instituciones relacionadas con los asentamientos humanos y medio ambiente.

1.13.1 SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (SEDUVI).

Con vigencia a partir del 01 de enero del 2001, la Secretaría quedó integrada por la oficina de la C. Secretaria y dos Direcciones Generales. Los objetivos principales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda relacionados con asentamientos irregulares en suelo de conservación son los siguientes:

- Coordinarse con la Secretaría del Medio Ambiente, con objeto de preservar y restaurar los recursos naturales, así como prevenir y controlar la contaminación, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
- Ser la dependencia del GDF encargada de atender lo relacionado con la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria.
- Planear y coordinar las políticas y acciones en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda en el Distrito Federal.
- Garantizar el equilibrio entre los usos del suelo, los asentamientos humanos y el medio ambiente.

MARCO CONCEPTUAL

- Trabajar en instrumentos de planeación urbana de alcance general, que permitan coordinar acciones a nivel Metropolitano, mediante la coordinación con los gobiernos estatales y municipales limítrofes, así como con las dependencias y entidades federales.
- Promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado en vivienda y equipamiento urbano, además de participar en el rescate del patrimonio arqueológico, histórico, artístico y/o cultural del Distrito Federal.
- Actualizar el marco jurídico para dar coherencia a los instrumentos del desarrollo urbano.

A la Dirección General de Desarrollo Urbano corresponde:

- Elaborar programas de desarrollo urbano: general, delegacionales, parciales y sectoriales.

A la Dirección General de administración urbana corresponde:

- Coadyuvar con las autoridades competentes para evitar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares en áreas de conservación ecológica;
- Proponer la adquisición de reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano y dictamina la desincorporación de inmuebles del GDF.³¹

Para satisfacer la necesidad de vivienda a la población del Distrito Federal de escasos recursos económicos, existe el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), institución encargada de otorgar créditos mediante los

³¹ <http://www.seduvi.df.gob.mx/>

programas de: a) vivienda en conjunto, nueva y sustitución de vivienda y b) vivienda en lote familiar para mejoramiento, ampliación y vivienda nueva.

Para llevar a cabo tales programas, se atiende la política de vivienda del Distrito Federal, que plantea la promoción de la vivienda como estructurador determinante de ordenación territorial de los asentamientos humanos, en una entidad que ha rebasado los límites del crecimiento y que requiere atender de manera prioritaria la demanda de un sector de la población que no ha podido acceder a esta garantía social, debido a la escasez de suelo, su alto costo y a la imposibilidad para ser sujeto de crédito en las modalidades que impone el mercado.³²

1.13.2 SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE (SMA).

El objetivo de la Secretaría, es lograr una mejor calidad del medio ambiente, contribuir al ordenamiento territorial y a la planeación urbana, propiciar la gestión ambiental de las actividades que se desarrollan en la ciudad y fomentar el uso sustentable de los recursos naturales, que garanticen el derecho constitucional de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Esta Secretaría está facultada para:

- Establecer los lineamientos generales y coordinar las acciones en materia de protección, conservación y restauración de los recursos naturales, flora, fauna, agua, aire, suelo, áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento. Promover y fomentar el desarrollo y uso de energías, tecnologías y combustibles alternativos, así como la investigación ambiental.

³² <http://www.invi.df.gob.mx/>

MARCO CONCEPTUAL.

- Convenir con las entidades federativas y los municipios limítrofes, así como con los particulares, la realización conjunta y coordinada de acciones de protección ambiental.
- Establecer y promover políticas para la educación y participación comunitaria, social y privada.
- Realizar actividades de vigilancia y verificación ambiental, así como aplicar las sanciones previstas en las disposiciones jurídicas de la materia, y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

1.13.3 COMISIÓN DE RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO RURAL (CORENA).

Fue creada por decreto presidencial el 15 de septiembre de 1995; sustituyó a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER). Sus principales objetivos son:

- Promover, coordinar y ejecutar estudios y acciones, fomento, desarrollo y conservación de los recursos naturales, fauna, bosques, aguas, áreas recreativas y zonas de amortiguamiento, así como áreas naturales protegidas, zonas rurales y boscosas.

Cabe señalar que de acuerdo con la Secretaria del medio ambiente del Distrito Federal, Claudia Sheinbaum, luego de que en 1995, la COCODER se transformó en la Comisión de Recursos Naturales (CORENA), ésta perdió una serie de atribuciones, las cuales fueron transferidas a las 16 delegaciones políticas, motivo por el cual se da una gran dispersión en las funciones dentro del GDF y entre las delegaciones y Secretarías del Medio Ambiente tanto del Distrito Federal, como con la SEMARNAT, de orden federal.

1.13.4 PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PAOT).

La PAOT es una autoridad ambiental con autonomía financiera y operativa; constituye un organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal. Su misión es proteger el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y de un ordenamiento adecuados para el desarrollo. En el artículo 11 de la Ley Ambiental del Distrito Federal se anuncia la creación de la PAOT, como organismo enfocado a la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano, y como entidad encargada de los mecanismos para procurar el cumplimiento de la legislación asociada a esas materias.

Antecedentes. En materia ambiental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (vigente desde 1988) generó la posibilidad de que el Distrito Federal contara con una legislación ambiental propia. En 1996 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobó la Ley Ambiental del Distrito Federal (actualizada en 1999). En materia de ordenamiento territorial, se elaboró la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996, que tiene profundas implicaciones ambientales.

Al esquema de la administración pública local, se sumó en el año 2001 la PAOT, que se reconoce como autoridad ambiental responsable de la atención a la denuncia ciudadana. Uno de sus objetivos es fortalecer la capacidad institucional local, para la atención de las denuncias ambientales y del ordenamiento territorial. En el artículo 5 de su Ley Orgánica, se disponen las atribuciones de la entidad en materia de protección ambiental y el cumplimiento del ordenamiento territorial:

- Recibir y atender denuncias.

MARCO CONCEPTUAL

- Realiza visitas para verificar, identificar o corroborar las denuncias que recibe; Informar y asesorar sobre el cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial vigente en la entidad.
- Investiga los actos, hechos u omisiones que constituyan delitos ambientales y del ordenamiento territorial.
- Procurar la conciliación de intereses entre particulares o entre éstos y las autoridades con relación a la aplicación de leyes o programas.
- Denunciar ante autoridades competentes las violaciones a disposiciones administrativas, así como delitos ambientales y del ordenamiento territorial.
- Emitir recomendaciones a dependencias y entidades de la administración pública, y hacer sugerencias tanto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como a las autoridades judiciales; Formular y validar dictámenes técnicos y periciales, relativos a daños y su reparación por violaciones a la normatividad.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la PAOT reconoce la existencia de cuatro unidades: Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de denuncias, Coordinación Administrativa, Coordinación de Participación ciudadana y Difusión, y Coordinación Técnica y de Sistemas; además cuenta con una Contraloría Interna.³³

³³ <http://www.paot.org.mx>

CAPÍTULO II

**DIAGNÓISIS DEL DESARROLLO URBANO Y
ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES
EN SUELO DE CONSERVACIÓN DEL D.F.**

2.1 RETROSPECTIVA DEL DESARROLLO Y PLANEACIÓN URBANA.

La cuestión del desarrollo urbano, se relaciona al fenómeno por medio del cual la sociedad a través del tiempo soluciona el problema de habitabilidad, es decir, la manera en que se apropia del espacio y del tiempo. El factor económico se reconoce decisivo en este desarrollo, ya que con la actividades productivas, se fomenta la demanda de mano de obra y el asentamiento de colonias aledañas a dichas actividades. En este contexto, se revisa a continuación por un lado, el desarrollo urbano y de planeación en el orden nacional, y por otro, el desarrollo que tuvo el Distrito Federal en materia urbana.

2.1.1 DESARROLLO Y PLANEACIÓN URBANA EN EL ÓRDEN NACIONAL.

Soberanes¹ - al realizar un esbozo del desarrollo urbano en México - observa que en el siglo XX, el país se urbanizó en dos ritmos; la urbanización lenta que abarca de 1900 a 1940 caracterizada por la retención de los campesinos en sus lugares de origen, producto del sistema de relaciones laborales en las haciendas y la fuerte política de reparto agrario durante el cardenismo, que contuvo el flujo migratorio hacia las ciudades, por lo que su crecimiento fue el natural.

La urbanización acelerada comprende de 1940 a 1990,² y se caracterizó por el crecimiento de la población urbana producto tanto del crecimiento natural como de la intensa migración hacia las ciudades que tuvo lugar principalmente de 1940 a 1970, cuando emigraron a centros urbanos más de 6 millones de campesinos. Se asocia este acelerado proceso, al fenómeno de

¹ SOBERANES, José: *Op. cit.*, págs. 11-98.

² Jaime Sobrino encuentra otra subdivisión que comprende de 1980 a 1990, en la que según el autor, ante la crisis económica, se dio un cambio en la política económica encaminada a la apertura comercial y se produce desaceleración del ritmo demográfico. En SOBRINO, Jaime: *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, INAP, 1993, págs. 84-116.

industrialización que se observó en el país con base en el modelo de sustitución de importaciones.

En relación con la planeación urbana, se aprecia que con las crecientes demandas de vivienda, servicios públicos e infraestructura, así como la creciente marginalidad urbana, la inseguridad pública y contaminación de los ecosistemas urbanos, se planteó la necesidad de una intervención gubernamental más intensa. Un antecedente de los primeros intentos de planeación, lo constituyó el decreto de la primera Ley de Planeación en 1930. Para fines de la década de los sesenta, se desmoronó el modelo de desarrollo estabilizador, situación que originó que el Estado cambiara la forma en que intervenía y respondiera mediante los grandes proyectos de inversión.

Se considera que fue a partir de 1976, cuando inició propiamente la planeación territorial con la instrumentación legal y operativa de la planificación en el ámbito urbano. En la administración de Luis Echeverría (1970-1976), el Estado tuvo un mayor margen de intervención en la actividad económica con la creación de paraestatales; se estableció la Ley General de Asentamientos Humanos, aprobada el 20 de mayo de 1976. Con ella, se planteó la necesidad de reducir desequilibrios sectoriales y geográficos para armonizar el crecimiento regional.

En ese mismo año, se aprobó un Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos, integrado por programas sectoriales nacionales de desarrollo urbano, planes estatales de desarrollo urbano y planes municipales de desarrollo. Se considera que la ley, estableció las bases para crear las sucesivas leyes, planes y reglamentos urbanos en todas las entidades del país; no obstante, fue objeto de críticas por considerarla demasiado general en sus objetivos, pero se reconoció que fue un avance significativo al homogeneizar la legislación federal estatal y municipal relacionada con los asentamientos

humanos que dio origen a la coordinación de dichos órdenes; además, se aceptó la necesidad de una planificación para hacer frente a los problemas urbanos.

Con López Portillo (1976-1982) se edificó el Sistema Nacional de Planeación Urbana que incluyó la elaboración e instrumentación de planes y programas. Uno de los pasos más sólidos fue la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 24 de Diciembre de 1976; se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) que se encargó de la planificación urbana. El primer plan que se aprobó fue el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en mayo de 1978, que tuvo la intención de iniciar el proceso hacia la intervención planeada del Estado, para intentar racionalizar el proceso de urbanización en México. Así, se consolidó la legislación urbana nacional que aseguraba la planificación de un sexenio a otro.

Con Miguel de la Madrid (1982-1988), la planificación cobró mayor importancia y se dieron modificaciones a los artículos 25, 26 y el 115³ constitucionales, así como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; se reformó la antigua Ley de Planeación de 1930, que dio origen al Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual estaba dotado de dos mecanismos: 1) Convenio Único de Desarrollo firmado entre el ejecutivo federal y estatal para asignar recursos financieros y 2) Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) para el desarrollo local; se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la cual elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda en agosto de 1984.

Otros aspectos importantes en el gobierno del presidente De la Madrid, fueron la obligatoriedad para elaborar un Plan Nacional de Desarrollo para cada

³ Las reformas constitucionales significaron el fortalecimiento del municipio, el cual quedó facultado para captar recursos y su imagen cobró importancia pública.

sexenio, además, en la instrumentación de planes, se elaboraron los Programas Operativos Anuales; se elevó a nivel constitucional el derecho a la vivienda y se promulgó la Ley Federal de Vivienda. Al concluir su administración, la planificación contaba con una estructura administrativa con mayores posibilidades de llevar a cabo la coordinación en los tres órdenes de gobierno. Por lo anterior se considera que en el período de 1970 a 1988 se dio el desarrollo de la planificación urbana moderna en el orden nacional.

2.1.2 DESARROLLO Y PLANEACIÓN URBANA EN EL DISTRITO FEDERAL.

El 28 de noviembre de 1824, se creó el Distrito Federal y se fijó la Ciudad de México como sede de los poderes federales. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la ciudad comenzó su rápido crecimiento con la introducción del sistema ferroviario, control de las finanzas públicas y el acceso de capitales, factores que se conjugaron para centralizar la vida nacional en la capital. En 1928 Obregón elaboró la iniciativa que suprimió los municipios en la capital, el Distrito Federal quedó sin gobierno local y fue administrado directamente por el presidente de la república y por los poderes federales. En ese mismo año, se creó el Departamento del Distrito Federal (DDF) que empezó a funcionar el primero de enero de 1929; fue a partir de entonces, que se reconoce en la gestión de la ciudad una serie de mecanismos de planeación urbana en el sentido moderno, al surgir estructuras, leyes, decretos, planes, programas y presupuestos para la planeación.

La planeación moderna en el Distrito Federal. se puede explicar con los siguientes periodos.⁴ El período que comprende de 1928 a 1940, dio origen a una nueva estructura administrativa y los primeros esbozos de planeación. El

⁴ HIERNAUX, Daniel: "La planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones", en GARZA Gustavo (Compilador): *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, Colegio de México, 1989, págs. 235-253.

modelo administrativo trató de organizar y contener el crecimiento de la ciudad, la cual tuvo como responsable de su administración, a la figura del regente,⁵ que sufrió cambios permanentes por la decisión del presidente de la república. En este período se promulgó la Ley de planificación y zonificación del Distrito Federal el 17 de enero de 1933.

El período de 1940 a 1970 se caracterizó por el crecimiento de la ciudad con el llamado desarrollo estabilizador. A partir de 1940 se logró cierta estabilidad en la administración de la ciudad gracias a la mayor permanencia de los regentes. La centralización económica dio lugar al crecimiento demográfico que a partir de 1946, se considera explosión demográfica; la ciudad se llenó de vecindades, colonias populares e incluso ciudades perdidas, que crecieron rápidamente por la incapacidad de integrarse a los mercados de vivienda. Estos factores generaron transformaciones sustanciales en la estructura urbana. Parecería que con la situación económica de crecimiento que se vivió en esta etapa, se pondría énfasis en la planeación; sin embargo, no fue así, ya que a partir de 1940 el poder presidencial y los grupos económicos que lo respaldaron fueron más favorables al libre mercado, que a una fuerte intervención del Estado. Desde estos años se observa el peso del gran capital en el desarrollo urbano:

"El capital tendrá a su cargo la verdadera planificación de la ciudad, entendida como una serie de intervenciones organizadas con vista a lograr el tipo de ciudad que satisface sus necesidades."⁶

Por lo anterior, se sigue que le resultó al Estado más cómodo mantener la tranquilidad que propicia el crecimiento económico, que generar conflicto entre grupos de interés que pudieran desequilibrar la aparente estabilidad; en ese

⁵ Desde 1928 y hasta 1997 el Distrito Federal estuvo gobernado por regentes nombrados por el presidente de la república.

⁶ HIERNAUX, Daniel: *Op. cit.*, pág. 245.

sentido se maneja que existió una administración "prudentemente conservadora" e instrumento del poder presidencial. En este contexto, la Ciudad de México señala la existencia de grupos de poder que buscan imponer en su momento, su perspectiva y su propio modelo de ciudad.

El desarrollo estabilizador que se desmoronó a finales de los sesenta, se tradujo en problemáticas sociales y urbanas. A partir de 1970, los programas de planeación y desarrollo urbano en el Distrito Federal se volvieron más numerosos; en este mismo año la capital se dividió en 16 delegaciones. Luis Echeverría decretó en 1976, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Plan Director ese mismo año. La planeación es revivida como un remedio contra la crisis; sin embargo, las medidas tomadas no modificaron la dinámica urbana de la ciudad; el mérito fue retomar la idea de un desarrollo sustentable para la ciudad y la preocupación por su futuro.

En la administración 1976-1982, el petróleo tuvo influencia directa en la orientación de la planeación de la ciudad. La planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México, a través de instrumentos de regulación del uso del suelo, dio inicio en 1982 con la elaboración del primer Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el cual se pretendía dirigir el crecimiento al interior del área urbana y condicionar usos compatibles con la conservación y el mejoramiento ecológico de la zona, en un área de amortiguamiento.

En el período 1982-1988, se constituyó una nueva organización administrativa para el Distrito Federal que dio origen a la Secretaría de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica; en 1985, se emitió el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica (PRUPE) que intentó mitigar el crecimiento de la ciudad; no obstante, fue un instrumento que resultó más político que técnico. En ese mismo año, se pensó en la formulación de un programa director de desarrollo urbano del Distrito Federal, sin embargo, los

sismos que azotaron la ciudad, cambiaron las prioridades en el trabajo del DDF y las funciones de planeación pasaron a segundo plano. Un nuevo programa director fue publicado en agosto de 1987, en el cual el medio ambiente se consideró una de las primeras preocupaciones de los ciudadanos.

El Plan de Desarrollo Urbano de 1987, definió la reserva territorial dentro de los límites del área urbana; asimismo, a través de una declaratoria se definió una línea virtual del crecimiento urbano, la cual se denominó línea limítrofe entre el área urbana y el área de conservación ecológica. A partir de esta fecha se comenzaron a gestar los primeros esfuerzos relacionados con la importancia ambiental del territorio sur del Distrito Federal para su población. El Programa de Desarrollo Urbano versión 1997, mantuvo la delimitación del crecimiento urbano a través de la línea de referencia, cambiando su denominación por la de suelo de conservación.

En la década de 1980, se inició una trayectoria de reformas políticas en la entidad. En 1988 se creó la primera Asamblea de Representantes, que tuvo funciones limitadas; surgió en respuesta a la presión generada por las organizaciones sociales de damnificados de los sismos de 1985 y partidos políticos; se encargó de hacer bandos y reglamentos, trabajos de gestoría e iniciar leyes ante el Congreso de la Unión. En las reformas de 1993, se estableció que seguiría sin una constitución local, y en su lugar el Congreso de la Unión expediría un Estatuto de Gobierno (D.O.F. 26 julio 1994).

En 1996 se introdujeron reformas al artículo 122 constitucional; la Asamblea dejó de ser de Representantes para convertirse en Asamblea Legislativa, que en lo sucesivo se integraría por 66 diputados locales; las materias que se le asignaron se relacionan con la Administración pública, protección civil, desarrollo urbano, prestación de servicios públicos, fomento económico, formulación del proyecto de presupuesto y revisión de la cuenta pública, entre

otras. En este mismo año, se publicó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y se aprobó el Programa de Desarrollo Urbano para la entidad; se estableció el voto universal, secreto y directo para elegir al jefe de gobierno del Distrito Federal, acción que se llevó a cabo el 6 de julio de 1997. Finalmente, en el año 2000, se eligieron por primera vez a los 16 Jefes delegaciones.

Cabe mencionar la situación "especial" o de excepción que vive el Distrito Federal, porque propiamente no se considera una estado más, y el Congreso de la Unión puede legislar sobre su territorio: expide el Estatuto de Gobierno, legisla sobre la deuda pública y aprueba los montos de endeudamiento; la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigila los recursos del endeudamiento; el Senado nombra, a propuesta del presidente de la república al Jefe de Gobierno sustituto, además, el presidente puede iniciar leyes sobre el Distrito Federal. De esta manera "el gobierno del Distrito Federal está en manos de la federación en materia financiera, política y jurídica,"⁷ por lo que los debates en relación con la formación del estado 32 y su remunicipalización son vigentes. Las instancias colegiadas o de representación popular se sintetizan de la siguiente manera:

- a) Sin constitución, pero con Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión;
- b) Sin Congreso local, pero con Asamblea Legislativa formada por diputados electos;
- c) Sin pertenecer al pacto federal y sin régimen de gobierno estatal, pero con jefe de gobierno electo;
- d) Sin municipios autónomos, pero con delegaciones en calidad de órganos desconcentrados, con limitada autonomía funcional y financiera;
- e) Sin presidentes municipales ni cabildos, pero con jefes delegacionales y Comités vecinales electos.⁸

⁷ ZICCARDI, Alicia y Alberto Aziz Nassif: "El gobierno de la ciudad Capital", en SOLÍS BARRUETA, Raúl y Miguel Bazdresch Parada (Coordinadores): *Memorias del segundo congreso, gobiernos locales: democracia y reforma del Estado*, México, IGLOM, 2002, pág. 134.

⁸ ROSIQUE CAÑAS, José Antonio: "Ciudad de México: evolución y perspectiva de la forma de gobierno", en SOLÍS BARRUETA, Raúl: *Op.Cit.*, pág.198.

2.2 EL PROBLEMA ACTUAL DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN SUELO DE CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

Con pocos recursos y con acciones aún aisladas, autoridades federales y locales pierden batallas contra invasiones en áreas verdes. El Distrito Federal para fines administrativos, se divide en suelo urbano y suelo de conservación. De acuerdo con el Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, el suelo de conservación ocupa 88, 442 hectáreas (59% del territorio), mientras que el urbano ocupa el 41%.



Las delegaciones que poseen suelo de conservación son nueve: Álvaro Obregón (1), Cuajimalpa de Morelos (2), Gustavo A. Madero (3), Iztapalapa (4), Magdalena Contreras (5), Milpa Alta (6), Tláhuac (7), Tlalpan (8) y Xochimilco (9).

Cuadro 2. Composición del suelo de conservación.

Vegetación y uso del suelo	Extensión (hectáreas)	% suelo de conservación
Bosques	38,252	43.3
Matorral	500	0.6
Pastizal	10,937	12.4
Agrícola	28,599	32.3
Urbano	10,154	11.4
Total	88,442	100

Fuente: Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, aprobado el 28 de abril de 2000. Versión Abreviada para su difusión.

Se calcula que del área de conservación, aproximadamente 38,252 hectáreas (has.) están cubiertas por bosques, 500 de matorrales y 28, 599 de uso agrícola:

Cuadro 3. Delegaciones con suelo de conservación y porcentaje.

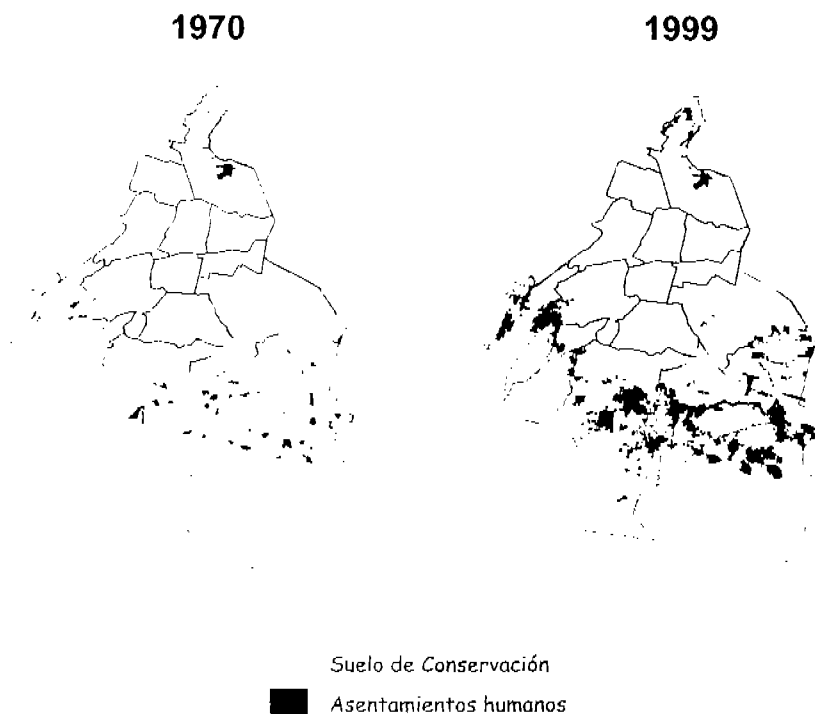
Delegación	Superficie total (ha.)	Suelo urbano (%)	suelo de conservación (%)
G. A. Madero	8,708.56	85.38	14.62
Iztapalapa	11,667.00	92.70	7.30
A. Obregón	7,720.00	64.62	34.56
Cuajimalpa	8,095.00	20.04	79.97
M. Contreras	7,580.50	41.99	58.01
Tlalpan	30,449.00	16.05	83.51
Xochimilco	12,517.00	20.01	79.99
Tláhuac	8,534.62	33.51	66.49
Milpa Alta	28,375.00	5.92	94.08

Fuente : Datos conforme a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de 1997. En Programa General de Desarrollo Urbana del Distrito Federal (PGDUDF), versión 2003.

Se aprecia que en seis delegaciones (Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta), más del 50% de su territorio se considera de conservación, destaca el caso de Milpa Alta con el 94.08% y Tlalpan con el 83.51%.

De acuerdo con el diagnóstico del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, aprobado en abril del año 2000, en 1970, la superficie ocupada por asentamientos humanos en suelo de conservación era de 1200 has.

CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA.



En el año 2000, se estimaron 35 poblados rurales (ver cuadro 4), 180 asentamientos humanos regulares, 538 irregulares y equipamiento urbanos que en su conjunto, ocupaban una extensión de 10, 154 has.

Cuadro 4. Poblados rurales reconocidos, ubicados sobre suelo de conservación:

DELEGACIÓN	POBLADOS
Cuajimalpa	1. San Pablo Chimalpa 2. San Mateo Tlaltenango 3. San Lorenzo Acopilco 4. Santa Rosa Xochiac
Alvaro Obregón	5. San Bartolo Ameyalco
Tlalpan	6. San Andrés Totoltepec 7. San Miguel Xicalco 8. La Magdalena Petlalcalco 9. San Miguel Ajusco 10. Santo Tomás Ajusco 11. San Miguel Topilejo 12. Parres El Guarda
Xochimilco	13. San Lucas Xochimanca 14. San Mateo Xalpa 15. San Andrés Ahuayocan 16. San Lorenzo Atemoaya 17. Santa Cecilia Tepetlapa 18. San Francisco Tlalnepantla
Tláhuac y Milpa Alta	19. San Antonio Tecomilt 20. San Juan Ixtayopan
Tláhuac	21. San Andrés Mixquic 22. San Nicolás Tetelco 23. Santa Catarina Yecahuizotl
Milpa Alta	24. San Bartolomé Xicomulco 25. San Salvador Cuauhtenco 26. San Pedro Atocpan 27. San Pablo Oztotepec 28. Villa Milpa Alta 29. San Francisco Tecoxpa 30. San Juan Tepenáhuac 31. San Antonio Tecomilt 32. San Agustín Ohtenco 33. San Jerónimo Miacatlan 34. San Lorenzo Tlacoyucan 35. Santa Ana Tlacotenco
Magdalena Contreras	36. San Nicolás Totolapan

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente del DF, Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, 2003. En *PGDUDF versión 2003*. Gaceta Oficial del D.F., 31 diciembre de 2003.

En el año 2003, la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) del Distrito Federal reconoció 800 asentamientos irregulares en suelo de conservación y señaló que ya no existen movilizaciones masivas de invasores como en décadas pasadas.⁹ El Programa de Protección Ambiental del Distrito Federal 2002-2006, advirtió la presión de intereses inmobiliarios con la presencia de 804 asentamientos irregulares y 86 regularizados entre 1997 y 2002; asimismo, dicho programa calcula 42,463 familias que ocupan una superficie de 2,415.18 has. De acuerdo con el Gobierno del Distrito Federal, actualmente existen fenómenos como el desdoblamiento de los pueblos ya establecidos y el de la invasión hormiga.¹⁰

En suelo de conservación, se asientan las comunidades indígenas que aún conservan tradiciones culturales y que se relacionan fuertemente con la tierra; algunas de sus prácticas de producción, de relaciones sociales y manifestaciones religiosas, son asociadas a sus vivencias comunitarias y de interrelación con ella. Este suelo es algo más que la región rural del Distrito Federal, ya que no sólo es rico en flora y fauna, con algunas especies endémicas, sino que también absorbe contaminantes, estabiliza el clima, ayuda a la captura de carbono, provee un hermoso paisaje escénico y ofrece la oportunidad del esparcimiento para los habitantes de la urbe; alberga cerca de 3,000 especies de plantas y 350 especies de vertebrados terrestres. Además de su importancia biológica, la conservación de estos recursos naturales, representan oportunidades de desarrollo rural a partir de actividades productivas sustentables.

⁹ DURAN, Manuel: "Afirma GDF que protege las regiones ecológicas", México, *Reforma, Ciudad y Metrópoli*, 28 Octubre 2003.

¹⁰ La invasión hormiga consiste en construir una choza precaria en un paraje, cañada o detrás de un grupo de árboles para evitar que sea localizada a primera vista y al paso de los meses consolidar la construcción con tabique y concreto. Otra variante es la expansión de las colonias comunales que están asentadas en la zona, mediante la construcción paulatina de más casas junto a las colonias comunales -asentamientos de comuneros- en torno a restaurantes, pistas de motocicletas o veredas para caballos en el Ajusco medio y en las cercanías de las carreteras Picacho-Ajusco y Federal a Cuernavaca.

La actividad agropecuaria del área rural del Distrito Federal tiene una gran importancia para los pobladores y una utilidad manifiesta para mantener el suelo de conservación. Pese a ello, desde 1994 se encuentra en situación crítica por causas como la contracción del gasto público, el uso de tecnologías inapropiadas y obsoletas, la pérdida de los saberes productivos tradicionales, la desarticulación de los mercados y la baja productividad, así como el deterioro progresivo de la política agraria y de desarrollo para el campo. A pesar del panorama crítico, se mantienen cultivos como el del nopal, avena, hortalizas, flores, y algunas actividades pecuarias como la del ganado bovino, porcino y las aves.

Históricamente la definición y diseño de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), obedeció más a la necesidad de contención de la mancha urbana que a la protección de la biodiversidad, los recursos naturales y los ecosistemas de alto valor; se crearon a través de decretos aislados y sin una visión integral. Actualmente las 19 ANP se encuentran en los límites con el área urbana y presentan un alto grado de deterioro por la explotación irracional de los recursos (se han detectado 145 parajes de extracción ilegal, 25 bancos de explotación de materiales pétreos y 35 centros de almacenamiento y transformación de productos forestales no autorizados, además de 100 tiros clandestinos de cascajo y basura).¹¹

Por lo anterior, se sigue que los principales problemas que enfrenta el suelo de conservación son la pérdida de zonas con vegetación natural, pérdida de biodiversidad y áreas naturales protegidas, cambios de usos del suelo, deforestación y establecimiento de asentamientos irregulares, que a pesar de contar con avisos como "no compre problemas" y clausura de construcciones, su avance es incontenible:

¹¹ PROGRAMA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL Distrito Federal, Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal 2002-2006.

“En este proceso de la ocupación destacan: la irregularidad jurídica en la tenencia de la tierra, la segregación socioeconómica en que la población de menores ingresos ha ido ocupando las zonas con mayor dificultad para urbanizar, el creciente deterioro en la zona central, producto de la competencia entre los usos del suelo más rentables y la errática regulación de la tierra de los mismos; desarrollo de zonas dormitorios carentes de los servicios y el equipamiento básicos”.¹²

Aunado a la situación de irregularidad, existen espacios que se consideran de alto riesgo, dado que representan condiciones críticas y de peligro para los habitantes, porque la ocupación se presenta en su mayoría, en zonas aledañas a barrancas, altas pendientes y escurrimientos superficiales, que provocan que fenómenos como intensas lluvias, produzcan reblandecimientos susceptibles a deslave. Las delegaciones con este tipo de problemas son Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Miguel Hidalgo, Gustavo A. Madero y Tláhuac. De acuerdo con el gobierno del Distrito Federal, en toda la ciudad existen 168 puntos de riesgo repartidos en barrancas y laderas de montañas en dichas delegaciones.¹³

A continuación se revisa la problemática de las delegaciones que poseen suelo de conservación, número de asentamientos y principales características que rodean la problemática de las invasiones en zonas ecológicas de la entidad.

¹² MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Francisco: *La planeación del desarrollo urbano y la definición de los usos del suelo en el Distrito Federal. Una vía para enfrentar los retos de las grandes urbes hacia el próximo milenio*, México Distrito Federal, 2000, pág. 22. (Tesis)

¹³ PARAMO, Arturo: “Viven el riesgo por barrancas”, México, *Reforma*, Ciudad y Metrópoli, 12 de Septiembre de 2003, pág. 3B.

Cuadro 5. Situación de asentamientos humanos irregulares en delegaciones del Distrito Federal.

Delegación	No. AHI (1)	No. AHI R (2)	Observaciones:
Á. Obregón		✓	Se calcula que 580 familias viven en zonas de alto riesgo; suman 2 mil 296 personas asociadas con barrancas; existen 23 sitios vulnerables a las lluvias. No se tiene una estimación exacta de terrenos perdidos por invasiones irregulares. Se busca la posibilidad de reubicación en cascos urbanos de los pueblos. La carretera libre a Toluca, es un eje hacia donde se dirigen los asentamientos irregulares. El total de estos asentamientos son producto del fraccionamiento ilegal de los predios (compra entre particulares denominada de buena fe).
Cuaajmalpa	54 Total	39 de riesgo	Cerca del 80% de su suelo tiene vocación agrícola forestal. Los asentamientos irregulares se ubican en medio de bosques o barrancas que se encuentran sujetas a conservación. Dichos lugares albergan aproximadamente a 1500 familias y es urgente que sean reubicadas. Una de las mayores dificultades es la negación a dejar sus hogares o entrar en un programa de sustitución; niegan estar en zonas de alto riesgo. Existen albergues, pero no resuelven el problema estructural, constituyen soluciones temporales. El caos que genera el vacío jurídico es contundente; los comuneros fraccionan y venden sus tierras o permiten la aparición de asentamientos irregulares que degradan el bosque. A simple vista parece ser tierra de nadie el Desierto de los Leones. Se señala por parte de comuneros la falta de voluntad de las autoridades agrarias federales y del gobierno capitalino para resolver la problemática. Es urgente la concertación con habitantes de los pueblos de la demarcación.
G.A.Madero	22 *	✓	Deslaves ocurridos en la delegación, terminaron con la vida de personas en asentamientos de alto riesgo; autoridades de la

			demarcación aseguran haber notificado; se estima que se encuentran en dicha situación más de 220 familias. Esta delegación presenta 23 asentamientos de los cuales sólo uno es regular y los 22 restantes son considerados como irregulares. Estos asentamientos presentan una antigüedad promedio de 8 años y ocupan una superficie de 58.5 hectáreas aproximadamente. Debido a su cercanía a zonas completamente urbanizadas estos asentamientos cuentan con todos los servicios.
Magdalena Contreras	15 *		Se tienen identificados 19 asentamientos humanos. De ellos, cuatro se encuentran regularizados en su uso de suelo mediante Programa Parcial, y los 15 restantes son considerados como irregulares. El total de estos asentamientos cubren una superficie aproximada de 312.4 hectáreas con una antigüedad promedio de 10 años. En la Magdalena Contreras han sido efectuadas hasta la fecha acciones de desalojo.
Milpa Alta	44 *		En esta delegación se localizan 12 poblados rurales y 44 asentamientos considerados como irregulares. El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la delegación no incorporó ningún asentamiento a los límites de los poblados rurales ya que éstos fueron definidos por la comunidad. Estos asentamientos cubren una superficie aproximada de 30.8 hectáreas, presentando una antigüedad promedio de nueve años.
Iztapalapa	59 *		En esta delegación se ubican 115 asentamientos, de los cuales 56 fueron regularizados mediante la elaboración de su respectivo Programa de Mejoramiento (ZEDEC), hoy Programa Parcial, mientras que los 59 restantes son considerados irregulares. Estos asentamientos cubren una superficie de 259.6 hectáreas aproximadamente, con una antigüedad promedio de nueve años. Es importante mencionar que el total de estos asentamientos afectan a las Areas Naturales

			Protegidas denominadas Parque Nacional Cerro de la Estrella y la Zona Sujeta a Conservación Ecológica de Sierra Santa Catarina.
Tláhuac	80		Uno de los mayores problemas es la irregularidad en la tenencia de la tierra. La zona de conservación equivale a 5 mil 600 hectáreas. Tláhuac representa para la ciudad una gran cantidad de pozos de agua potable y gran reserva ecológica. Se estima que los asentamientos irregulares acabaron con el 8% de la superficie de conservación en los últimos 6 años (1997-2003). De acuerdo con la Dirección de regulación territorial de la demarcación, tiene 470 hectáreas afectadas por asentamientos no autorizados, varios de los cuales serán consolidados ante la falta de territorio para reubicarlos, además de tener varios años y que no pueden ser clausurados pues poseen derechos adquiridos; los 80 asentamientos irregulares representan 4 mil 932 familias, personas arraigadas a su lugar de origen que no quieren reubicarse en zonas como el centro de la ciudad. De acuerdo con la misma Dirección, en la delegación no se cuenta con el personal suficiente para vigilar todos los canales y parajes; hay habitantes que reconocen fueron engañados por un fraccionador. Los lugares con mayor número de asentamientos son: Ixtayopan (35), Sn. Fco. Tlaltenco (15), Sn. Andrés Mixquic (7), Sn. Pedro Tláhuac (7), Zapotitlán (5) y Sn. Nicolás Tetelco (4).
Tlalpan	234		839 hectáreas de zona de conservación ecológica se encuentran dañadas por asentamientos irregulares, muchos de los cuales son producto de invasiones hormiga ; se observan en la montaña, cañadas, entre milpas y en lo profundo del bosque; autoridades delegacionales afirman que es necesaria la ayuda del gobierno federal para frenarlas; a diferencia de décadas pasadas, las invasiones ya no son masivas, ahora son salteadas y entre

			las causas se encuentran la cercanía con las carreteras Picacho-Ajusco y Federal a Cuernavaca. La Procuraduría de Justicia del Distrito Federal reconoce que el proceso de invasión a suelo de conservación avanza y está fuera de control. Se corre el riesgo de que invasiones sean convalidadas mediante cambios de usos del suelo. Los habitantes señalan que la autoridades delegacionales en muchas ocasiones no saben donde inicia la zona de reserva.
Xochimilco	240		La zona chinampera y San Gregorio Atlapulco están invadidas por 416 familias en asentamientos irregulares que continúan su proceso de crecimiento a pesar de encontrarse en zona bajo protección ecológica. Xochimilco está en peligro de perder el título de patrimonio mundial de la humanidad otorgado por la UNESCO, producto del intenso crecimiento de la mancha urbana y del grave deterioro de las zonas naturales.
Total aprox.	800		

Fuente: Revisión hemerográfica correspondiente del período 1 de agosto al 31 noviembre de 2003 en el diario *Reforma*, Sección *Ciudad y metrópoli*.

* Corresponde a datos estimados por la Comisión de recursos naturales (CORENA) en: http://www.paot.org.mx/centro/programas/asentamientos/03delegaciones_asen.html, mismos que estaban siendo actualizados, por lo que el número puede variar y ser mayor. En dicha página se encuentran diferencias en relación con los datos obtenidos del diario *Reforma*, ya que en varias delegaciones se observa un número de asentamientos irregulares menor, por lo que se optó por establecer los datos más recientes de la revisión hemerográfica.

(1) Corresponde al total de asentamientos humanos irregulares (incluye los de alto riesgo).

(2) Corresponde únicamente a los asentamientos humanos irregulares que se consideran de alto riesgo.

2.3 CAUSAS DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES.

Más del 60% de la construcción de habitaciones en el área urbana de la Ciudad de México, se realiza fuera de los mecanismos formales,¹⁴ como acción directa de pobladores y ocupantes. Un fenómeno que se presenta en la urbanización de la ciudad es el de invasión-expropiación-regulación. Los antecedentes de la expansión urbana más reciente, demuestran que está ligada al proceso de regularización de los terrenos ocupados ilegalmente. Se considera que Cárdenas inauguró este proceso, ya que estableció las primeras colonias proletarias mediante el reparto de lotes de terrenos expropiados (terrenos adquiridos de forma legal y por causas de utilidad pública). Se observa que mientras en el campo se estimula la organización para la producción en propiedades colectivas, en las ciudades, la propiedad individual fractura los terrenos de propiedad social, colectiva o pública y favorece su privatización, dando origen a la especulación inmobiliaria.

Los asentamientos humanos irregulares dejaron de ser un fenómeno espontáneo, que se pensó era manejable, a otro en el cual predomina la generalización de la irregularidad en las colonias populares, sobre todo de las delegaciones del sur del Distrito Federal, así como en sus municipios conurbados; su establecimiento se convirtió en la manera "normal" de hacer urbanismo. Entre las principales causas y factores que propician su aparición se encuentran: a) poca capacidad económica de grupos marginados, b) insuficiencia de recursos públicos, c) falta de planeación urbana, d) falta de coordinación institucional, e) poca o nula capacitación técnica-científica y sistemas de información no actualizados, f) poca cultura administrativa y largos

¹⁴ MORENO TOSCANO, Alejandra: "La crisis de la ciudad" en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Enrique Florescano: *México hoy*, México, Siglo XXI, 1994, pág. 160.

trámites, g) manejo partidista en la promoción de asentamientos irregulares, h) predominio del capital inmobiliario e i) lagunas en el marco jurídico.

2.3.1 CAPACIDAD ECONÓMICA DE GRUPOS MARGINADOS.

La situación económica de los sectores marginados, les otorga una reducida capacidad de pago, condición que les impide ingresar al mercado de los bienes inmuebles para adquirir una vivienda. Como resultado, cubren sus necesidades básicas de suelo mediante el asentamiento irregular en lugares inadecuados en términos de ubicación, usos del suelo, dotación de servicios y condiciones necesarias de seguridad e infraestructura; sus construcciones corren por su cuenta y a su entendimiento. El problema de irregularidad se generaliza cuando el núcleo familiar de los invasores se expande, o cuando allegados a éste requieren acceder a un espacio propio, lo que genera nuevas invasiones y compras ilegales.

Existen otros asentamientos que ofrecen mejores condiciones ecológicas y posibilidades de mejoramiento urbano, frente a las cuales, amplias porciones de la población se encuentran en franca desventaja en relación con los estratos de mayor ingreso, quienes compiten para obtener los terrenos con servicios, panoramas agradables, cercanos a centros comerciales y evitan los alrededores negativos como zonas contaminadas, plantas industriales, etc. Lo contrario se observa con el estrato pobre, que se ve obligado a buscar residencia en terrenos que son baratos porque no están legalizados, no cuentan con servicios mínimos y poseen exteriores negativos como un medio ambiente contaminado y poca salubridad. En este contexto, el sector privado se orienta a satisfacer necesidades de la población con ingresos medios y altos, porque le resulta más rentable para sus inversiones.

La mala condición económica de los habitantes de poblados rurales, ubicados fundamentalmente al sur del Distrito Federal, se agudiza además de la crisis agraria (que despusó en 1994 y que se mantiene hasta la fecha), por la existencia de serios problemas legales de tenencia, la falta de compensación y/o retribución adecuada a los detentores por los bienes y servicios que ofrece el suelo de conservación y la inexistencia de proyectos productivos, que permitan mantenerlo en un estado ambientalmente adecuado. Lo anterior motiva la venta ilegal de terrenos de propiedad social o privada, en donde no se permite el uso habitacional, situación que genera la constitución de fraccionamientos clandestinos.

2.3.2 INSUFICIENCIA DE RECURSOS PÚBLICOS.

La intervención del Estado para atender la demanda de vivienda de los grupos que no pueden acceder al mercado inmobiliario es reducida; la oferta siempre es rebasada por la gran demanda; los recursos son insuficientes en relación con la magnitud de los rezagos. El ente estatal pierde cada vez más su papel de rector; en ocasiones se observa que actúa sin orden ni prioridades, sólo llena algunos huecos, financia programas siempre insuficientes. El resultado de una inversión pública irregular, refuerza la imposibilidad de cualquier planeación general. Por otra parte, la poca preocupación y voluntad política para evitar que el crecimiento de la mancha urbana devore la superficie vegetal, se demuestra en la insuficiencia de recursos financieros, jurídicos, de personas y equipo que para tal efecto se destinan actualmente.

En relación con los organismos encargados del medio ambiente, se sabe que en el mejor de los casos, mantienen el mismo presupuesto que en años anteriores. Tal situación se presenta en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT). En otras dependencias, la situación se agrava por

recortes al presupuesto, en el marco de las políticas de austeridad y ahorro del Gobierno capitalino¹⁵ situación que se presenta en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.¹⁶

En el caso de las delegaciones, los recursos que se asignan son utilizados en realidad para las funciones básicas que deben cumplir, por lo que no cuentan con recursos adicionales para hacer planeación o investigación. Un ejemplo de la insuficiencia de recursos son los mecanismos de información a la ciudadanía que son limitados y la carencia de presupuestos destinados expresamente a difundir los objetivos, alcances y resultados de la acción gubernamental. La principal diferencia entre las delegaciones políticas y los municipios consiste en que éstos últimos administran libremente la hacienda pública; en cambio las delegaciones dependen de lo que se les asigne en el presupuesto anual del Distrito Federal, que varía considerablemente entre un año y otro:

"Las capacidades delegacionales de gestión son muy limitadas, por lo cual se da con la elección de delegados una representación fuerte, pero una capacidad de gobierno limitada, porque las atribuciones actuales impiden un despliegue de acciones autónomas en tanto administración pública; un ejemplo de ello es la planeación y la gestión urbana."¹⁷

¹⁵ En entrevista con una funcionaria de la SEDUVI, comentó que el GDF, creó una partida presupuestal especial destinada a las grandes obras (viales), por lo que fueron recortados sueldos a los funcionarios capitalinos, y que en realidad, existían pocos recursos para la investigación y planeación urbana, situación que refleja otras prioridades en el gobierno.

¹⁶ RAMOS, Alejandro e Iván Sosa: "Menosprecian valor de suelo ecológico", México, *Reforma*, Ciudad y Metrópoli, 26 Octubre 2003, pág. 2B.

¹⁷ RIVÓN LAZCANO, Ricardo: "Síntesis de sesión gobierno local en la ciudad capital" en SOLÍS BARRUETA, Raúl y Miguel Bazdresch Parada (Coordinadores): *Memorias del segundo congreso, gobiernos locales: democracia y reforma del Estado*, México, IGLOM, 2002, pág. 219.

2.3.3 EL PROBLEMA DE LA PLANEACIÓN URBANA.

La falta de planeación efectiva incide negativamente en el aumento de asentamientos irregulares, producto de la escasa continuidad de planes de desarrollo urbano, así como la ausencia de procesos de seguimiento y evaluación de los mismos. Este problema se explica en gran parte por el factor cultural, es decir, la manera en que se acostumbraba hacer política para decidir las acciones. Peter Ward¹⁸ señala cómo hasta finales de los setenta cualquier restricción al crecimiento urbano o la propuesta de usos del suelo, fue resultado de la decisión particular de funcionarios o políticos, por lo que no se basaban en normas y reglamentos. La planeación no se dio de manera sistemática ni con participación pública alguna, las decisiones se tomaban de manera tradicional a través del patrocinio y a "puerta cerrada", lo último que se deseaba era la crítica informada.

Los principales obstáculos que tiene la planeación, lo constituyen el hecho de que amenaza importantes grupos de interés: propuestas con reformas de redistribución de impuestos, controles sobre la especulación de terrenos y restricciones al desarrollo en ciertas áreas, entran en conflicto con dichos intereses; destaca además el bajo nivel de coordinación entre las instituciones responsables de planeación, como sucede en el caso del Distrito Federal con las del Estado de México. La puesta en práctica de la planeación, fue más correctiva que preventiva, las acciones para mitigar el crecimiento incontrolado de los asentamientos irregulares, se inició hasta que prácticamente era demasiado tarde y la manera informal de hacer urbanismo se había generalizado.

¹⁸ WARD, Peter: *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, México. Alianza, 1991, pág.162.

Gustavo Garza observa que la planeación se utiliza como una “fachada discursiva” e instrumento legitimador, aunado a la carencia de poder político del Estado para enfrentar a los grupos de presión como constructores, especuladores de tierra, ejidatarios, comuneros, invasores, etc., que se aprovechan y lucran con el crecimiento urbano desordenado. Concluye que sólo se tienen reivindicaciones parciales, casi locales, sin una visión de conjunto que conduzca a un cambio en el modelo de ciudad, por lo que propone se promueva la realización de planes con mayor sustento científico y con la participación de la sociedad civil, para garantizar mejores soluciones a los múltiples desafíos que impone el proceso de urbanización en México.¹⁹

Existen instrumentos y mecanismos de planeación; sin embargo, se adolece de suficiente voluntad política para implementarlos y materializar su función. La falta de guías explícitas para su desarrollo, los diferentes intereses contradictorios de agentes inmobiliarios, líderes de organizaciones sociales y de los propios órdenes de gobierno, coadyuvan a la falta de eficiencia y vuelven más compleja la posibilidad de ponerlos en marcha.²⁰ Mientras permanezca la práctica mediante la cual, los cambios de administración sexenales producen grandes transformaciones en la estructura institucional de planeación, política, contenido y proceso de evaluación e instrumentación de la planeación urbana, este proceso seguirá siendo fundamentalmente un instrumento de control político:

“El desorden de las ciudades, la hiperconcentración urbana, la miseria de los grupos populares, la carencia de servicios y equipamiento, la destrucción del medio ambiente y la ilegalidad en la tenencia del suelo urbano...son producto lógico de un proceso acelerado de crecimiento

¹⁹ GARZA, Gustavo (Compilador): *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, Colegio de México, 1989, pág. 23.

²⁰ MENDOZA SÁNCHEZ, Laura Ivonne: *La Administración Pública y el desarrollo urbano en el Distrito Federal. El caso de la delegación Tláhuac*, México, 2001, pág. 1 (Tesina).

poblacional, de concentración urbana, insuficiencia de recursos y de la falta de previsión para planificar tales fenómenos.”²¹

2.3.4 FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE INSTITUCIONES RESPONSABLES DEL DESARROLLO URBANO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Los patrones de desarrollo urbano recientes, reflejan la intervención no coordinada de múltiples actores públicos y privados que actúan con lógicas y dinámicas propias de acuerdo a sus intereses. 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. La expansión de la mancha urbana y la pérdida de cada metro de suelo de conservación, es reflejo de la incapacidad de las autoridades federales y locales.

Existen instituciones como la PROFEPA, la PAOT, inspectores del gobierno capitalino y de las delegaciones, así como un sistema de vigilancia ambiental de la CORENA, que se encarga de limitar las invasiones mediante la inspección y clausura de asentamientos irregulares; sin embargo, se observan pocas acciones contundentes y su actuación en conjunto es ineficaz; no hay reforzamiento ni coordinación apropiada y permanente en las acciones de inspección y vigilancia; no existen esfuerzos preventivos para preservar áreas de conservación y se desconoce con precisión la magnitud de la superficie boscosa perdida.²²

²¹ IRACHETA CENECORTA, Alfonso: “Diez años de la planeación del suelo en la zona metropolitana de la ciudad de México”, en GARZA Gustavo: *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, Colegio de México, 1989, pág. 279.

²² La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal por conducto de su titular Claudia Sheinbaum, reconoció la poca coordinación entre instancias del gobierno local y federal para atacar el problema de invasiones en suelo de conservación y señaló que debe existir mayor intervención por parte del gobierno federal; por su parte, la fracción panista en el Distrito Federal, en agosto de 2003, señaló que las invasiones de áreas de reserva ecológica en la Ciudad de México son responsabilidad directa del gobierno del Distrito Federal, y que la secretaria debe reconocer su incapacidad para detener la destrucción de los espacios verdes de

La SMA, señaló en 2002 y 2003, que el relevo de los jefes delegacionales, y el consecuente cambio de visión en lo que se refiere a la defensa del suelo de conservación, provoca que cada quien actúe por su cuenta, lo que propicia la expansión de la mancha urbana ilegal. La institución ambiental, expuso que existen atribuciones transferidas a las 16 delegaciones políticas para la protección de áreas ecológicas. Desafortunadamente, la aplicación de la ley se ve limitada por la dispersión de las funciones y falta de coordinación entre el Gobierno del Distrito Federal, las delegaciones y las secretarías del Medio Ambiente tanto local como federal (SMA y SEMARNAT respectivamente), lo que propicia la constante expansión de los asentamientos irregulares.

2.3.5 POCA O NULA CAPACITACIÓN TÉCNICO-CIENTÍFICA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN NO ACTUALIZADOS.

Los endebles diagnósticos y pronósticos, así como la nula evaluación de planes y programas de desarrollo urbano, reflejan la incapacidad técnica y científica de los responsables en la materia. Los planes de desarrollo urbano en ocasiones no cuentan con información actualizada, que debería adecuarse constantemente a la realidad; no se encuentra relación entre las obras específicas de cada delegación y el análisis de conjunto de la ciudad; asimismo, es evidente la falta de programas de ordenación ecológica. Si bien es cierto que existen cuadros capacitados para desempeñar las funciones de más alta responsabilidad, también es verdad que ello no se reproduce a nivel de los empleados de puestos de menor jerarquía, muchos de los cuales son de base y están sindicalizados, perciben bajos salarios y carecen de capacitación, por lo que se observa la falta de un equipo sólido en materia urbana en delegaciones y dependencias gubernamentales.

la ciudad y no escudar su falta de eficiencia en supuestas fallas de coordinación. Fuente: REFORMA/REDACCIÓN: "Exigen evitar invasión", México, *Reforma*, 11 agosto de 2003, Ciudad y Metrópoli, pág. 5B.

Los planes y programas urbanos, adolecen además, de inconsistencias metodológicas, análisis insuficientes y falta de precisión sobre su operación, por lo que aún no es posible fundamentarlos dentro de una concepción teórico-científica rigurosa que identifique con claridad soluciones "técnicamente posibles, administrativamente factibles y políticamente deseables".²³ Las bases de datos relacionadas con el suelo de conservación, varían de una institución a otra; del mismo modo, la información difiere de un programa a otro, a pesar de encontrarse dentro de la misma estructura del gobierno del Distrito Federal; cada dependencia identifica asentamientos humanos irregulares de acuerdo a criterios propios, factor que ocasiona incertidumbre al momento de realizar una consulta.

2.3.6 CULTURA ADMINISTRATIVA Y TRÁMITES.

En relación con la cultura administrativa, la aplicación de normas urbanísticas, se encuentra mermada por la existencia de factores como la corrupción, discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de las disposiciones, exceso de trámites, centralismo en la toma de decisiones y manejo de recursos públicos, que mantiene su inercia en los órdenes de gobierno; además de ello, en la práctica, muchas de las atribuciones se limitan por la legislación local y por el control político.

En cuanto a los mecanismos para atender las demandas, en los últimos años se advierten avances importantes ya que se institucionalizaron y legislaron las audiencias públicas, la ventanilla única, las representaciones vecinales y los comités vecinales; sin embargo, no existen referentes para valorar los avances y corregir los desvíos. El desarrollo urbano depende tanto de la planeación como del control, por lo que es fundamental reforzar el proceso administrativo para darle mayor observancia a los planes de desarrollo urbano y fomentar

²³ MENDOZA SÁNCHEZ, Laura Ivonne: *La Administración Pública y el desarrollo urbano en el Distrito Federal. El caso de la delegación Tláhuac*, México, 2001, pág. 22 (Tesina).

desde la alta dirección, el desarrollo de una cultura administrativa que incluya la ordenación de competencias urbanísticas, capacitación, comunicación y motivación.

En relación con los trámites, se señalan dos ejemplos. El primero se relaciona con los procedimientos jurídico-administrativos que se realizan para adquirir reservas territoriales; se parte de la premisa que a nivel federal su constitución se realiza por adquisición a particulares, o bien por la vía de la expropiación:

“Una vez obtenida la multi-gestionada reserva territorial, comienza otro peregrinar hacia la obtención de un crédito para la introducción de servicios mínimos y obras de infraestructura, acordes con los planes directores de desarrollo urbano. Para entonces el tiempo transcurrido entre el trámite de adquisición de la reserva y aprobación del crédito, ha rebasado ya la proyección en el desarrollo urbano, ocasionando la desesperación de cientos de familias que requieren de un espacio habitacional.”²⁴

Lo anterior, refleja la lentitud por la cual se obtienen aquellos espacios urbanizables, que son utilizados para hacer frente al crecimiento de la mancha urbana. Debido a que este proceso es tardado, se ocasiona que la población que necesita de un espacio donde habitar, busque alternativas informales, que da origen a más asentamientos irregulares en la periferia. El segundo ejemplo, lo constituyen los trámites engorrosos que se realizan al momento de solicitar una vivienda en las instituciones formales de gobierno. En el Distrito Federal se realizan plantones con el fin de exigir viviendas dignas. Ejemplo de ellos, son las acciones por parte de la organización conocida como Movimiento Urbano Popular (MUP).

²⁴ RANFERI GÓMEZ, Maldonado: “Hacia un efectivo desarrollo urbano”, en *Sociedad y desarrollo urbano. Hacia un nuevo orden del territorio*, México, LV Legislatura - CAHOP, 1994, págs. 216-217.

Los principales argumentos de la gente que se manifiesta, es la existencia de excesivos trámites que niegan la posibilidad de adquirir un espacio propio para habitar:

“La burocracia existente en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal y en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como en las dependencias afines a nivel federal, niegan la posibilidad a quienes por carencia de requisitos desean obtener una casa, volviendo lo que debe ser un derecho, la compra de una mercancía.”²⁵

2.3.7 MANEJO PARTIDISTA EN LA PROMOCIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES.

Existen intereses partidistas y económicos que rebasan la capacidad del Estado para prevenir irregularidades en suelo de conservación. El manejo que dan las organizaciones de colonos y organizaciones políticas, con la finalidad de conseguir apoyo electoral, mediante la obtención, regularización y desarrollo de la tierra en las colonias populares, desvirtúan la acción gubernamental, a lo que se agrega el hecho de que muchas acciones se dan con el visto bueno de las propias autoridades. Dicho manejo refleja cómo se utiliza y lucra con la necesidad de vivienda de amplios sectores de la población que los convierte en un instrumento de control político.

Desde la década de 1940, se encuentra la práctica de negociación de títulos de propiedad a cambio de participación en actos de masas, que se solicitaron por el entonces partido oficial, fenómeno al que se le conoció con el nombre de “paracaidismo”. La movilización de los grupos necesitados de terrenos (trabajadores, subempleados, desempleados o asalariados), así como la negociación de títulos de propiedad o de servicios públicos, sirvieron para fines

²⁵ CABRERA, Rafael: “Plantón en reclamo de vivienda”, *La crisis voz de la calle*, sección ciudad, México, 3 octubre de 2003, pág. 3. (Periódico de circulación urbano popular independiente).

políticos diversos ya que formaron ligas o consejos que pronto se integraron al aparato político del partido y le sirvieron de base legitimadora.

En la década de 1950, la negociación política cambió, ya que se dieron "arreglos" con grupos organizados como burócratas, maestros, ferrocarrileros, electricistas, etc., con el fin de obtener fidelidad política de esos sectores. La acción fue la construcción de unidades multifamiliares destinadas a dichos grupos, respondiendo de esta manera a la combatividad de los sindicatos y sus demandas. A mediados de esta década, se limitó la formación de colonias en el Distrito Federal, factor que estimuló el desbordamiento del área urbana sobre los municipios colindantes del Estado de México; con frecuencia el proceso de invasión-ocupación no fue seguido de la regularización de la propiedad. Un gran número de colonias se consolidaron desde el punto de vista de su infraestructura urbana, pero mantuvieron una ilegalidad encubierta. Se sabe que en vísperas de elecciones se reasume el papel en la gestoría de la regularización.

La fundamentación jurídica, se encuentra superada por la demanda de un espacio donde vivir y con un costo razonable, lo que provoca la invasión de amplias extensiones vacantes en suelo de conservación y de propiedad privada, situación que genera un campo fácil y provechoso para personas que destacan como dirigentes, que llegan a hacer carrera con esos negocios y generan fortunas de este ventajoso clandestinaje. En 2003, la SMADF, reconoció la existencia de especuladores de la tierra ligados a los partidos PRI, PRD e inclusive del PAN.²⁶

²⁶ PÁRAMO, Arturo y Alejandro Ramos: "Destruye bosque invasión hormiga", México, *Reforma*, Hábitat, 10 agosto de 2003, pág. 10 B.

2.3.8 PREDOMINIO DEL CAPITAL INMOBILIARIO.

Desde la perspectiva económica, el suelo es un objeto limitado y escaso, que se valora por las inversiones en infraestructura, servicios y por diversas ventajas que presentan los usos del suelo existentes. Como consecuencia los sitios mejor servidos, comunicados, con más apego a los usos establecidos por la normatividad y con sitios ecológicos cercanos, son los más deseables y por ende, los más caros. El desarrollo de las ciudades está muy ligado a la actividad económica; se observa que donde se asienta el capital, se asienta la fuerza de trabajo, por consiguiente, alrededor de aquél y de todas las actividades productivas que se desprenden, se establecen grupos humanos que dan un nuevo panorama a la ciudad. Es así como el mercado (y no el gobierno) moldea en gran medida el desarrollo urbano de la ciudad:

"Desde una interpretación científica, resulta claro que los fenómenos urbanos son económicos por naturaleza. La ciudad no es producto de circunstancias fortuitas, ni su organización es improvisada, sino que es la consecuencia histórica de las leyes de circulación del capital".²⁷

Desde la perspectiva económica, la Ciudad de México se identifica con una "ciudad capitalista,"²⁸ que se construye por la acción de un conjunto de agentes particulares, que edifican su peculiar mercancía teniendo como mira una inversión rentable; en este sentido, la búsqueda de la ganancia en la construcción del espacio urbano provoca la concentración de la inversión en algunas zonas en detrimento de otras, el encarecimiento de los predios, la reensificación de las localizaciones rentables, entre otros fenómenos. El resultado de tales procesos, son las ciudades que emergen con características de franca desarticulación y sin integración. Uno de los factores que explican y

²⁷ IRACHETA CENECORTA, Alfonso: *Op. cit.*, pág. 281.

²⁸ MORENO TOSCANO, Alejandra: *Op. cit.*, pág. 152.

producen el espacio urbano es entonces el grado de concentración de la propiedad y del ingreso.

Un problema que se presenta con frecuencia es el auge y franco apoyo al capital inmobiliario, en contraposición de los programas parciales de reordenamiento urbano. Históricamente, el Estado protegió intereses de grupos poderosos y organizados con el fin de apaciguarlos y al mismo tiempo obtener control social; elige no actuar contra las compañías de bienes raíces y responsables de ventas de tierras, condona prácticas ilegales y con ello favorece ciertos intereses a expensas de los pobres. A lo largo del proceso de urbanización del Distrito Federal, se encuentran políticas de financiamiento y apoyo al desarrollo industrial que promovieron en forma directa la extensión del espacio construido y agudizaron los problemas de la urbanización no planificada.

En la práctica, existe poca regulación del mercado inmobiliario, no ha sido posible establecer límites y controles específicos a la especulación de la tierra. Invertir en la producción de ciudades, se convierte en un importante negocio; existe un continuo proceso en el que se cambia el sentido social de la tierra por el de lucro a corto plazo. Las políticas de control sobre los usos del suelo resultan agresivas para los grupos (inmobiliarios) poderosos, por lo que las autoridades deciden hacer caso omiso de la situación.

En la medida que el territorio urbano se fracciona, y que cada propietario toma decisiones de compra-venta independientes del resto de los propietarios, se genera un desarrollo casi anárquico. La localización, usos del suelo y los valores que alcanzan los terrenos, son consecuencias de las acciones de los especuladores y no de una política consciente y ordenada por parte del Estado. De esta manera, la ordenación y planeación de las ciudades queda sujeta a los

designios de un mercado cuya razón de ser es la ganancia; dicha ordenación, depende de decisiones de los agentes que detentan la propiedad y no del interés que la sociedad establece. La ausencia de mecanismos para generar el suelo necesario y atender las demandas de vivienda de interés social, circunscribe la demanda del suelo a la solvencia económica de los habitantes.

2.3.9 LAGUNAS EN EL MARCO JURÍDICO.

En relación con el marco jurídico que regula los asentamientos humanos en suelo de conservación, se observa un bajo grado de cumplimiento de disposiciones como la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su reglamento, así como los planes, programas y proyectos. Por otra parte, se aprecia la falta de claridad y legislación que regule la presión inmobiliaria, que por su inexistencia facilita la compraventa de la propiedad social y la afectación del suelo de conservación y su progresiva conversión en suelo urbano.

El análisis de la problemática de asentamientos irregulares, hace evidente la incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra en suelo rural, así como la dispersión y confusión de atribuciones de organismos encargados de regular y sancionar las invasiones. Por lo tanto se advierte un marco jurídico poco respetado, inexistencia de regulaciones para evitar la especulación inmobiliaria, falta de claridad en atribuciones de las dependencias de desarrollo urbano y poca o nula actualización de disposiciones (leyes y programas) que regulen dichos asentamientos.

2.4 REGULARIZACIÓN EN LA TENENCIA DEL SUELO.

La regularización de los asentamientos humanos, constituye la acción institucional más común para enfrentar invasiones, fraccionamientos o adquisiciones irregulares de predios; este proceso se intensificó a partir de la

década de 1970, entre otras causas, por la insuficiencia de los ingresos públicos para hacer frente a la demanda de los servicios urbanos, que alcanzaron un punto crítico en esa década. Tal situación generó la búsqueda de una solución para limitar el endeudamiento externo de la ciudad; se pensó entonces en integrar la aportación fiscal de los terrenos urbanizados informales, lo cual requería previamente de la regularización de los mismos.

El resultado de la regularización, visto desde la perspectiva financiera y social, permitió que la acción se convirtiera en un instrumento valioso: además de ser una herramienta de negociación y control social, sirvió para incorporar al pueblo a la base fiscal y como primer paso para la recuperación sistemática de la inversión gubernamental hecha en servicios e instalaciones públicas. Para tal efecto se crearon instituciones responsables como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).²⁹

En la problemática de la irregularidad de la tenencia de la tierra, destaca la ausencia de información confiable y coherente. Cada administración clasifica la información de acuerdo a circunstancias políticas, por lo que existen dificultades para conocer cuantitativamente los datos precisos del problema y los avances en la regularización. En ocasiones existen contradicciones de los datos que manejan las instituciones o simplemente no coinciden, lo que genera

²⁹ CORETT es un organismo público descentralizado del poder ejecutivo federal, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto principal es regularizar la tenencia de la tierra urbana, mediante la realización de diferentes procesos de desincorporación agraria o adquisición de suelo para reservas territoriales, para el desarrollo urbano y la vivienda, en los asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen social (ejidal y comunal) y de propiedad federal, así como promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo y la vivienda, en coordinación con los gobiernos federal, estatal y municipal y del Distrito Federal, y en concertación con los sectores social y privado, con el objeto de legalizar la propiedad a favor de sus ocupantes y otorgar certidumbre jurídica y seguridad patrimonial. Por razones de su función, el organismo está integrado al sector social, que coordina la Secretaría de Desarrollo Social. Históricamente, la Secretaría de la Reforma Agraria con fundamento en la Ley Federal de Reforma Agraria (emitida el 16 de abril de 1971 en el DOF.) propició que por acuerdo presidencial se emitiera en el DOF el 20 de agosto de 1973, el surgimiento del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Fuente: <http://www.corett.gob.mx/corett.htm>

confusión que se traduce en el surgimiento de modalidades de corrupción administrativa, venta de servicios, favores y promesas de regularización de funcionarios a colonos. Adicionalmente, existen trámites complicados con lo cual se reconoce que con las reglas actuales es muy difícil resolver el problema de la irregularidad.

La magnitud de los programas de regularización no se definió oficialmente. Cada organismo informó cifras diferentes. Entre las causas que explican la complejidad de este proceso desde la década de 1970, destacan la problemática de las negociaciones de regularización, producto de la enorme cantidad de prácticas viciosas que se registran como la simulación en la representación, acuerdos indebidos y especulaciones; los ocupantes se resisten a la regularización porque los terrenos ocupados ilegalmente al convertirse en particulares e incorporarse al mercado de tierra, aumentan de precio al grado de quedar fuera de las posibilidades económicas de los poseedores; a este aumento hay que agregar el costo de la construcción, que da como resultado que los ocupantes originales no puedan permanecer en terrenos así valorizados.³⁰

La regularización, dio lugar a nuevos asentamientos informales; factor que se generalizó dado que los organismos gubernamentales responsables, no actuaron coordinadamente y tal pareciera que buscaron logros políticos espectaculares, que soluciones globales. El mecanismo, no combate las raíces del problema del suelo, ni de la vivienda en áreas de conservación. Su práctica tiene como visión mitigar ciertas circunstancias y demandas muy focalizadas, que se prestan para la generación de manejos turbios que aún conociéndose, no se actúa para resolverlos:

³⁰ MORENO TOSCANO, Alejandra: *Op. cit.*, págs. 164-167.

“La regularización de la tenencia de la tierra... sigue siendo un proceso correctivo que legaliza en términos del ‘derecho escrito’, situaciones que han sido toleradas o incluso propiciadas por el Estado... sus mecanismos no atacan las causas del problema, ni permiten prevenir su recurrencia en el futuro, sirviendo sólo para resolver conflictos en respuesta a demandas populares.”³¹

2.5 MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. ÉNFASIS EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 122 constitucional, relacionado con la naturaleza y funcionamiento de la entidad.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.³²
- Ley Ambiental del Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano.

³¹ IRACHETA CENECORTA, Alfonso: *Op. cit.*, pág. 269.

³² Tiene por objeto fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal, así como determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley, la planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial, tiene por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural a través de la regulación del mercado inmobiliario evitando la apropiación indebida de inmuebles, la distribución armónica de la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, propiciar el arraigo de la población y redensificación en las delegaciones centrales, evitar los asentamientos humanos en las áreas de mayor vulnerabilidad, en las áreas riesgosas y en las áreas de conservación, la coordinación de acciones con entidades y dependencias federales, entidades federativas y municipios conurbados, así como la concertación de acciones con los particulares y organizaciones privadas y sociales. El artículo 3, señala como punto prioritario para cumplir con propósitos ecológicos y ambientales, la conservación del medio natural y la vida de la flora y fauna silvestres, señala que *no son urbanizables* la Sierra de Guadalupe (G.A. Madero), Sierra de las Cruces, Sierra del Ajusco, Sierra de Santa Catarina, espacios pantanosos de chinampas y llanos de Tláhuac, Iztapalapa, Xochimilco, Tlalpan y Milpa alta, y los lechos de los antiguos lagos de Chalco, Texcoco y Xochimilco. De acuerdo con el artículo 8 de la Ley, son autoridades en materia del desarrollo urbano: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, El Jefe de gobierno del Distrito Federal, la SEDUVI y los delegados del Distrito Federal

Legislación con carácter supletorio.³³

- Ley General de Asentamientos humanos.
- Código Civil (Carácter federal).
- Ley Federal de Vivienda.

Adicionalmente se toma en cuenta:

- Ley de Procedimientos Administrativos para el Distrito Federal.
- Reglamento de construcciones.
- Código Civil del Distrito Federal.

2.6 ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA.

Los programas del Distrito Federal, deben ser congruentes con ordenamientos tales como:

- Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU-OT) 2001-2006 .
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006. (Contiene las directrices generales del desarrollo social, económico, político y cultural del Distrito Federal, de conformidad con el Estatuto).

³³ El carácter supletorio significa que si existen disposiciones que no se encuentran en la normatividad del Distrito Federal, "supletoriamente" se toma la ley General, o la Ley que jerárquicamente se encuentra por arriba de las disposiciones locales para completar o llenar el vacío jurídico.

Tales programas forman parte del:

- Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en el Distrito Federal, se concretan a través de:

- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal Determina la estrategia, política, acciones y normas de ordenación del territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas delegacionales y parciales; contiene el diagnóstico, pronóstico, imagen objetivo, estrategia, orientaciones particulares, acciones estratégicas y los instrumentos que deberán aplicarse de planeación, regulación, fomento, control y coordinación.
- Programas Delegacionales. Es el Instrumento que orienta el proceso de planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial en cada delegación; constituye un factor fundamental que promueve y estimula la participación de los agentes sociales.
- Programas Parciales. Establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en áreas específicas. Tiene un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas. Se encuentran en esta categoría poblados dentro del suelo de conservación, en donde es necesario controlar la expansión de sus perímetros y reforzar su relación con el sistema de producción agrícola, así como dotarlos de los servicios necesarios, conservando sus características físicas y sociales.

- Programas Sectoriales. Determinan la estrategia, política y acciones generales de los diversos sectores del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, las reservas territoriales, agua potable drenaje, transporte y vialidad, vivienda, medio natural y equipamiento urbano.
- Programas Anuales de desarrollo urbano. Establecen la vinculación entre los programas, los programas sectoriales y el presupuesto de egresos del Distrito Federal para cada ejercicio fiscal.

Cabe señalar que de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano, los programas se revisarán por lo menos cada tres años, de acuerdo con las determinaciones del sistema de información y evaluación de que dispone la SEDUVI.

2.6.1 PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO URBANO Y ASENTAMIENTOS HUMANOS EN SUELO DE CONSERVACIÓN.

- Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.
- Programa de Control y Ordenamiento de los Asentamientos Humanos en suelo de conservación.
- Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Programa de Protección Ambiental del Distrito Federal 2002-2006.

2.7 REVISIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS LLEVADOS A CABO POR EL GDF PARA MITIGAR EL CRECIMIENTO URBANO SOBRE SUELO DE CONSERVACIÓN.

→ *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996.*

Las estrategias que planteó fueron el reciclamiento de las áreas de baja densidad que contaran con buena accesibilidad, infraestructura y

equipamientos suficientes; aprovechamiento de las áreas cuya dimensión permitiera la realización de proyectos urbanos; consolidación de los espacios dedicados a la vivienda popular al sur-oriente y poniente, así como evitar la ocupación de zonas minadas, entre otras. Sin embargo, al realizar una evaluación del programa, se aprecia que no se alcanzaron los objetivos: no se consiguió el equilibrio de la densificación en la zona central; siguió el crecimiento de la población en delegaciones del sur; no se restringieron usos urbanos sobre zonas de conservación, áreas vulnerables y de riesgo; se siguió importando agua de fuentes lejanas; no se logró abatir el déficit de vivienda nueva y se mantuvo un número elevado de viviendas deterioradas y hacinamiento. Por lo anterior, el programa se revisó y en diciembre de 2003 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la versión 2003 del Programa General de Desarrollo urbano.

→ *Políticas 2000-2006.*

En el acto de toma de posesión como jefe de gobierno del Distrito Federal, celebrado el 5 de diciembre del 2000, Andrés Manuel López Obrador, reconoció indispensable por una parte, inducir el crecimiento poblacional hacia las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, y por otra, detener el crecimiento de la mancha urbana en las delegaciones de Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, que incrementaron su población en forma desproporcionada; señaló que se frenaría la degradación ecológica producto de la expansión de la mancha urbana.

En materia de vivienda, el jefe de la ciudad señaló que daría facilidades para la construcción en delegaciones centrales, considerando estímulos fiscales y simplificación de permisos y licencias, con el propósito de proteger el medio ambiente, aprovechar la infraestructura y el equipamiento construido en dichas

delegaciones como escuelas, centros de salud, redes de drenaje y líneas de agua, y el 60 por ciento de todas las estaciones del metro de la ciudad. Para conseguirlo se definiría previamente la factibilidad de agua, de uso de suelo, de vialidad e impacto ambiental; agilizar los trámites en una sola ventanilla, eliminar la discrecionalidad y obtener un certificado único que permita construir viviendas con prontitud.

El programa de vivienda, previó la construcción de diez mil viviendas en las cuatro delegaciones centrales de la ciudad, dando más oportunidad a la gente humilde que habita en zonas de alto riesgo, en campamentos de damnificados por el temblor del 85 y a quienes ocupan zonas de reserva ecológica. De acuerdo con el GDF, en el período 2000-2003, se concretaron 80 mil acciones de vivienda y la meta al final del sexenio era de 150 mil acciones. A pesar de la labor realizada, el programa resulta insuficiente para absorber el crecimiento de las necesidades de vivienda ya que es notorio el crecimiento de nuevos asentamientos humanos irregulares en la periferia.

→ *BANDO No. 2.*

En materia de asentamientos humanos y conservación de la zona ecológica, en el documento, el jefe de gobierno reconoce la responsabilidad de la conducción del desarrollo urbano, la necesidad de revertir el crecimiento desordenado de la ciudad y la importancia de preservar el suelo de conservación del Distrito Federal, impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas que producen bienes y servicios naturales; asimismo "hace saber" la tendencia de los últimos 30 años en las delegaciones centrales, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, donde la población disminuyó un millón doscientos mil habitantes, mientras que en delegaciones del Sur y del Oriente la población creció en forma desproporcionada.

Para revertir los problemas anteriores, las políticas adoptadas son: la restricción del crecimiento de la mancha urbana hacia las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco mediante la prohibición de construcciones de unidades habitacionales y desarrollos comerciales, que demanden gran consumo de agua e infraestructura urbana; se concede prioridad al crecimiento poblacional hacia las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios que actualmente se encuentran subutilizados.

La evaluación *in situ* de las políticas anteriores, muestran que en la práctica no se presta la suficiente atención al crecimiento desordenado en suelo de conservación; asimismo, no se ha logrado abatir el déficit de vivienda que se genera por las personas que se encuentran en asentamientos irregulares. A pesar de que el jefe de gobierno pide el respaldo de los habitantes, al señalar que por encima de los intereses personales o de grupo, está la preservación del medio ambiente y la viabilidad de la ciudad, se observa que continúa el crecimiento anárquico de la mancha urbana y la degradación del medio ambiente de forma alarmante, sin que institución alguna ponga freno a tan urgente problemática.

→ *Programa de Gobierno del Distrito Federal 2000-2006.*

En materia urbana se incluye un esquema general con criterios de densificación y reconversión y áreas de desarrollo. Los lineamientos que orientan la coordinación de las políticas de desarrollo en materia de asentamientos humanos son: a) reconocimiento de la situación de vulnerabilidad de la zona metropolitana causada por la sobreexplotación y degradación del medio ambiente; b) preservación del medio natural; c) gestión sustentable del agua; d) estructuración urbana y usos del suelo, entre otros.

→ *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 2003.*

(Publicado el 31 diciembre 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal)

Los instrumentos que plantea para impulsar las políticas y estrategias a corto, mediano y largo plazos para zonas y áreas de actuación que integran el territorio del Distrito Federal, se clasifican de la siguiente manera: instrumentos de planeación, que son las normas y procedimientos para la elaboración, consulta, aprobación, expedición y registro de los programas de desarrollo urbano; instrumentos de regulación, normas y procedimientos que imponen restricciones al dominio, uso, destino y aprovechamiento del suelo; e instrumentos de fomento, normas y procedimientos para concertar e inducir las acciones gubernamentales y de los sectores social y privado.

Del mismo modo, plantea instrumentos de control, que son normas y procedimientos que aseguran la congruencia de acciones entre los agentes del desarrollo urbano, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano; incluyen la coordinación administrativa y la participación ciudadana; y los instrumentos de coordinación, normas y procedimientos que garantizan la articulación de acciones entre las dependencias gubernamentales del Distrito Federal en congruencia con las políticas, estrategias y proyectos que impulsa este programa. Incluyen además, los instrumentos de apoyo a la coordinación metropolitana y regional conforme a las actuales acuerdos de gestión.

→ *Programa General de Ordenamiento Ecológico (PGOEDF).*

El Programa fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 28 de abril de 2000 y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1 de agosto de ese año. Su instrumentación y aplicación corresponde a la SMA del Distrito Federal. Constituye un instrumento que regula usos del suelo, manejo de recursos

naturales y actividades productivas en el suelo de conservación; las acciones pretenden generar opciones para detener la mancha urbana y fomentar la retribución a los dueños de la tierra por los bienes y servicios ambientales. Surge como una respuesta a los múltiples problemas del área rural de la ciudad; su seguimiento busca preservar tierras, bosques y fomentar el crecimiento natural de los pueblos y sus actividades. Consta de tres partes: lineamientos generales para los sectores productivos, tabla de usos del suelo que regulan actividades humanas y mapa de zonificación normativa del territorio.

Un avance positivo del programa, es el reconocimiento de valores culturales, económicos y ambientales que los pueblos realizan tradicionalmente, así como la responsabilidad del gobierno y de la población urbana para apoyar los bienes y servicios que proporciona el ambiente natural. Sus políticas establecen que ningún particular o funcionario puede cambiar el uso del suelo de forma arbitraria o discrecional, para lo cual se apoya en el Consejo Ciudadano para el ordenamiento ecológico, que supervisa las regulaciones y se integra por organismos sociales, instituciones académicas, organizaciones no lucrativas e integrantes de la Asamblea Legislativa.

El Programa cuenta con mecanismos de control preventivos, como la coordinación interinstitucional con dependencias federales y locales, concertación con núcleos agrarios, difusión pública y visitas de inspección y vigilancia; en caso de incumplimiento levanta actas de inspección, clausura y suspende obras, actividades y en caso de delito ambiental se levanta denuncia ante el ministerio público. En la práctica tales mecanismos son poco aplicados, ya que no existe coordinación, ni vigilancia permanente, por lo que se ven rebasados por la dinámica de crecimiento de la mancha urbana.

→ *Programa de Control y Ordenamiento de los Asentamientos Humanos en el Suelo de Conservación.*

La Secretaría del Medio Ambiente, a través de la CORENA, lleva a cabo programas, proyectos, estudios y acciones para establecer los lineamientos generales del ordenamiento ecológico territorial como respuesta a la ocupación urbana anárquica, que se presenta en el suelo de conservación del Distrito Federal. Como respuesta a las demandas sociales y territoriales de la población, se elaboró el Programa de Control y Ordenamiento de los Asentamientos Humanos en Suelo de Conservación, el cual se instrumentó en los ámbitos regional, delegacional y comunitario en 626 asentamientos humanos detectados en suelo de conservación. Vale la pena señalar que en 2003 se detectaron 800, por lo que el programa debe ser actualizado y evaluado.

El programa tiene el objetivo de desarrollar e instrumentar las estrategias, aspectos metodológicos y lineamientos para controlar y ordenar el crecimiento de los asentamientos humanos dentro del suelo de conservación. Los objetivos particulares son: elaborar un diagnóstico sobre la situación actual de los asentamientos humanos, en relación con el uso de suelo y las características físicas, biológicas, urbanas, sociales y económicas; identificar propuestas de tratamiento para cada asentamiento en función de las características particulares; proporcionar los instrumentos técnicos y jurídicos para regular su adecuado desarrollo con base en la aptitud del suelo y controlar el crecimiento hacia zonas con importancia ambiental; y la promoción de la participación coordinada de las instancias del GDF para ordenar y controlar el crecimiento.

Además de lo anterior, también pretende establecer un marco normativo para promover el adecuado uso del suelo de conservación; identificar las áreas que por sus características puedan ser incorporadas como reservas territoriales

para el crecimiento urbano y que su utilización no represente la degradación de las funciones ambientales del suelo; proporcionar los lineamientos para la elaboración de programas de promoción de las actividades productivas primarias, así como desarrollar los mecanismos jurídicos y normativos de control, fomento del desarrollo y conservación. Con base en las variables seleccionadas se identificaron y propusieron lineamientos y políticas de tratamiento para los establecimientos humanos. Estas políticas fueron:

Integración (Programa Parcial Rural). Este tratamiento se sugiere para los asentamientos ubicados junto a una zona urbanizada y regularizada en su uso del suelo, como lo son los poblados rurales. Esto representa la existencia de servicios por red o una mayor posibilidad de dotación de los mismos; sus construcciones presentan un alto grado de consolidación y no están ubicadas en zonas de riesgo.

Consolidación (Programa Parcial). Estos asentamientos presentan un alto grado de solidez en sus construcciones y tienen una antigüedad relevante. No se ubican en zonas de riesgo inminente o en áreas caracterizadas con vulnerabilidad ecológica. Por la carencia o inexistencia de los servicios es necesario regular el uso del suelo para guiar y controlar su crecimiento, así como mitigar los impactos negativos que pudieran ocasionar. La Asamblea Legislativa definió a estos asentamientos como susceptibles de consolidarse a través de la elaboración de un Programa Parcial.

Control. En la mayoría de los casos son asentamientos que se ubican en zonas de riesgo inminente por localizarse en laderas susceptibles a deslaves o en los lechos de escurrimientos; están asentados en zonas con alto grado de vulnerabilidad ecológica y desalojan desechos sólidos o líquidos a escurrimientos superficiales, además de tala de árboles. En la mayoría de los casos son asentamientos cuyas construcciones presentan un bajo grado de

consolidación. En los Programas de Desarrollo Urbano son los asentamientos que fueron definidos como sujetos a estudio particular.

Dentro de las perspectivas, el programa previó que con la información proveniente de trabajos de Comités Delegacionales de Desarrollo y Protección de las Áreas Naturales y del Suelo de Conservación, se identificarían a los presuntos fraccionadores de terrenos que involucran a miles de familias en la venta irregular de predios. Por otra parte, observa la necesidad de propiciar y promover la participación social en las actividades de vigilancia para frenar el uso ilegal de los recursos naturales e incrementar el número de participantes en el Sistema Integral de Inspección y Vigilancia de los Recursos Naturales del Distrito Federal.

Entre los resultados que destaca el programa, se encuentran la instalación de espacios de consulta y coordinación interinstitucional en el que participan las dependencias o entidades de la administración pública locales; se inició el análisis detallado de los asentamientos humanos en suelo de conservación, correspondientes a las delegaciones de Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Iztapalapa y Gustavo A. Madero. De acuerdo con el programa, las acciones e instrumentos que se encuentran en proceso de desarrollo son: Convenio de crecimiento cero, Coordinación de operativos de control (desalojos), Programa de vigilancia social, Programa de concientización ambiental y difusión social, entre otros.

→ *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.*

El Programa constituye un instrumento de carácter intermedio, entre las disposiciones en materia de desarrollo urbano establecidas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y los programas y planes de desarrollo urbano correspondientes al Distrito Federal y al Estado de México. El propósito

fundamental consiste en establecer los cursos generales de acción para definir la estrategia de ordenación territorial en el Valle de México, a partir del compromiso de las entidades involucradas en su formulación. Algunas de las acciones propuestas son las prioridades de redes viales, grandes obras hidráulicas, equipamientos, definición de las áreas protegidas, de nuevo desarrollo, consolidación, reciclamiento, etc. El documento está formado por siete capítulos que contienen los elementos señalados por la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 24.

El antecedente del Programa es la metropolización del Valle de México durante la segunda mitad del siglo XX, donde se experimentó un proceso sin precedente de crecimiento de población y de ocupación del territorio. Las causas son múltiples y obedecen principalmente a la política seguida desde los años cuarenta que estimuló el desarrollo industrial, al mismo tiempo que ofrecía mejores condiciones y expectativas para el establecimiento de nuevos pobladores, en un momento en que las tasas de población alcanzaron su máximo histórico en el país. La ciudad hasta entonces, había estado contenida en el territorio del Distrito Federal, sin embargo, algunos municipios limítrofes del Estado de México empezaron a recibir fuertes inversiones industriales, lo que generó en poco tiempo la conurbación física.

La restricción para construir nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal, dio inicio a un acelerado proceso de ocupación irregular por parte de pobladores de escasos recursos: al oriente, en los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec, Chimalhuacán y más recientemente Valle de Chalco Solidaridad, así como en las delegaciones Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras. Esta tendencia se mantiene en el sur-oriente del Estado de México y sur del Distrito Federal, que pone en peligro la riqueza forestal y potencial de producción agropecuaria, sustento futura de desarrollo. En el poniente y norponiente del

valle, se dio un crecimiento importante, principalmente de estratos socioeconómicos medios y altos.

En la actualidad, la expansión de la metrópolis se da en forma fragmentada en toda su periferia, a través de procesos irregulares en su mayor parte y bajo condiciones en las que su control parece imposible. La complejidad creciente de este proceso, debe ser motivo de preocupación de los gobiernos involucrados, para intentar diversas instancias de coordinación para la atención conjunta y coordinada de los problemas asociados a la expansión metropolitana. De esta manera, surgió la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH) mediante un convenio firmado entre el Distrito Federal, el Estado de México y la SEDESOL, en representación del gobierno federal; sin embargo, los propósitos sólo han quedado en los documentos, dado que existe poca coordinación entre los órdenes de gobierno para contener el crecimiento urbano de la periferia.

→ *Programa de Protección Ambiental del Distrito Federal 2002-2006.*

Una de las atribuciones que corresponden a la SMA, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 26, es formular, ejecutar y evaluar el Programa de Protección al Ambiente. De esta manera, el documento integra la política ambiental que guía al GDF en el periodo 2002-2006; está dividido en ocho apartados. En el primero se establece su fundamento jurídico; en el segundo se diagnostica la situación ambiental de la ciudad, observa sus mayores vulnerabilidades y riesgos, así como sus riquezas y potencialidades; en el tercero se establecen los objetivos generales de la política ambiental; en el cuarto se especifican las políticas y estrategias de la gestión ambiental; en el quinto se señalan los instrumentos de acción; en el sexto y séptimo se mencionan los programas y proyectos

prioritarios y especiales que se planean realizar y en el último se especifica la **estructura** institucional responsable de la ejecución del programa.

Todos los programas anteriores, deben ser constantemente evaluados para **determinar** desviaciones y aplicar medidas preventivas y correctivas con el fin de **cumplir** con los objetivos que se plantean. Se considera positiva su **existencia** y que el desarrollo sustentable se convierta en una prioridad de **gobierno**, pero ello no basta, sino que requieren seguimiento, así como énfasis en **cada** etapa de su instrumentación a efecto de determinar alcances y **cambios** en las estrategias para conseguir **más y mejores** resultados en su **implementación**. La complejidad de actores y **problemas** de la ciudad precisa de **integralidad** en las acciones.

Otra acción que se considera positiva en el presente diagnóstico, es el hecho que se **inician** convenios entre ejidatarios, gobierno del Distrito Federal y **delegaciones** para conservar la zona de reserva ecológica, por conducto de un **Consejo Consultivo Regional** que establece labores de **vigilancia** para evitar el **crecimiento** de la mancha urbana, limitar la **expansión** de pueblos y mantener **servicios** ecológicos que brindan los bosques.

Los **convenios**, representan la primera **ocasión** en que comuneros, **delegaciones** y GDF, trabajan conjuntamente. Además, se considera favorable que la **SMA** invierta en la instalación de proyectos productivos y programas de **empleo** para evitar fraccionamientos de tierras ejidales.³⁴ Se espera que tales **acciones** no queden en simples palabras y realmente se lleven a cabo las **actividades** necesarias para evitar más asentamientos irregulares.

³⁴ **PÁRAMO**, Arturo: "Preservan a bosques", *México, Reforma, Ciudad y metrópoli*, 11 de noviembre de 2003, pág. 7B.

Durante el año 2003, se llevaron a cabo acciones gubernamentales como desalojos, reubicaciones y notificaciones de zonas de riesgo, para evitar más tragedias como las ocurridas en temporada de lluvias; el gobierno capitalino anunció que de ser necesario usaría la fuerza pública para retirar a familias que viven zonas de riesgo. Autoridades ambientales prevén la construcción de muros ecológicos, hasta de 100 km. de largo, y se advierte la necesidad de una ley que castigue el ecocidio.

CAPITULO III

PROGNÓISIS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN SUELO DE CONSERVACIÓN DEL D.F.

3.1 CONSECUENCIAS DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES.

El presente apartado tiene como fin, analizar las consecuencias que implica el problema de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación, fundamentalmente en materia ambiental (deterioro de las zonas ecológicas), social (calidad de vida) y los grandes costos político-administrativos para el gobierno de la ciudad; impactos que afectan a moradores de los asentamientos irregulares, vecinos inmediatos y administraciones locales. Entre las afectaciones más importantes producto de dichos asentamientos, se encuentran las siguientes:

3.1.1 USOS DEL SUELO.

La existencia de asentamientos irregulares produce cambios paulatinos ilegales en los usos del suelo: de ser originalmente zonas verdes sujetas a conservación, se convierten en zonas comerciales, industriales, residenciales y de servicios; en muchas ocasiones este fenómeno se da con la complicidad de autoridades (por acción u omisión). La situación es clara, no hay respeto por los usos establecidos; no se cumplen en la práctica los planes de desarrollo urbano ni los ordenamientos relativos a las zonas de desarrollo controlado; frecuentemente, los particulares van más allá de lo permitido por las licencias de construcción (en el caso de expedirlas). La destrucción de bosques por cambios en las actividades del suelo, coloca a las áreas verdes en serio peligro.

3.1.2 IMPACTO AMBIENTAL.

Las ocupaciones en lugares de reserva ecológica afectan bosques, ríos, lagos, lagunas y barrancas, básicos para llevar a cabo procesos naturales. El Distrito Federal se ubica en el eje neovolcánico transversal, importante cadena

montañosa que concentra gran variedad de especies endémicas. El corredor biológico del valle de México, es hábitat del 3% de la megadiversidad del planeta.¹ Estas áreas de vegetación representan una región vital por los bienes y servicios ambientales para la población: infiltración de agua que consume la ciudad, captura del bióxido de carbono, producción de oxígeno, regulación de la temperatura y barrera contra las partículas contaminantes.

Uno de los principales problemas del Distrito Federal, es el abastecimiento de agua para aproximadamente 8.6 millones de habitantes. Aun cuando la entidad se abastece por sus fuentes propias en más del 60% y el restante de fuentes externas, existen serios problemas para que ciertas delegaciones como Tláhuac o Iztapalapa tengan satisfecha su demanda del vital líquido. Ello se explica por varios factores, entre los cuales se encuentran la infraestructura hidráulica muy antigua, alto número de fugas que evitan que la población complete la dotación de agua y sobre todo, porque el acuífero de la Ciudad de México atraviesa por problemas serios de sobreexplotación, aunado a la pérdida de zonas boscosas que son esenciales para el proceso de absorción del líquido.

Uno de los sistemas hidrológicos principales para el abastecimiento del Distrito Federal, es el sistema sur, que aporta el 48% del abastecimiento a las fuentes internas de la entidad; sin embargo, este sistema se ve seriamente afectado porque depende de la infiltración de agua que se genera en el suelo de conservación, el cual, al incrementar los asentamientos humanos regulares e irregulares, imposibilita la filtración al subsuelo y por lo tanto, aportación cada vez menor de agua al sistema. De acuerdo con la CORENA, se estima que la pavimentación de un metro cuadrado de suelo de conservación, representa en promedio la pérdida de 1,600 litros de agua (1.6 m³) al año, que se dejan de

¹ El concepto se refiere a la biodiversidad que es la variedad de formas de vida sobre la tierra, desde genes y especies hasta ecosistemas y paisajes, así como procesos ecológicos que mantiene los seres vivos. Su conservación permite localizar, programar y proteger la diversidad de formas de vida, así como los hábitats y procesos que mantienen.

captar para la población. Lo anterior significa que por cada hectárea ocupada, anualmente se dejan de captar 16,000m³. De lo anterior se sigue que a mayor cantidad de hectáreas ocupadas por asentamientos irregulares, mayor ausencia de captación y por consiguiente más población afectada.

Los datos anteriores, significaron que en el año 2000, la ocupación humana y la consiguiente pérdida de captación de agua, afectó al 16% de la población del Distrito Federal, lo que implica, por ejemplo, el desabasto por completo a las delegaciones Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco, o bien a casi todo el territorio de Iztapalapa. Considerando el crecimiento de la población estimada por la CONAPO, se habla de que el 32% del total de la población en la entidad, estaría excluida del consumo de agua o tendría problemas con su abastecimiento para el año 2010.

El crecimiento urbano de la ciudad se llevó a cabo en detrimento de sus áreas forestales. Es notoria la falta de una zona ecológica que funcione en condiciones óptimas como área de recarga de acuíferos y de la infraestructura natural para limpiar el aire de partículas suspendidas. Los asentamientos en suelo de conservación al no contar con servicios básicos como agua y drenaje, contaminan los mantos acuíferos, producto del desalojo de aguas negras y la utilización de letrinas u otras instalaciones, que no cumplen con las especificaciones técnicas necesarias para evitar la infiltración de contaminantes a los acuíferos.

La zona de conservación, se encuentra sometida a un proceso continuo de devastación forestal producto del crecimiento demográfico, migración, reacomodo poblacional y reclasificación de localidades rurales en urbanas. La concentración urbana en la gran capital afecta de manera significativa el medio ambiente, que se deteriora y muchas ocasiones alcanza grados de

irreversibilidad. Por otra parte, las áreas conurbadas tienen gran importancia desde el punto de vista ecológico debido a sus vastos recursos naturales, agrícolas e hidrológicos, sin embargo, presentan también un continuo proceso de deterioro, debido a las presiones que sobre ellas ejerce el acelerado crecimiento de la mancha urbana.

El crecimiento hormiga de los asentamientos irregulares en las delegaciones con suelo de conservación, aunado a la creciente contaminación atmosférica y del agua, atenta contra los recursos naturales y la salud de la población del valle de México y provoca entre otros fenómenos, la modificación de los microclimas entre la ciudad central y la periferia, situación que se agrava por los más de 33 millones de tramos-viaje-persona-día que se establecen entre las zonas de habitación y las de empleo que realiza la población.

De acuerdo con la SEMARNAT y la PAOT, la superficie total del Distrito Federal es de 150 mil has; 17 mil, se formaban por áreas verdes, pero fueron urbanizadas entre 1957 y 1997. Se estima que aproximadamente cada año se pierden 500 has. de áreas verdes, lo que implica que cada 3 años, la capital del país suprime un territorio vegetal similar al Desierto de los Leones (1,500 has.), que elimina fuentes de recarga del acuífero y de oxigenación a la metrópoli. Se estima además, que la tasa de ocupación urbana creció a un ritmo de más de 300 has. anualmente.

El jefe de gobierno del Distrito Federal en su toma de protesta, señaló dentro de la estrategia de reordenamiento territorial y desarrollo sustentable, el impulso a la recuperación productiva de las áreas rurales de la ciudad y en las zonas de reserva ecológica, la restricción al crecimiento urbano, así como destinar recursos para apoyar actividades productivas, de modo que los campesinos vieran compensados sus esfuerzos y no tuvieran la necesidad de

vender sus tierras; sin embargo, de acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano, versión 2003, en menos de 60 años, la urbanización absorbió más del 50% de los pueblos indios originarios, ejidos y comunidades en la entidad, perdiéndose de esta manera, derechos agrarios, territorios, cultura, tradiciones y usos y costumbres; de los 93 pueblos originarios, en la actualidad quedan únicamente 46.

3.1.3 COSTOS SOCIALES.

El crecimiento no planeado de la ciudad, tiene como consecuencia la reproducción de condiciones de desigualdad social, pobreza y necesidades insatisfechas que afectan la calidad de vida de la población; representa precariedad y altos costos en el acceso a servicios, cobros abusivos de cuotas por parte de «urbanizadores piratas» y abogados tramitadores, hacinamiento y condiciones insalubres de habitabilidad. Los asentamientos irregulares generan diferentes problemas en materia de protección civil, invasión de terrenos ecológicos, déficit de vivienda y situaciones de riesgo. El sentir de las personas que viven en dichos establecimientos precarios, es de discriminación por parte del gobierno, porque están perjudicadas en su derecho de tener el mismo acceso a la habitación, cultura, salud y transporte.

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano, versión 1996, con base en una evaluación de las condiciones de vida a partir de las variables de vivienda, índice de educación e índice de ingresos, se afirma que la población de las áreas centrales tiene menores niveles de deterioro que los habitantes de delegaciones como Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa, las cuales, de acuerdo a éstos indicadores tienen condiciones de vida precarias, y corresponden a delegaciones que albergan asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación.

La calidad de vida de los pobladores de asentamientos informales, presenta índices inferiores y los indicadores de pobreza son más elevados, en relación con el promedio de la población urbana. Tal situación es producto de que en dichos lugares se dificulta y encarece la provisión de servicios públicos, como agua potable, alcantarillado y luz eléctrica, además, normalmente dichos servicios, resultan más costosos para los pobladores. La precariedad socioeconómica, multiplica los riesgos a los que están expuestos sus habitantes, por ejemplo, malas condiciones de higiene para niños y ancianos, deserción escolar, violencia doméstica y subempleo, que impacta negativamente sobre el desarrollo humano y social, aunado a la inseguridad que implica el no poseer un título de propiedad y temor al desalojo, que reproduce una sensación de marginalidad:

"La falta de servicios básicos, sumada a la ausencia de documentos de propiedad, crean las condiciones de marginalidad física y social que caracterizan a las ciudades partidas, esto es, divididas entre quienes son ciudadanos normales y quienes se encuentran segregados física, social y económicamente."²

El predominio del capital privado y la preferencia a las clases media y alta, tiene como consecuencia, la creación de un "espacio urbano privatizado", que constituye un espacio de segregación social por excelencia; ejemplo de ello, es la proliferación de locales para esparcimiento en la ciudad (canchas de tenis, salones de fiesta y clubes) de carácter privado, que refleja la tendencia creciente de la ciudad de hoy, para segregar desigualmente los servicios urbanos generales, polarizar los contrastes, reducir el espacio público y destinar mayor espacio al consumo e incremento de las ventas.

Los supuestos beneficios que representa la vida citadina, se encuentran en entre dicho; las ventajas que se presentaban atractivas para los flujos

² BRAKARZ, José: *Op.cit.*, pág. 18.

migratorios, con el tiempo se redujeron, y con ello, las posibilidades de desarrollo y bienestar social; ejemplo de lo anterior, es que si se continúa con la pérdida de hábitats y refugios para la biodiversidad, además de desaparecer especies de flora y fauna silvestres, se estaría terminando con los pulmones de la ciudad, situación que reduce de manera sustantiva la calidad de vida para toda la población que habita el Distrito Federal. En suma, el crecimiento desordenado e irregular, genera enormes costos sociales, los cuales son superiores a lo que implica una previsión de reservas territoriales congruentes con los planes, desafortunadamente la práctica de la planeación inició para ser un correctivo y no un preventivo en materia urbana.

3.1.4 COSTOS PARA LA CIUDAD.

Los impactos para la ciudad y para su gobierno, van desde el aumento del número de enfermos en hospitales, hasta la necesidad de crear infraestructura y llevar servicios públicos a localizaciones poco adecuadas, suministrar mayores recursos a protección civil y tener espacios con servicios subutilizados. Además, la existencia de cinturones de pobreza, repercute en la economía, ya que se reduce el atractivo para la localización y establecimiento de negocios. Para los gobiernos locales representa limitaciones y sobrecostos en la prestación de servicios, estrechez de la base impositiva y una fuente permanente de conflictos sociales y políticos.

Adicionalmente, con el aumento de la mancha urbana en suelo de conservación, mediante el acceso ilegal, aumenta el déficit de vivienda y servicios públicos. Por otra parte, la transportación de personas y de bienes se convierte en una fuente de problemas sociales y ecológicos. Por lo anterior, la atención a los asentamientos irregulares, debe ser un punto prioritario del

gobierno, ya que es preferible invertir en prevención, que asumir de manera general todos los costos que implica el crecimiento desordenado de la ciudad.

3.2 TENDENCIAS DEL DESARROLLO URBANO Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES.

El manejo de la administración urbana, se hace cada vez más importante para el crecimiento y resolución de problemas que presenta actualmente la ciudad. La planeación constituye un elemento fundamental para generar un desarrollo de manera ordenada y evitar fuertes concentraciones de la población que generan impactos negativos en el medio ambiente. Se observa que la preocupación y conciencia social sobre los problemas espaciales y ambientales se difunde de manera amplia en las últimas décadas y crece el consenso sobre la necesidad de trabajar con base en la planeación urbana, como instrumento que no sólo permita la corrección de problemas, sino también concebir formas para prevenirlos.

Se prevé que la participación gubernamental en los fenómenos espaciales, tenderá a ser creciente; la visión de los programas a realizar deberá ser lo bastante amplia y vincularse con estudios de impacto ambiental hechos con seriedad y rigor técnico. Entre los principales puntos que muestran los escenarios tendenciales se encuentran los siguientes:

3.2.1 MEDIO AMBIENTE.

Actualmente el Distrito Federal obtiene del acuífero del subsuelo más del 60% del agua que consume, el cual se encuentra sobreexplotado en un 50%, es decir, por cada litro que se infiltra en el subsuelo, la ciudad consume litro y medio, por lo que de continuar la tendencia del crecimiento urbano sobre suelo de conservación, se agudizará la problemática del suministro de servicios

básicos como el agua potable, que podría ser inexistente en algunos casos, ya que se agotaría el acuífero y habría hundimientos con afectaciones en edificios y viviendas; de cancelarse las fuentes de agua, se seguirá "importando" el líquido vital de lugares cada vez más alejados, situación que implica elevadas inversiones en infraestructura, gasto energético y de administración: "la explotación de los acuíferos del valle produce el abatimiento de 10 y 12 metros del nivel freático y hundimientos de hasta 10cm/año. Este proceso afecta al 40% del Distrito Federal".³

De continuar el deterioro de la naturaleza y producción agrícola, se calcula que para el año 2010 se perderá el 14 % de los bosques y más de la mitad de la Sierra de Santa Catarina con sus áreas de recarga del acuífero. A ello se sumarán daños en otros cerros y volcanes, como el de Guadalupe, que para el año 2020 podría perder cerca de las dos terceras partes de su volumen. En el escenario referido, por cada hectárea urbanizada se perdería un volumen de agua equivalente al requerido para el consumo de 6 mil personas. Seguir con la expansión hacia zonas de recarga de los mantos freáticos, representa que para el año 2010 la pérdida se incrementará al volumen de agua requerido por 2 millones setecientos mil personas, cifra que en el año 2020 podría ascender a la demanda de tres millones ochocientos mil personas afectadas.⁴

De no consolidarse las acciones de restricción y protección que se plantean en los programas relacionados con asentamientos humanos irregulares, las zonas de conservación, seguirán siendo sometidas a fuertes presiones: el sector inmobiliario buscaría superficies para la construcción de nuevos desarrollos, lo que significaría continuar la tendencia hacia la especulación inmobiliaria, sobre todo, en áreas naturales y agropecuarias de propiedad social, donde la actividad agrícola se encuentre deprimida. La población desplazada de las

³ PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL 1996, versión abreviada, pág. 11.

⁴ PROGRAMA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL, SMADF, 2002-2006.

delegaciones centrales buscaría vivienda en las delegaciones periféricas, continuando con el patrón de ocupación irregular y de crecimiento hormiga.

No generar los mecanismos de retribución a los detentores del usufructo del suelo de conservación, con opciones concretas para la compensación de los servicios ambientales prestados, y no superar la baja productividad agraria, mediante el uso de tecnologías apropiadas, actuales y aplicación de medidas que resuelvan los problemas legales de la tenencia de la tierra, significará continuar con fenómenos como la parcelación, ventas clandestinas y disminución del cinturón verde de la ciudad.

Continuar con las tendencias de transformación de la cobertura vegetal forestal, significa que para el año 2025 se habrá perdido el 14% de los bosques de la entidad, por lo que se corre el riesgo de un calentamiento gradual en toda la cuenca; reducción de la función de amortiguamiento climático de los bosques y disminución de la humedad relativa a corto plazo, con la subsecuente reducción de las precipitaciones que traerá como consecuencia un incremento en el déficit del balance recarga-extracción del acuífero.⁵ Por lo anterior, es fundamental controlar invasiones en áreas boscosas localizadas en el Distrito Federal y evitar cualquier alteración a sus condiciones naturales. La destrucción de la biodiversidad pone en peligro la supervivencia de la capital, que afecta a más de 20 millones de personas, no sólo de la entidad, sino de la zona metropolitana.

⁵ PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL , versión 2003. En *Tendencias: suelo de conservación y áreas naturales protegidas*.

3.2.2 POLÍTICA.

Dado que en la capital se asientan los poderes federales y principales piezas del sistema político, partidos, medios masivos y por concentrar buena parte de la actividad manufacturera del país y la mayor parte de los servicios culturales, educativos, hospitalarios, de informática y financieros, es y seguirá teniendo importancia central en el escenario político y económico. En materia política, dado que al jefe de gobierno, se le considera como el segundo puesto en importancia después del presidente de la república, se prevé seguirá atrayendo la atención de medios masivos de comunicación, por lo que sus decisiones y posturas políticas, seguirán constituyendo factores clave en la opinión pública. Asimismo, se espera que el Gobierno capitalino continúe señalando en su discurso, políticas de sustentabilidad para el Distrito Federal y protección de áreas naturales.

Dentro del diseño del federalismo, el Distrito Federal, tendrá que buscar el reconocimiento de su identidad propia en lo jurídico y en lo político. De no encontrarse los mecanismos más adecuados, el destino de la gran urbe, será mantener una sociedad dividida, sin acuerdos ni posibilidades de contar con la colaboración de los ciudadanos organizados.

3.2.3 ECONOMÍA.

Dado que gran parte del desarrollo urbano es moldeado y definido por la dinámica económica, se revisan las tendencias prevalecientes en el Distrito Federal en esta materia. La entidad presenta un descenso del sector primario y del secundario, muestra del deterioro de la productividad por falta de atención gubernamental en las actividades del suelo rural. Por otra parte, las actividades que muestran mayor crecimiento corresponden al sector terciario, como las comerciales, restauranteras, hoteleras, comunicaciones, alquiler de inmuebles,

servicios profesionales, educación, esparcimiento, comunicaciones e informática. También se manifiesta un aumento de actividades informales (mercados ambulantes) que responden a lógicas de sobrevivencia de amplios grupos de población en condiciones de pobreza, muchos de los cuales se encuentran en asentamientos irregulares.

El desarrollo económico del Distrito Federal es muy significativo; aporta más del 22% del Producto Interno Bruto nacional; junto con el Estado de México, concentra más del 22 % de la población (casi uno de cada cuatro mexicanos) y genera el 33% del PIB nacional. El conjunto de la zona metropolitana del valle de México sobrepasa el 30 % de la generación de la riqueza mexicana, y el Distrito Federal sigue siendo el núcleo económico más importante de la región y del país; sin embargo, de 1980 a 2001 el PIB capitalino disminuyó su participación porcentual. De acuerdo con las últimas cuentas nacionales, de 2000 a 2001 siguió con una ligera tendencia descendente:

Cuadro 6. Producto Interno Bruto del Distrito Federal.

Año	1980	1985	1988	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
D.F.	25.15	20.96	21.35	23.93	23.75	23.14	22.98	23.00	22.56	22.50	22.70	22.36

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, PIB por entidad federativa 1993. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, México, Sistema de Cuentas Nacionales de México, PIB por entidad federativa 1993-2001. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, México. En *PGDUDF* versión 2003.

Se espera que la región central conserve su primacía económica con el Distrito Federal como principal centro de servicios, cada vez más especializado. Se observa que se acelera el proceso de concentración económica y terciarización del empleo en la medida que existe un crecimiento en la pérdida de los empleos industriales. Las actividades informales tenderán a incrementarse en

un lapso inmediato. Como consecuencia de los fenómenos anteriores, se advierte mucha presión sobre zonas ecológicas.

3.2.4 TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS.

La Ciudad de México presenta una constante readecuación demográfica producto de la concentración poblacional en la ciudad, que impulsa la expansión de la mancha urbana a la zona sur sobre áreas de conservación y a los municipios colindantes del Estado de México. De no revertirse las tasas de crecimiento de la población, se estima que podría aumentar la presión en los cascos urbanos de los poblados tradicionales y en los asentamientos de reciente creación, lo que generaría más asentamientos irregulares. Por otra parte, la migración cambia ligeramente su modelo, dado que el principal destino deja de ser la Ciudad de México para producirse de un estado a otro.

De acuerdo con las tendencias demográficas, se advierte que el área urbana correspondiente al Distrito Federal no presentará un gran crecimiento, sino que presentará una redefinición por efecto de las tendencias demográficas y económicas, que irán especializando las áreas delegacionales. De esta manera las demarcaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, seguirán como centro de servicios y comercio; Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Cuajimalpa, como zona de alta calidad de vida, diversificada, con estructura urbana suficiente; Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras, será la zona de transición, con área urbana en su parte norte, pero con una significativa zona rural sujeta a gran presión de poblamiento; y Milpa Alta como la zona más rural del Distrito Federal, con una gran importancia en el ámbito ecológico.⁶

⁶ PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, versión 1996.

Cuadro 7. Crecimiento poblacional en las delegaciones del Distrito Federal y tendencias de crecimiento (miles de habitantes).

Año	1990	1995	2000	2010	2020
Total del D.F.	8235.7	8481.8	8567.0	8757.4	8979.0
B. Juárez	407.8	374.7	373.5	372.2	369.9
Cuauhtémoc	595.9	535.1	534.6	535.0	536.0
M. Hidalgo	406.9	365.3	364.9	365.2	365.4
V. Carranza	519.6	468.8	467.8	465.9	465.1
Azcapotzalco	474.7	437.0	436.1	433.5	431.9
A. Obregón	642.8	682.9	687.9	697.1	707.5
Coyoacán	640.0	696.8	701.6	712.8	724.6
G.A. Madero	1268.0	1212.2	1200.2	1177	1155.6
Iztacalco	448.3	413.8	407.8	397.6	387.9
Iztapalapa	1490.0	1699.2	1718.6	1758.5	1804.7
Cuajimalpa	119.7	142.4	152.5	176.0	202.9
Tláhuac	206.7	257.1	271.6	303.0	338.5
Xochimilco	271.2	317.7	335.8	373.9	417.5
Tlalpan	484.9	589.1	609.1	651.5	698.6
M. Contreras	195.0	215.9	226.2	249.6	275.6
Milpa Alta	63.7	73.8	78.8	88.4	97.0

Fuente: Porras Macías, A. 1995, en *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, 1996 versión abreviada, pág. 7.

Nota. Las delegaciones que se encuentran en negritas poseen suelo de conservación.

Se observa que de mantener las tendencias del crecimiento poblacional, para el año 2020, el Distrito Federal alcanzará una población cercana a los 9 millones de habitantes, que implica continuar con despoblamiento de la entidad en delegaciones centrales e incremento poblacional en aquellas con suelo de conservación, así como en los municipios metropolitanos del Estado de México. Por otra parte, las zonas de uso habitacional ocuparán la mayor parte del tejido urbano; los desarrollos residenciales seguirán ocupando áreas ubicadas al poniente y al sur poniente (que cuentan con la mayor dotación de servicios, tanto en cantidad como en calidad); y hacia el oriente y sur oriente subsistirán los usos habitacionales de los grupos de menores recursos.

En los últimos años, surgió una ocupación mayoritariamente ilegal hacia el sur, que pone en peligro el equilibrio ecológico del valle. La falta de opciones para los asentamientos humanos y los problemas de dotación de equipamiento y servicios en zonas irregulares, pueden agudizarse en caso de no contar con medidas e instrumentos oportunos para encauzar esa población hacia el área destinada al desarrollo urbano (delegaciones centrales). Otra tendencia previsible, es que debido a la escasez de suelo urbanizable hacia donde extenderse en el Distrito Federal, se incrementarán las densidades, esto es, aumentarán los habitantes por cada km², lo que significa que la ciudad tenderá a ser más compacta y elevar su altura promedio en la mayoría de los barrios y colonias.

En relación con los poblados rurales en suelo de conservación, en los últimos años su población experimentó un fuerte crecimiento y al mismo tiempo la población económicamente activa sufrió un descenso notable. De mantenerse los escenarios de crecimiento demográfico, se reduciría la superficie de los suelos agropecuarios y forestales y disminuirían las posibilidades de desarrollo socioeconómico en la región, lo que repercutiría negativamente sobre la estructura física y social de los poblados y del equilibrio ecológico del Distrito Federal. A pesar de lo anterior, en caso de aplicarse los lineamientos de planeación, normativos y programáticos, se prevé la reducción de la presión urbana sobre la línea de conservación a corto plazo, como consecuencia de la aplicación del Programa General de Ordenamiento Ecológico de la entidad.

En síntesis, se puede decir que el valle de México ya no cuenta con terrenos aptos para nuevos desarrollos: las zonas del sur del Distrito Federal son terrenos montañosos y forestados, la zona del Ajusco es vital para la recarga del acuífero, y en Xochimilco se encuentran los últimos vestigios de la cultura y del paisaje prehispánico. Hacia el poniente el terreno está conformado por barrancas forestadas en su mayoría, difíciles de urbanizar y de comunicar

adecuadamente; además de que su urbanización distorsionaría los patrones de drenaje y captación de agua. En el oriente del valle, se presentan terrenos planos, pero de muy baja capacidad de carga y en muchos casos fácilmente inundables, además de que se encuentra en una zona rezagada desde el punto de vista de infraestructura. Finalmente, en el norponiente y nororiente -territorio del Estado de México- se encuentran los terrenos más aptos para la urbanización, pero aún presentan dificultades por la pérdida de suelo agrícola, la lejanía y la falta de infraestructura de transporte masivo.⁷

Con el fin de conocer las agrupaciones actuales de las delegaciones del Distrito Federal, para establecer líneas de acción futuras de acuerdo con sus características ambientales y con ello evitar más asentamientos irregulares, se revisan las unidades de ordenamiento territorial que establece el Programa General de Desarrollo Urbano versión 2003, que corresponden a las agrupaciones de demarcaciones, áreas urbanas y ambientales, cuyas características, condiciones y problemática son semejantes. Dicha propuesta, considera tanto los límites político-administrativos de las delegaciones, como la línea limítrofe entre el área urbana y el área de conservación ecológica, así como lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico. Las unidades son las siguientes:

A. Ciudad Central.

Conformada por las demarcaciones de Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza; se prevén como políticas, mejoramiento urbano, reciclamiento, conservación patrimonial y de desarrollo, a través de las cuales se deberá potenciar la utilización del suelo para uso habitacional y mixto, además de restablecer y conservar los valores arquitectónicos y patrimoniales.

⁷ GAMBOA DE BUEN, Jorge: *Ciudad de México. Una visión*, México, FCE, 1994, pág. 78.

B. Primer Contorno

Estará conformado por las demarcaciones territoriales de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco; la política de este contorno se orientará a restablecer el equilibrio en la utilización y capacidad de la infraestructura y el equipamiento, así como potenciar el aprovechamiento del suelo en sus diversos usos, dando prioridad al habitacional y al industrial.

C. Segundo Contorno.

Comprende las secciones del suelo urbano correspondiente a las demarcaciones de Cuajimalpa de Morelos, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan e Iztapalapa y la totalidad de la Delegación de Coyoacán; parte de este contorno presenta carencias, principalmente en lo que se refiere a la dotación de redes de infraestructura, distribución de los servicios básicos y equipamiento urbano. Es contiguo al suelo denominado de conservación en la parte sur y surponiente, por lo que su comportamiento en cuanto a infraestructura, vialidad, equipamiento, así como la forma de utilización del suelo para los diferentes usos, deberán ser regulados para evitar el crecimiento urbano hacia las zonas de alto valor ambiental.

D. Tercer Contorno.

Comprende la totalidad del territorio de Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta, así como las secciones de suelo de conservación ubicadas al sur correspondiente a las delegaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Tlalpan; incluye también las áreas de suelo de conservación localizadas al norte de la delegación Gustavo A. Madero (Sierra de Guadalupe) y el Cerro de la Estrella y la Sierra de Santa Catarina en Iztapalapa. Este contorno proporciona la sustentabilidad ambiental de la ciudad por lo que deberán

aplicarse medidas de contención del crecimiento urbano irregular mediante el reforzamiento de actividades productivas rentables y sustentables. Precisan atención especial, 44 poblados rurales consolidados, de los cuales 6 se ubican en suelo urbano y 36 dentro del suelo de conservación. En estos últimos, se requiere delimitar los centros de población, considerar el área necesaria para el desarrollo futuro y prever exclusivamente el crecimiento natural.

3.2.5 VIVIENDA.⁸

El viraje en la orientación de la economía de los últimos años a nivel nacional, señala una reducción significativa de la participación del Estado para adquirir reservas territoriales y construir viviendas de interés social. Del mismo modo, se abandona el carácter social de los organismos oficiales de vivienda para convertirse en organismos financieros hipotecarios que apoyan sólo a la población con mayor capacidad de pago, situación que provoca el aumento drástico en el déficit de vivienda y deterioro progresivo de las condiciones habitacionales de amplios sectores de la población.

Las familias de bajos ingresos son las más afectadas por no ser consideradas como sujetos de crédito, por lo que, de no contar con políticas de fomento a este sector, se prevé que a mediano plazo continúe la contracción del sector inmobiliario, sobre todo en la producción de vivienda de interés social.⁹ La demanda de espacio habitable, es y seguirá siendo una necesidad creciente que demande la población y al mismo tiempo un reto muy importante al cual enfrenta el gobierno de la ciudad de México.

⁸ La vivienda es entendida como aquél espacio que debe cubrir las necesidades de protección, higiene, privacidad, comodidad, ubicación y seguridad en la tenencia.

⁹ PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, versión 2003. En *Tendencias: acceso equitativo a la vivienda*.

3.2.6 CONFORMACIÓN METROPOLITANA Y MEGALOPOLITANA.

Resulta importante conocer las tendencias regionales que afectan el Distrito Federal, dado que de acuerdo con los escenarios proyectados, existe despoblamiento en las delegaciones centrales y crecimiento desmesurado en suelo de conservación y municipios del Estado de México. Aunque el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la Ciudad de México es el Distrito Federal, es observable que la ciudad excede geográfica y estructuralmente dicho territorio, ya que se extiende sobre el conjunto de municipios del Estado de México, de manera que la conformación de centros de población rebasa límites político-administrativos y constituye conurbaciones.

Se entiende como zona metropolitana la extensión que incluye a la unidad política administrativa que contiene la ciudad central y las unidades político-administrativas contiguas a ésta, con características urbanas. Su área de influencia abarca además de la Ciudad de México, 58 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo.¹⁰

Se entiende como megalópolis el conjunto de metrópolis que se integran funcionalmente en términos económicos, comprende un total de 265 unidades político-administrativas integradas por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 31 municipios del estado de Hidalgo, 99 del Estado de México, 31 de Morelos, 36 de Puebla y 52 de Tlaxcala. La tendencia de la metrópolis y megalópolis se observa en el siguiente cuadro:

¹⁰ UNIKEL, Luis: "El desarrollo urbano en México", en MENDOZA SÁNCHEZ, Laura Ivonne: *La Administración Pública y el desarrollo urbano en el Distrito Federal. El caso de la delegación Tláhuac*, México, 2001, pág. 14 (Tesina).

Cuadro 8. Crecimiento poblacional en la megalópolis del centro de México 2000-2025. Escenario tendencial (millones de habitantes).

Ambito	2000	2003	2006	2010	2020	2025
Total Nacional	97.48	101.48	105.29	109.79	119.50	123.20
Megalópolis (1)	26.80	27.90	29.00	30.40	33.40	34.60
Corona Regional (2)	8.41	8.90	9.40	9.61	11.61	12.01
ZMVM (3)	18.39	19.00	19.60	20.79	21.79	22.59
Mpos. Conurbados (4)	9.73	10.32	10.86	11.96	12.78	13.49
Distrito Federal	8.60	8.68	8.74	8.83	9.01	9.10

NOTAS:

(1) Comprende un total de 265 unidades político-administrativas integradas por las 16 delegaciones del DF, 31 mpos. del estado de Hidalgo, 99 del Estado de México, 31 de Morelos, 36 de Puebla y 52 de Tlaxcala.

(2) Comprende las zonas metropolitanas de Pachuca, Toluca, Cuernavaca-Cuautla y el resto rural de la megalópolis del centro del país.

(3) Se integra por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 mpos. del Estado de México y uno de Hidalgo.

(4) Comprende 58 mpos. del Estado de México y un municipio de Hidalgo (Tlaxayuca).

Fuente: Elaboración sobre la base del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI; Consejo Nacional de Población. Proyecciones de Población de México 1995-2020, México, 1999. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del valle de México, México, 1998.

Se observa que la dinámica de urbanización es tal, que se adelanta por mucho a la capacidad de respuesta del Estado para resolver la problemática urbana; el fenómeno muestra la creciente importancia de la planeación y seguimiento en el desarrollo de ciudades en nuestro país. La concentración económica y demográfica en la Ciudad de México, se agudiza con el surgimiento de la megalópolis, que no posee barreras para detener el desbordamiento hacia los municipios vecinos de los estados, con los que comparte fronteras y que abarca la concentración de varias ciudades. Ante tal situación, se espera que los requerimientos para el desarrollo urbano aumenten:

"En la actualidad, la Ciudad de México se encuentra en un estadio transicional de una fase metropolitana con alta segregación, a una etapa en la que surge y se consolida 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 del 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." ¹¹

3.2.7 PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Se considera que la participación ciudadana seguirá siendo fundamental para el desarrollo urbano y cuidado del suelo de conservación del Distrito Federal. Si en realidad la civilidad ha despertado, la tendencia es que los ciudadanos intervengan de manera más dinámica en la solución de problemas, en particular, la protección del medio natural. Así, se abre paso a un orden de gobierno que tiende a la creación de unidades gubernamentales con base en los pueblos, barrios y colonias, para cumplir una serie de funciones político-administrativas, con derecho a participar en la administración, planeación de obras comunitarias y definición de políticas delegacionales y de la ciudad en su conjunto.

La Ciudad de México, en opinión de sus habitantes y de la percepción de la opinión pública mundial, necesita con urgencia frenar y modificar las tendencias adversas de su distribución poblacional, deterioro del medio ambiente y polarización de su vida social; su desarrollo no debe ser visto como el paradigma del desastre urbano. De continuar las tendencias negativas, en unas cuantas décadas será imposible de administrar, acrecentarán las tensiones políticas que se tornarán inmanejables, donde la polarización entre sectores sociales, el colapso de servicios públicos y la ingobernabilidad de

¹¹ MENDOZA SÁNCHEZ, Laura Ivonne: *Op. cit.* pág. 16

amplias zonas pudieran llegar a ser muy frecuentes. La entidad es y seguirá siendo, el centro indiscutible de la vida política y económica del país, por lo que el trabajo de la administración urbana debe reforzarse y considerarse estratégico.

3.3 RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN URBANA FRENTE AL PROBLEMA DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES.

La administración urbana en el Distrito Federal constituye un proceso complejo, ya que mezcla problemas técnicos, financieros y económicos en su calidad de metrópolis, megalópolis y capital de la república. Los principales retos que se observan en la problemática urbana relacionados con asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación, son los siguientes:

- Conducir adecuadamente los asentamientos humanos y restaurar el medio ambiente.
- **Mitigar** el crecimiento demográfico en delegaciones con mayores índices de crecimiento natural¹².
- Elevar la calidad de vida de habitantes de asentamientos irregulares.
- Promover mayores y mejores servicios públicos para la población urbana y rural del Distrito Federal
- Promover el acceso más equitativo de la población a la vivienda, bienes y servicios urbanos.
- Mejorar la estructura urbana procurando el reciclamiento de áreas de baja densidad.
- Mejorar los espacios dedicados a la vivienda popular en zonas de la ciudad que carecen de infraestructura y servicios.

¹² En el crecimiento poblacional intervienen dos elementos de naturaleza diversa. la reproducción natural o biológica, es decir, la diferencia entre nacimientos y defunciones, y el factor social, es decir, el movimiento de personas que salen de una localidad a otra para buscar nuevas oportunidades de vida y que se conoce como migración.

- Mejorar mecanismos para la participación ciudadana.
- Consolidar el funcionamiento de los Consejos Ciudadanos, como instancias de representación territorial del Distrito Federal y de decisión sobre los programas operativos anuales delegacionales.
- Consolidar el cambio en hábitos cotidianos, conciencia y participación ciudadana hacia la problemática ambiental.
- Desarrollar programas de capacitación en materia de desarrollo urbano.
- Fortalecer instituciones responsables del ordenamiento territorial y protección de zonas naturales.
- Perfeccionar y ampliar la normatividad e institucionalidad ambiental
- Ampliar y mejorar la coordinación metropolitana y megalopolitana.
- Apego a mecanismos preventivos como el ordenamiento ecológico.
- Evaluación permanente de programas relacionados con asentamientos humanos en suelo de conservación.
- Reconocimiento del valor de servicios ambientales.
- Reducir dos extremos que resultan costosos, la excesiva centralización en cuatro zonas metropolitanas, y la aguda dispersión de localidades rurales.¹³

Además, entre los grandes retos, vale la pena destacar el fenómeno ocurrido en 1997, donde la convivencia democrática entre los órdenes de gobierno en el Distrito Federal, se agudizó por la alternancia y llegada del PRD, partido distinto al del presidente de la república hasta entonces priísta; en el año 2000 la situación se repite, pero con la alternancia presidencial que llevó al PAN al gobierno del país. Lo anterior abre nuevas interrogantes sobre la capacidad de trabajar de manera coordinada y eficiente, independientemente del signo político del principal responsable de la entidad, fenómeno que se conoce como gobiernos divididos y el cual representa uno de los principales retos en materia urbana.

¹³ La disparidad de la densidad se muestra en el caso de la ciudad de México donde habitan aproximadamente 5,494 personas por km² en relación con Baja California Sur donde habitan sólo 4.3 personas por km².

Consolidar un gobierno democrático, con mayor participación ciudadana que realmente forme parte de las decisiones gubernamentales, capaz de generar desarrollo sustentable para que los habitantes respeten el medio natural, y mitigar el crecimiento desordenado en delegaciones con suelo de conservación, son algunos de los principales retos a los que se enfrenta el gobierno del Distrito Federal. En relación con la política pendiente de cero tolerancia en áreas de conservación ecológica, un reto más, es asumir el costo político de las acciones de desalojos.

La implantación de un sistema de administración estratégica urbana, es un instrumento que mediante su aplicación, representa un acercamiento muy importante a los grandes retos aquí planteados. Dicho sistema se detalla en el siguiente apartado.

CAPÍTULO IV

**ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA URBANA
APLICADA AL PROBLEMA DE ASENTAMIENTOS
HUMANOS IRREGULARES EN SUELO DE
CONSERVACIÓN.**

Uno de los objetivos del presente capítulo, es enfatizar el papel que juega la administración pública como instrumento de gobierno en la conducción de asentamientos humanos, protección del medio ambiente y generación de desarrollo urbano. Se pretende vincular los elementos que integran una administración estratégica urbana con la problemática de asentamientos irregulares en suelo de conservación. En ese sentido se establece la necesidad de reforzar las fases del proceso administrativo: planeación, organización, integración, dirección y control en materia urbana; integrar tecnologías y trabajar al lado de otras disciplinas para mitigar el crecimiento anárquico de la mancha urbana en el Distrito Federal.

4.1 PREMISAS DE LA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA.

Como se señaló en el primer capítulo, una administración estratégica urbana implica plantear objetivos medibles y alcanzables, proponer acciones y estrategias necesarias con base en el conocimiento de la problemática y en los recursos con que cuentan las instituciones; constituye un proceso integral en la administración pública, ya que conjuga la serie de actividades racionales del proceso administrativo con la integración de tecnologías acordes a la administración pública mexicana, como instrumentos que faciliten y/o mejoren la consecución de objetivos; además, intenta armonizar los diferentes puntos de vista, ya que recoge las aportaciones de diferentes disciplinas en materia urbana para integrarlas en una propuesta de solución y resolver los problemas de la ciudad.

La administración estratégica urbana, debe propiciar la comunicación y la interacción de directivos y empleados de todos los niveles de jerarquía; se pretende que la organización funcione como un equipo eficaz y eficiente, ya que es un enfoque sistemático, lógico y objetivo para la toma de decisiones de los organismos públicos; permite ordenar la información cualitativa y

cuantitativa, integrar la sensibilidad político-administrativa que se basa en las experiencias, juicios y sensaciones del pasado, con el análisis objetivo. Esta herramienta es útil para tomar decisiones estratégicas, porque al complementarse la experiencia con el análisis de información, se genera la absorción de incertidumbre.

Las organizaciones públicas deben estar pendientes de las tendencias y hechos internos y externos, de tal manera que al existir cambios que las afectan, se cuente con la capacidad para realizar movimientos oportunos; deben ser capaces de detectar cambios con astucia y adaptarse a ellos, para lo cual una administración estratégica urbana debe ser constante y parte de la cultura organizacional, de manera que con la entrada de cada nueva administración en el ámbito público, se sigan con programas prioritarios, evalúen los avances y se mantengan actualizadas las bases de datos.

Entre los beneficios de la aplicación del modelo estratégico que se propone, se encuentran el mejor funcionamiento de las organizaciones, producto del enfoque sistemático, lógico y racional para elegir directrices; permite estar alerta ante amenazas externas; promueve orden y disciplina; permite detectar oportunidades, tener una visión objetiva de problemas públicos, contar un marco para coordinar y controlar actividades, asignar con mayor eficacia los recursos, fortalecer la comunicación interna del personal y promover un enfoque cooperativo e integrado, ya que una de sus metas, es lograr comprensión de directivos y empleados de lo que hace la institución y por qué lo hace:

"Las oficinas y departamentos del gobierno están encontrando que sus empleados se entusiasman ante la oportunidad de participar en el proceso de administración estratégica y por consiguiente, repercute en la misión, objetivos, estrategias y políticas de la organización... además

las oficinas de gobierno están usando el enfoque para preparar y fundamentar solicitudes formales de fondos extraordinarios."¹

La buena formulación de las estrategias por sí misma, no garantiza su correcta implementación, dado que siempre es más difícil hacer algo, que decir que se va a hacer, por lo que en el éxito de las estrategias, no basta realizar documentos con buenas intenciones, ni realizar una serie de programas a los que no se les presta la suficiente atención, sino se trata de ejecutar cada uno de los planes y llevarlos a buen término mediante el seguimiento del proceso administrativo, desde la planeación hasta el control de las actividades.

Cuadro 9. Sentido de la formulación e Implementación.

Formular estrategias.	Implementar estrategias.
Colocar a las fuerzas en sus posiciones antes de entrar en acción.	Administrar las fuerzas durante la acción.
Se concentra en la eficacia (lograr el fin).	Se concentra en la eficiencia (lograr el fin, optimizando recursos).
Primordialmente es un proceso intelectual.	Primordialmente es un proceso operativo.
Capacidades analíticas e intuitivas (experiencia) sólidas.	Motivación y liderazgo.
Coordinación de unas cuantas personas.	Coordinación de muchas personas.

Fuente: FRED R., David: *Conceptos de administración Estratégica*, México, Prentice Hall hispanoamericano 5ª edición, 1997, pág. 439.

¹ FRED R., David: *Conceptos de administración Estratégica*, México, Prentice Hall hispanoamericano 5ª edición, 1997, pág. 73.

4.2 TÉRMINOS UTILIZADOS EN LA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA.

4.2.1 ESTRATEGIA.

Es la persona responsable del éxito o del fracaso en la creación, implementación y evaluación de las estrategias; es la alta dirección de la organización gubernamental. En el problema de asentamientos irregulares en suelo de conservación, los estrategas son los responsables de las instituciones encargadas en la atención y resolución del problema, como la SEDUVI, SMADF, PAOT y CORENA. Dichas personas son los principales actores en la puesta en marcha del modelo de administración estratégica y por ende, de las acciones necesarias para la conservación de áreas ecológicas y conducción de asentamientos humanos. Un buen estratega planea y controla sus planes.

4.2.2 DECLARACIÓN DE LA MISIÓN .

Constituye la definición duradera del objeto y propósito fundamental de la organización; constituye su razón de ser. La misión responde a la preguntas, cuál es la actividad a realizar y , a qué se dedica la organización. En la administración estratégica se establece la misión de acuerdo al problema, quedando de la siguiente manera: preservar el suelo de conservación de las nueve delegaciones del Distrito Federal, previniendo asentamientos irregulares y conduciendo los establecimientos humanos a suelo urbanizable, esto es, que cuenta con los satisfactores para cubrir necesidades de la población en materia de servicios públicos, infraestructura, vivienda y medio ambiente.

4.2.3 VISIÓN.

Constituye la aspiración o aspiraciones hacia el futuro del tipo de organización que se quiere o pretende alcanzar; es predeterminar o imaginar el futuro ideal o deseado para la organización; responde a la pregunta qué queremos ser. Al igual que la misión, también se establece una visión para cada problemática. Así, la visión es: ser una entidad con equilibrio entre el suelo urbano y el suelo de conservación, contando con instituciones responsables del desarrollo urbano y preservación del medio ambiente con atribuciones claras y unificadas, a efecto de mitigar asentamientos humanos irregulares en áreas naturales y contar con espacios necesarios para la habitación, consolidando el derecho de un medio ambiente adecuado para los habitantes del Distrito Federal.

4.2.4 AMENAZAS Y OPORTUNIDADES EXTERNAS.

Son aquellos hechos, fenómenos y tendencias del orden económico, social, cultural, demográfico, ambiental, político, jurídico, gubernamental y tecnológico que pueden perjudicar o beneficiar a la organización pública. Dichos elementos se encuentran fuera de su control, dado que son externos; sin embargo, es fundamental tomarlos en cuenta porque pueden impactar significativamente su funcionamiento. En el presente análisis, se entenderán aquellas amenazas y oportunidades que se encuentran fuera del alcance del GDF y específicamente de las instituciones involucradas en el problema analizado. Es fundamental prevenir y mitigar las amenazas que lo rodean, así como aprovechar las oportunidades en el exterior. Ver análisis FODA (cuadro 10).

4.2.5 DEBILIDADES Y FORTALEZAS INTERNAS.

Son aquellos factores y características que constituyen por una parte, fuente de flaqueza o deficiencia y por otra, origen de vigor, firmeza y fuerza

respectivamente, dentro de las organizaciones públicas. Las debilidades y fortalezas al interior, son características que se encuentran al alcance de la organización y por lo tanto puede fortalecerlas (en el caso de las debilidades) o bien utilizarlas (fortalezas); es importante aprovechar fuerzas y fortificar debilidades internas. En el análisis, se entenderán debilidades y fortalezas al interior del GDF y específicamente instituciones involucradas en el cumplimiento de la misión relacionada con la protección del suelo de conservación. (Ver cuadro 10).

4.2.6 OBJETIVOS A LARGO PLAZO.

Son resultados específicos que se pretenden alcanzar (cualitativos) en períodos de más de un año. En materia de asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación, los objetivos a largo plazo son: mitigar la devastación de áreas naturales del Distrito Federal, restablecer zonas alteradas, conducir a la mayor parte de población de asentamientos informarles a espacios con infraestructura disponible, fortalecer las instituciones responsables del control del desarrollo urbano y medio ambiente, y consolidar la legislación en la materia, a efecto de clarificar funciones y atribuciones de dichos organismos.

4.2.7 METAS.

Son resultados que se deben alcanzar a corto plazo, para lograr en conjunto, los objetivos planteados en lapsos de más de un año; dichos resultados se consideran cuantitativos. Las metas en el caso de la problemática analizada, son disminuir el número de asentamientos irregulares en suelo de conservación y de hectáreas boscosas devastadas por la mancha urbana, consolidar, reubicar o desalojar asentamientos en dicho espacio, aplicar los

programas relacionados con la problemática de asentamientos irregulares como el de ordenación ecológica y de protección ambiental.

4.2.8 ESTRATEGIA.

Se considera estrategia, el plan o forma sistemática, preconcebida y razonada para alcanzar los objetivos a largo plazo. Continuando con el análisis, las estrategias generales son: realizar diagnósticos confiables en materia de asentamientos irregulares, con el fin de determinar el número de ellos que se localizan en suelo de conservación; actualizar bases de datos; definir atribuciones para la sanción en materia ambiental; aplicar políticas de consolidación, reubicación y desalojo en dichos asentamientos; implementar el programa cero establecimientos en áreas naturales, acompañado de la comunicación social necesaria; integrar proyectos productivos en áreas rurales, e implementación del programa de recuperación y saneamiento de áreas afectadas, en el marco de una administración estratégica urbana y su implicación (fortalecimiento del proceso administrativo, integración tecnológica y trabajo multidisciplinario).

Adicionalmente, el análisis FODA permite establecer estrategias más específicas dependiendo la ubicación en la matriz, de tal manera que se encuentran estrategias FO, DO, FA y DA, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Análisis FODA del problema de asentamientos irregulares en suelo de conservación del Distrito Federal.

<p style="text-align: center;">ANÁLISIS</p> <p style="text-align: center;">F O D A</p>	<p style="text-align: center;">FORTALEZAS - F (Al interior)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de leyes de desarrollo urbano y ambiental. 2. Trabajo de instituciones responsables del desarrollo urbano y vivienda y del medio ambiente, así como de una procuraduría ambiental 3. Aplicación de programas encaminados a mitigar los asentamientos irregulares en suelo de conservación y de protección al ambiente. 4. Establecimiento de políticas de desarrollo sustentable 	<p style="text-align: center;">DEBILIDADES - D (Al interior)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Poca cultura administrativa 2. Poca capacitación urbana 3. Falta de planeación 4. Falta de evaluación. 5. Falta de coordinación 6. Insuficiencia de recursos. 7. Sistemas de información desactualizados. 8. Falta de claridad en atribuciones 9. Corrupción.
<p style="text-align: center;">OPORTUNIDADES - O (Al exterior)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preocupación creciente por la problemática ambiental 2. Participación de comunidades rurales en la protección del suelo de conservación. 3. Participación ciudadana en el fomento de denuncias en materia ambiental y vigilancia de áreas naturales 	<p style="text-align: center;">ESTRATEGIAS - FO (Usar fuerzas para aprovechar oportunidades)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hacer cumplir las leyes en materia urbana y medio ambiente para encauzar preocupaciones, en acciones de previsión y conservación de la zona ecológica 2. Fortalecer y clarificar atribuciones, para fomentar, coordinar y apoyar la participación rural. 3. Dar seguimiento a los programas establecidos, para motivar la participación ciudadana en la vigilancia de áreas naturales 	<p style="text-align: center;">ESTRATEGIAS - DO (Superar debilidades aprovechando oportunidades)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer cultura de denuncia ecológica. 2. Dar prioridad a la cuestión ambiental, aprovechando la participación de los sectores social, privado y comunitario 3. Fortalecer la planeación, integrando propuestas de la ciudadanía en general 4. Fortalecer la evaluación aprovechando la vigilancia de comunidades en áreas verdes. 5. Compensar la falta de recursos con la participación de comunidades y ciudadanía
<p style="text-align: center;">AMENAZAS - A (Al exterior)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nuevas migraciones a suelo de conservación. 2. Manejo partidista en la promoción de asentamientos. 3. Predominio del capital inmobiliario 4. Nuevos fraccionamientos ilegales 5. Aumento en la tendencia de falta de productividad en suelo rural. 	<p style="text-align: center;">ESTRATEGIAS - FA (Usar fuerzas para evitar amenazas).</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Seguimiento de programas para conducir a la población a lugares urbanizables, y de proyectos productivos para evitar la venta de tierras. 2. Dar mayor observancia al cumplimiento de las leyes de desarrollo urbano y ambiental, para evitar especulación y fraccionamientos ilegales 3. Fortalecimiento de la procuraduría ambiental para sancionar fraccionamientos y manejo partidista 	<p style="text-align: center;">ESTRATEGIAS - DA (Reducir debilidades y evitar amenazas).</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar la implantación de un modelo de administración estratégica urbana por conducto de la alta dirección del GDF, para mitigar la problemática de asentamientos y fraccionamientos ilegales 2. Promover la actualización de bases de datos y simplificación administrativa 3. Promover reformas a la legislación para fortalecer instituciones y aclarar atribuciones.

4.3 SÍNTESIS DE LA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA.

En términos generales la administración estratégica puede sintetizarse en tres etapas:

a) Formulación de la estrategia.

Implica establecer la misión o propósito fundamental de la organización; detectar oportunidades y amenazas al exterior; definir fuerzas y debilidades al interior; generar estrategias y elegir aquellas que se van a seguir; establecer objetivos anuales (base para asignar recursos, mecanismo para evaluar a directivos, vigilar el avance de la organización y establecer prioridades de departamentos y divisiones), e idear políticas.

b) Implementación.

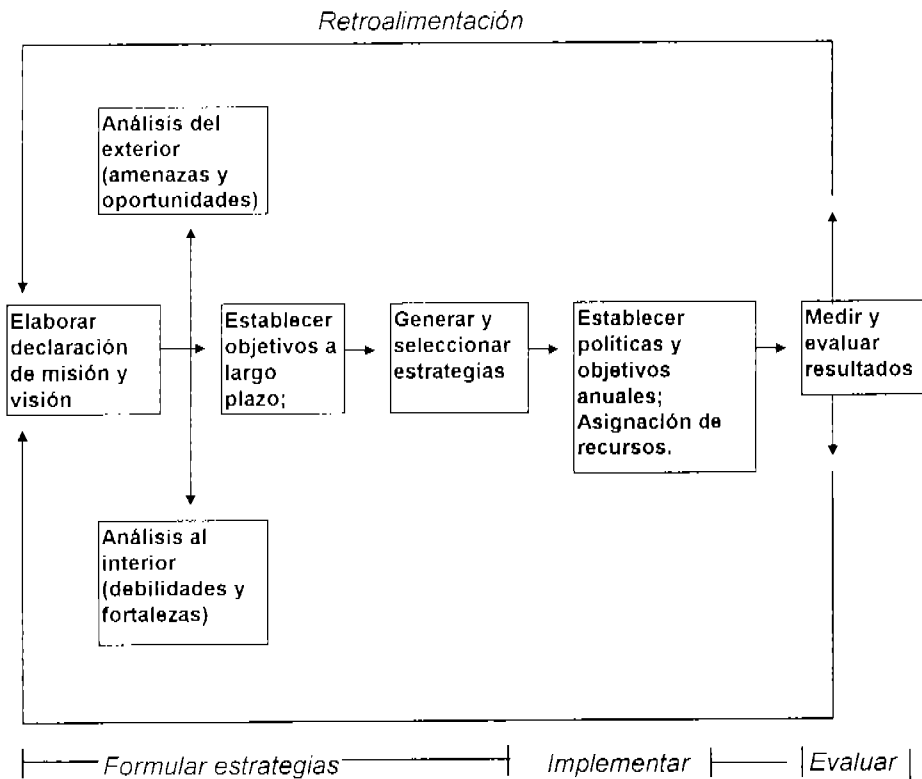
Implica establecer una estructura organizacional eficaz; elaboración de sistemas de información; asignación de recursos que permiten ejecutar las estrategias; desarrollar una cultura que sostenga la estrategia mediante la motivación al personal. Se considera la etapa más difícil que requiere disciplina y dedicación. Se observa que en esta etapa intervienen la organización, integración y dirección del proceso administrativo. Un sistema efectivo implica la comprensión de la alta dirección y la ejecución de estrategias integrales.

c) Evaluación estratégica.

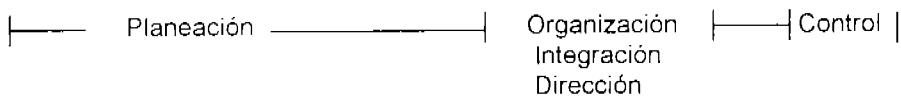
Se integra por las actividades que permiten determinar el grado de avance de estrategias; corresponde a la revisión de factores internos y externos que son base de las estrategias presentes, medición del desempeño y aplicación de acciones preventivas y correctivas. Se considera que las evaluaciones

oportunas son vitales para el bienestar de las organizaciones gubernamentales, porque permiten comparar resultados esperados, con los que se obtuvieron en la práctica. Las tres fases pueden apreciarse en el siguiente modelo general de administración Estratégica:

Cuadro 11. Modelo general de administración Estratégica.



Fases del proceso administrativo:



El modelo representa un enfoque claro y práctico del funcionamiento de una organización pública, visto desde el enfoque sistémico. Los procesos a los que se aplica son altamente dinámicos y continuos. La importancia de dicho enfoque estratégico es que debe cubrir con los elementos mínimos que se presentan, esto es, concebir planes, ponerlos en marcha y evaluar constantemente los resultados, para determinar posibles desviaciones y aplicar medidas para mejorar el proceso e iniciarlo de nueva cuenta, de manera tal que se esté en la posibilidad de alcanzar los objetivos a largo plazo.

4.4 FORTALECIMIENTO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL MARCO DE UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA URBANA.

4.4.1 FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACIÓN.

El fortalecimiento de la planeación en el ámbito urbano, genera mayor legitimidad, control social y acceso a recursos financieros; constituye la garantía de la continua existencia de alguna forma de estructura de planeación física. Dado que debe ser un proceso abierto, democrático y técnico, una vez establecidas las líneas directrices, deben instrumentarse de acuerdo con criterios técnico-científicos y estar abiertos al análisis del público. Por otro lado, los planes de desarrollo urbano, deben significar uso del suelo racional, mejor acceso al lugar de trabajo, servicios públicos, áreas de recreación, conservación y mantenimiento del medio natural.

Uno de los objetivos de la participación social en el desarrollo urbano local, relacionado con la planeación, es concretar planes y programas concertados con la comunidad para garantizar la permanencia de usos del suelo; en este sentido, la planeación se extiende como un mecanismo de involucramiento de todos los sectores sociales en el establecimiento, implementación y evaluación

de los objetivos, estrategias y acciones para el desarrollo; debe valorarse como un espacio que promueve, genera y extiende una cultura de participación.

Para fortalecer la planeación en materia urbana, es importante detallar y precisar de manera confiable los usos del suelo que se practican; actualizar planes de desarrollo de las delegaciones del Distrito Federal para que se encuentren vigentes y acordes a la realidad de cada demarcación y evitar vacíos legales que permitan la destrucción de suelo de conservación; con el fin de fortalecer los cuerpos de planeación, si las demarcaciones no cuentan con direcciones de desarrollo urbano, deben instalarse, y de contar con ellas, deben fortalecerse mediante mecanismos de revisión para el control y seguimiento de sus funciones. Se sugiere utilizar un modelo básico al momento de hacer planeación: realizar diagnósticos, pronósticos, establecer objetivos, y elaborar estrategias y políticas.

Es importante homologar los datos que se manejan en los planes de desarrollo urbano y programas en materia de asentamientos humanos y protección del medio ambiente, ya que se observa falta de congruencia y precisión entre ellos. En la fase de planeación es fundamental contar con actualización permanente del sistema de información geográfica de la CORENA, a efecto de realizar análisis objetivos con información sistematizada sobre la dinámica de asentamientos humanos irregulares.

Se recomienda la participación interdisciplinaria con colegios profesionales, con el fin de formular acciones en materia de desarrollo urbano y medio ambiente, así como fomentar la investigación y formación de profesionales en el campo de la planeación urbana, con el objetivo de que a mediano y largo plazos, se cuente con personal preparado y con herramientas básicas necesarias que permitan fortalecer cuadros de trabajo y generar desarrollo urbano.

La ejecución de políticas de ordenación de asentamientos humanos, instrumentación de medidas de fomento a las actividades productivas primarias y la protección de las características de zonas naturales, debe realizarse de manera integral y con el mayor número de variables ambientales y socioeconómicas posibles; la instrumentación de programas debe considerar la información proveniente del estudio de ordenamiento ecológico en cuanto a la aptitud de uso del suelo. Con base en el conocimiento de características relacionadas con asentamientos irregulares, será posible entonces establecer opciones viables relativas a la restauración de zonas degradadas y acciones de ordenamiento urbano.

Contar con un amplio sistema de planeación espacial, permitirá reducir sensiblemente los problemas y carencias de la ciudad. Los estudios permitirán redefinir la zona de conservación ecológica y establecer en lo sucesivo, mecanismos para prevenir futuras invasiones y efectuar programas de restauración ecológica, así como intensificar la zona amortiguadora para restringir el crecimiento hacia el área donde la expansión parece inevitable. Entre más fortalecido sea el ámbito de planeación local, habrá más posibilidades técnicas de regular usos del suelo y lograr mayor apoyo por parte de pobladores.

4.4.2 FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN.

Si bien es cierto que a la fecha se avanza en la organización política de la entidad y en sus procesos de democratización, también es verdad que hace falta adquirir mayor autonomía hacia el interior del gobierno y definir claramente competencias y atribuciones, principalmente entre la administración pública centralizada y las delegaciones. El análisis de diversas leyes y reglamentos con injerencia en suelo de conservación, refleja duplicación de actuaciones y fragilidad legal para llevar a cabo acciones en contra de quienes

violan regulaciones jurídicas y normativas de dicho suelo. Por estos motivos, se propone efectuar revisiones de la legislación ambiental y de desarrollo urbano, con el fin de establecer modificaciones y llenar vacíos en leyes y reglamentos que regulan el territorio del Distrito Federal.

Para que exista una política efectiva en materia urbana y protección del medio ambiente, debe existir una estructura institucional consolidada capaz de cumplir con funciones técnicas, científicas y metodológicas en el logro de objetivos institucionales, por tal motivo, la problemática ambiental y el impacto en la calidad de vida de la población de la ciudad, hace impostergable, revisar y reformular atribuciones de instituciones públicas que se encargan de la ejecución de la política ambiental y urbana en el Distrito Federal, con el objetivo de evitar que la combinación de ordenamientos emanados de los poderes federales y nuevas disposiciones normativas locales, dificulten su instrumentación.

Para reforzar la fase de organización, se sugiere revisar la distribución de competencias entre delegaciones, SEDUVI, SMA, CORENA y PAOT del Distrito Federal, a efecto de clarificar funciones, que permitirá evitar concurrencia de actividades y fortalecer las instituciones responsables de la materia urbana. Así, con el fin de combatir invasiones, y dada la complejidad que representa el resguardo de la reserva ecológica, es fundamental fortalecer a la CORENA, para realizar acciones de investigación de asentamientos irregulares, contar con diagnósticos, pronósticos y líneas de acción confiables, basados en la información almacenada y actualizada de una base de datos de la problemática en suelo de conservación; facultarla para realizar convenios con institutos o centros de investigación en materia urbana y ecológica que permitan concebir soluciones integrales.

Además, se propone otorgar poderes a la PAOT para que sus atribuciones estén más allá de emitir recomendaciones o canalizar denuncias a "instancias correspondientes" y de esta manera, tenga la capacidad de sancionar la tala ilegal, quemas de bosques, invasiones sobre áreas naturales, castigar la especulación inmobiliaria, clausurar las construcciones ilegales y en general todo uso indebido del suelo de conservación en el Distrito Federal. Por otro lado, durante el período 2002-2003, las dificultades más notorias de la institución, tuvieron relación con la baja capacidad de difusión y comunicación social, así como de asesoría y orientación a la población, lo cual repercutió directamente en el número de denuncias presentadas, por lo que es fundamental fortalecer los mecanismos que permitan dar a conocer funciones y acciones llevadas a cabo por la institución.

Se espera que en la medida que los servicios de la PAOT sean más conocidos, el flujo de denuncias ambientales tome un ritmo consistente con la gravedad de los problemas ambientales y territoriales que padece el Distrito Federal. En esta dirección, se debe consolidar su implantación institucional y dotación de elementos operativos para el desempeño de sus funciones sustantivas; al mismo tiempo que se ponen a prueba las bondades y limitaciones del marco que la regula directamente, es decir, su Ley Orgánica. El reto de la PAOT es muy grande, ya que su operación está estrechamente vinculada con el fortalecimiento del Estado de derecho, logro de la sustentabilidad de la ciudad, participación social en la gestión ambiental y garantía de la protección del derecho de los habitantes de la Ciudad de México a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

4.4.3 FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN.

- Recursos humanos

Con el objetivo de profesionalizar el trabajo en materia urbana y hacerlo más eficaz y eficiente, es fundamental la existencia y fortalecimiento de equipos locales de planificación, mediante procesos permanentes de capacitación y asistencia técnica que puede ser apoyada por el gobierno federal, en colaboración con instituciones académicas. Este proceso debe ser difundido desde el orden local con el fin de reforzar la planeación en todos los órdenes:

“Se considera la profesionalización del área de la planeación urbana mediante la expedición por parte de la SEDESOL, de un certificado formal, determinándose el área de responsabilidad, para lo cual sería exigible el conocimiento de la Ley General de Asentamiento Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano de la entidad en la que se ejerce la actividad, leyes generales y locales en materia del equilibrio ecológico y protección al ambiente..., integración de la infraestructura de servicios básicos, vialidad, transporte y planeación.”²

La capacitación permite mayor conocimiento de bases normativas para el manejo de los ingresos, egresos y patrimonio de cada delegación. Por otra parte, también con el fin de desarrollar capacidades y habilidades, es preciso hacer cumplir la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal cuando señala en su artículo 11, que es atribución de la SEDUVI asesorar y supervisar a las delegaciones. En la misma Ley, artículo 82, se establece que la Secretaría, podrá proveer la capacitación y asistencia técnica en materias relacionadas con el desarrollo urbano y ordenamiento territorial; para conseguirlo, puede

² CABRERA FERNÁNDEZ, Ignacio: “Fomento y regulación del desarrollo urbano” en *Sociedad y desarrollo urbano. Hacia un nuevo orden del territorio*, México, LV Legislatura - CAHOP, 1994, págs. 223-224.

celebrar convenios con instituciones educativas, con el fin de que se incluyan estas materias en programas de estudio.

De esta manera, se considera prioritario apoyar la educación y capacitación para mejorar la gestión urbana; fomentar el interés en la problemática de la ciudad y fortalecer los vínculos institucionales entre instancias de gobierno e instituciones educativas y de investigación. Desarrollar habilidades y capacidades de los gobiernos locales, permitirá combatir las deficiencias en la administración del desarrollo urbano y hacer cumplir planes y programas en la materia. Los programas de capacitación deben difundirse tanto en la administración pública centralizada, como en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

- Recursos materiales y financieros.

Es fundamental que cada demarcación prevea mediante su presupuesto de egresos, la realización de actividades en materia urbana, sobre todo para programas que mitiguen el crecimiento del suelo urbano en detrimento del de conservación. Además, se propone trabajar y consolidar la idea de asignación de partidas presupuestales especiales, destinadas específicamente a la solución de invasiones en suelo de conservación, de manera que se cuente con mayores recursos para la creación de muros de contención de la mancha urbana, vigilancia y proyectos de investigación.

Se requiere la colaboración de los sectores público y privado en esquemas de financiamiento de servicios urbanos. Con el objetivo de reforzar los trabajos que permitan la protección de áreas verdes del Distrito Federal y la conducción de los asentamientos humanos a suelo urbanizable, se puede crear un fideicomiso para el cuidado del suelo de conservación en las delegaciones del Distrito Federal, que se integraría con recursos del GDF, empresarios y de ser

posible, la colaboración de organismos internacionales. Otra acción que puede generar recursos, es el fomento del ecoturismo, mediante inversiones del capital privado; los recursos que se generen, permitirán el mantenimiento de áreas verdes.

Para fomentar la colaboración de los diversos sectores, se deben aplicar estímulos, que de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano, son medidas jurídicas, administrativas, fiscales y financieras que aplicarán las autoridades competentes para promover y facilitar la participación de los sectores públicos, social y privada en la elaboración, modificación, ejecución y evaluación de los programas. Asimismo, es atribución del jefe de gobierno promover y facilitar la participación social en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los programas. Con dichas atribuciones pueden concebirse estrategias para la generación de mayores recursos en la protección del medio natural.

4.4.4 FORTALECIMIENTO DE LA DIRECCIÓN (GOBIERNO).

Con el objetivo de mitigar el crecimiento anárquico en áreas de conservación, canalizar recursos, instrumentar programas de desarrollo urbano y de medio ambiente, así como consolidar políticas de desarrollo sustentable que permitan un crecimiento ordenado y controlado de la población, el GDF, debe redoblar esfuerzos en los siguientes puntos:

Creación de reservas territoriales. Se debe orientar el asentamiento de la población hacia zonas que puedan contar con condiciones adecuadas de infraestructura, equipamiento y evitar la ocupación ilegal en el área de conservación. Para prevenir más asentamientos irregulares, se requiere la creación de oferta legal de suelo, con equipamiento y servicios en zonas aptas para el poblamiento, a costos accesibles para los habitantes de menores

recursos; se recomienda la densificación urbana mediante la reutilización inmobiliaria y de servicios públicos, así como evitar asentamientos en zonas de riesgo sujetas a desastres.

En los próximos años, será fundamental abatir el proceso de migración de población hacia la zona sur de la entidad y los municipios metropolitanos del Estado de México, mediante mecanismos que estimulen por una parte, el arraigo de la población y por otra, la incorporación de nuevos pobladores en las delegaciones centrales del Distrito Federal y el aprovechamiento de la infraestructura existente.

Proyectos productivos en suelo rural. Con el fin de retener a la población en sus lugares de origen, desincentivar el crecimiento de la ciudad, evitar el fraccionamiento ilegal de terrenos de propiedad social, venta fraudulenta de parcelas y cambios de uso del suelo, que en su conjunto producen la desaparición de áreas verdes, se deben aplicar instrumentos económicos, fiscales, financieros, técnicos y de mercado para apoyar actividades rurales de núcleos agrarios que retribuyan bienes y servicios ambientales que produce el suelo de conservación, con el objeto de generar proyectos de inversión para que ejidatarios y comuneros realicen actividades que les permitan generar recursos y no se vean obligados a vender sus tierras.

Corresponde al GDF, fomentar perspectivas de sustentabilidad en el medio rural y urbano e involucrar la participación ciudadana en el diseño y aplicación de políticas. Asimismo, le corresponde impulsar la inversión productiva que permita contener el crecimiento urbano, desarrollar instrumentos económicos y financieros para retribuir a los pueblos originarios y ejidos; formular instrumentos que permitan la adecuada gestión ambiental, así como la conformación de bases de información relacionadas con las condiciones y manejo de recursos naturales en comunidades rurales. Así, es fundamental

establecer un pacto ambiental entre autoridades federales, locales, comunidades, ejidos, pequeños propietarios, grupos ambientalistas y sociedad en general, para instaurar proyectos productivos sustentables en zonas de reserva agrícola y de conservación.

Salud reproductiva. Con el objeto de mitigar el crecimiento de la mancha urbana, se propone mantener, ampliar e intensificar la cobertura de los programas de planificación familiar y salud reproductiva, a efecto de reducir la tasa de crecimiento poblacional en el Distrito Federal, y desincentivar la expansión del área urbana sobre las delegaciones que comparten suelo de conservación. Debe hacerse énfasis en áreas con altos índices de crecimiento natural, particularmente en los poblados rurales de Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, así como en la población más marginada de los servicios de salud.

Comunicación social. El gobierno debe impulsar actividades de promoción, divulgación y aprobación de planes y programas en delegaciones que cuentan con suelo de conservación, para mantener informados a los habitantes y conseguir su apoyo en la aplicación de programas relacionados con el control del crecimiento urbano en áreas verdes. Dado el desconocimiento por parte de la población de planes y programas, es prioridad en materia de comunicación social, aplicar la atribución que le confiera la normatividad a la SEDUVI, de difundir estudios, diagnósticos y prospectivas en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, así como establecer programas de difusión y organización social para fortalecer la identidad, seguridad y arraigo de la población para consolidar barrios y conciencia ciudadana. Tales estudios y material de difusión, debe ser claros para que la población en general los comprenda:

“Los planes de desarrollo urbano deben ser un documento didáctico, accesible a la difusión amplia; deben observar una lógica consistente y revisarse especialmente para su publicación. Debe decir qué es, para qué se realiza, qué se quiere con el y cómo debe procederse para efectuar las propuestas incluidas. La terminología especializada y los estudios particulares deben incluirse como apéndices técnicos.”³

Se considera preciso reforzar la estrategia que definió el Programa de Control y Ordenamiento de los Asentamientos Humanos, que se relaciona con la concientización ambiental y difusión social, esenciales para cumplir con los objetivos de protección de recursos naturales. Estas actividades deben promover los valores e importancia que representa el suelo de conservación en términos de bienes y servicios ambientales para la Ciudad de México. Es importante hacer saber a pobladores de asentamientos irregulares, programas de vivienda y la posibilidad de una reubicación.

Medio ambiente. Es imprescindible que haya más integración entre el sector “desarrollo urbano” y el sector “medio ambiente”, así como una política integral sustentable sobre el suelo de conservación, para que se obtengan mejores resultados en el diseño y ejecución de programas. Las acciones y estrategias que se proponen deben ser preventivos y permanentes. Para las zonas de conservación, puede ayudar, la emisión de decretos por el jefe de gobierno, por medio de los cuales sean declaradas áreas naturales protegidas, sujetas a un régimen de protección especial. Las áreas así calificadas, deben contar con mecanismos que permitan castigar efectivamente a quienes las transgredan, para lo cual es importante consolidar la redefinición de funciones y contar con dependencias que sancionen de manera eficaz las invasiones y evitar la aparición de más asentamientos.

³ IBARRA, Jorge Luis: “Planeación y desarrollo urbano”, en *Sociedad y desarrollo urbano. Hacia un nuevo orden del territorio*, México, LV Legislatura - CAHOP, 1994, pág. 66.

Otras acciones que deberán reforzarse en suelo de conservación son el seguimiento y evaluación de programas de protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable. Debe ser prioritario revertir los impactos del crecimiento urbano, esto es, preservar las áreas naturales, rescatar las áreas deterioradas y ocupadas con usos inadecuados y evitar el establecimiento de más grupos humanos en áreas naturales protegidas y en zonas de relevancia ecológica:

“El respeto elemental a las particulares condiciones del medio físico, así como las limitantes para la dotación de infraestructura, especialmente de agua potable, obligan a establecer la restricción absoluta de los usos urbanos sobre las áreas vulnerables a desastres y a preservar y restaurar las áreas naturales. El potencial recreativo y la explotación forestal de estas áreas, es susceptible de aprovechar mediante la adopción de planes de manejo adecuados.”⁴

Además, es fundamental restablecer el equilibrio de los acuíferos subterráneos en el valle, hacer mejor uso de recursos y energía disponibles, disminuir la dependencia de otras cuencas hidrológicas, regenerar zonas forestales y controlar la extracción de agua del acuífero mediante la instrumentación del programa de uso eficiente del agua.

Acciones de fomento a la vivienda. Si se considera que la ciudad llegó a límites preocupantes de agua y suelo susceptible de ser ocupado, los proyectos de vivienda deberán diversificarse y encontrar alternativas de construcción. El gobierno debe continuar con el programa del Instituto de vivienda del Distrito Federal. Dado que la demanda sobrepasa la oferta, puede inducir la construcción de conjuntos habitacionales mediante el apoyo,

⁴ PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, versión abreviada, pág. 22.

facilidades, estímulos administrativos y fiscales para el fomento, desarrollo y regulación de la vivienda de interés social y popular.

Se considera indispensable que los programas de vivienda en conjunto, se dirijan a la redensificación y repoblamiento de delegaciones centrales y hacia aquellas áreas con factibilidad de servicios y equipamiento, mediante la promoción de créditos y facilidades transparentes, con lo cual se optimará la utilización del suelo, aprovechamiento de la inversión acumulada y ofrecerá a los pobladores un espacio digno. La existencia de un programa permanente y emergente de vivienda de interés social, ayudaría a frenar los asentamientos irregulares; los mecanismos deben asegurar la vivienda a quienes más lo necesitan. La oferta de suelo suficiente a precio accesible, disminución de tiempos y costos de gestión, tanto en la obtención de financiamiento como en la construcción y titulación de la vivienda, permitirán disminuir asentamientos irregulares en suelo de conservación.

En síntesis, el GDF, deberá asegurar la reserva de suelo urbano en zonas aptas, establecer acuerdos y convenios de colaboración con organismos nacionales de vivienda, reducir tiempos de tramitación para la construcción y otorgamiento, establecer nuevos mecanismos y modalidades de financiamiento y contar con reglas claras respecto de la participación de las organizaciones sociales en la gestión de vivienda. A las delegaciones corresponde identificar demandas prioritarias y casos emergentes e incorporarlos a sus programas de desarrollo urbano, así como informar a la población de alternativas y posibilidades que existen para acceder a los programas.

4.4.5 FORTALECIMIENTO DEL CONTROL.

Es importante reforzar el control para hacer más eficaz la actuación de autoridades del GDF y de las delegaciones. Se requiere fortalecer el respeto de planes y programas, y en el caso de no hacerlo, aplicar de manera contundente sanciones que establezca la normatividad e instituciones responsables del desarrollo urbano y protección al ambiente. Si a los habitantes se les induce a cumplir con reglamentos de zonificación y solicitar permisos para usos del suelo, se generará que comunidades rurales y ciudadanía del Distrito Federal, participen de manera más dinámica para excluir y denunciar cualquier uso indeseable para las áreas naturales.

Se requiere la observancia en el cumplimiento de la Ley de Desarrollo Urbano, que señala la desocupación o desalojo de inmuebles, y demolición de construcciones como medidas que se consideran de seguridad y sanción (art. 93 y 95 respectivamente); arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, conmutable (cambiable) por multa y aplicación de sanciones a quienes fomenten asentamientos humanos en lugares que por su relevancia ecológica no deban ser urbanizados. Es urgente consolidar una política de desarrollo urbano sustentable por medio de la cual construcciones irregulares en bosques, pastizales, cañadas y barrancas sean clausuradas y derribadas. El papel de cada delegación, es asumir la responsabilidad en materia urbana y ecológica, ya que a ellas corresponde, de acuerdo con la ley, decretar e imponer las sanciones previstas.

Otra acción estratégica, es completar la legislación y normatividad en materia de funciones y competencias de delegaciones y sus titulares, que permita ampliar, profundizar y regular facultades plenas, con el objetivo de facilitar la coordinación en el desalojo de áreas invadidas e impedir autorizaciones para el

cambio de uso del suelo, que continúan fluyendo con base en la corrupción y uso electoral del poder.

Con el fin de no dejar desprotegidas a personas de asentamientos informales, es preciso realizar las siguientes acciones: informar acerca de los programas de vivienda en delegaciones centrales, aplicar reubicaciones en cascos urbanos y conducir a la población a zonas de baja densidad. Asimismo, la política debe incluir la limpia de escombros de construcciones y procesos de reintroducción de vegetación y arbolado con apoyo de las comunidades. Las zonas afectadas por asentamientos irregulares deben continuar con operativos de vigilancia mediante brigadas conjuntas.

A efecto de aprovechar el trabajo que se realizó anteriormente, es fundamental aplicar y evaluar acciones de programas como el de ordenamiento ecológico; normar y regular actividades que se desarrollan en suelo de conservación; aplicar acciones de inspección y vigilancia de recursos naturales; e incorporar a cada asentamiento a un proceso de planeación integral con el fin de valorar su situación y definir la política de aplicación (consolidación, reubicación y/o desalojo).

Otras acciones para controlar el crecimiento poblacional, son reforzar la línea que delimita el área correspondiente al suelo urbano y el de conservación, mediante bardas limítrofes, puestos de guardia, patrullas policiacas, desalojo de cualquier asentamiento irregular nuevo, e impedir la expansión horizontal de la vivienda dispersa. En suelo con áreas naturales, solamente deben autorizarse usos compatibles que no modifiquen o impacten negativamente su condición física.

En el caso de zonas de alto riesgo, como pendientes pronunciadas y áreas minadas, se requiere evitar nuevas construcciones y establecer proyectos de reubicación y desalojo cuando el grado de riesgo lo aconseje. Por otro lado, para mitigar la especulación y venta ilegal de tierras, se recomienda trabajar en líneas de acción como el establecimiento de mecanismos de control del mercado inmobiliario, que incluya la reglamentación del destino de inmuebles por conducto de planes urbanos, así como consolidar la legislación que castigue el ecocidio. La propiedad del suelo debe quedar sujeta a modalidades dictadas por el interés público.

En materia de coordinación y control, deben continuar los operativos de control o desalojos, que incluyen fases de coordinación interdelegacional, elaboración de la estrategia de ejecución, convocatoria de instancias participantes, propuesta de procedimientos para la ejecución de operativos, integración de expedientes técnico-jurídicos, proyectos de vigilancia y restauración de zonas recuperadas.

Los mecanismos de regulación y control debe estar sujetos a permanentes actualizaciones; creación de nuevos instrumentos de planeación, regulación, fomento, control, coordinación, gestión y participación ciudadana, así como actualización del marco reglamentario. La ciudadanía, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, puede ejercer acción pública cuando se lleven a cabo construcciones y cambios de usos del suelo que contravengan lo establecido en la normatividad urbana, mediante la presentación por escrito de las presuntas infracciones cometidas a las autoridades competentes del gobierno de la ciudad. Las políticas de fomento y control en suelo de conservación pueden dividirse de acuerdo a características de dicho suelo:

En área de preservación (territorio que colinda al sur con el estado de Morelos y en dos porciones más pequeñas, al poniente y oriente, con el Estado de

México, donde se ubican las zonas boscosas más importantes del Distrito Federal), es fundamental el control permanente del uso del suelo y debe constituirse en una barrera a la expansión del área urbana; además, se debe impedir a través de instrumentos jurídicos, ocupación urbana en áreas naturales protegidas.

En área de producción rural y agroindustrial (ubicada entre el áreas de preservación y el área urbana de la ciudad, que contiene las zonas chinamperas de Tláhuac y Xochimilco y las dedicadas al cultivo del nopal en Milpa Alta, entre otras), deben establecerse nuevos proyectos productivos agrícolas y pecuarios.

En áreas de rescate (correspondientes a zonas deterioradas en sus condiciones naturales, poblados rurales y asentamientos irregulares ubicados en suelo de conservación, donde existe una fuerte presión por la expansión urbana que tiende a incrementar el deterioro ecológico), debe aplicarse de forma eficaz los recursos legales existentes (apego a la Ley de Desarrollo urbano y Ley del Medio Ambiente); evitar establecimientos de nuevos usos habitacionales, asentamientos irregulares y proliferación de viviendas aisladas y pequeños caseríos (invasión hormiga); delimitar la línea de conservación a través de barreras físicas de tipo natural (barrancas o ríos) y continuar la delimitación con elementos construidos (cercas y bardas ecológicas).

4.4.6 FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN.

Dado que el problema de asentamientos humanos irregulares es muy complejo, la vigilancia de la zona verde debe ser conjunta y coordinada entre autoridades del GDF (SEDUVI Y SMA) delegacionales (9 demarcaciones con suelo de conservación), dependencias responsables de la protección del suelo ecológico (CORENA Y PAOT), así como autoridades federales (SEMARNAT) Las

acciones coordinadas deben establecer estrategias de vigilancia, recuperación de zonas invadidas y restauración de áreas dañadas.

Es atribución de la SEDUVI, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano en el artículo 11, coordinarse con la SMA, con objeto de preservar y restaurar los recursos naturales; con la Secretaría de Gobierno, para incluir criterios de protección civil, que se aplican en el caso de asentamientos irregulares de alto riesgo. Por lo tanto, es importante revisar la normatividad y utilizar herramientas que de ella derivan.

En materia de ordenamiento territorial, se requiere la participación del orden federal por conducto de la SEDESOL, para establecer reservas territoriales y generar oferta de lotes con servicios básicos, en coordinación con la SEDUVI en el Distrito Federal, que permita constituir de forma planeada, espacios habitacionales y evitar asentamientos irregulares en zonas no aptas. Para la creación de reservas, deben considerarse preferentemente inmuebles dedicados al reciclamiento con disponibilidad de servicios. En materia de vivienda, se requiere estimular su construcción otorgando facilidades financieras al trabajador que las adquiera. La coordinación institucional entre las entidades dedicadas a este sector, es necesaria para mitigar la demanda de vivienda y tener la posibilidad de generar un efecto multiplicador de la construcción de viviendas.

Para dar seguimiento a las actividades de planes y programas de desarrollo urbano, así como a demandas de la ciudadanía, es importante reforzar la coordinación entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con los Consejos Ciudadanos Delegacionales, que permitirá la prevención y corrección a través de la vigilancia y se facilitará la promoción de programas de rescate y mejoramiento en áreas donde existan asentamientos humanos. Así, además del apoyo institucional, se promueve la acción coordinada con los ciudadanos.

En relación con el fenómeno metropolitano, se requiere mayor colaboración entre las principales dependencias de planeación física, en ambos lados del límite del Distrito Federal. Dada la estructura económica, la estrategias deben ser la realización de convenios, homologaciones jurídicas, administrativas y proyectos conjuntos tendientes a mejorar los problemas urbanos alrededor de la ciudad, en este caso con énfasis en asentamientos humanos en suelo de conservación. Es esencial el concurso de fórmulas imaginativas, acciones continuas y coordinadas.

4.5 USO DE TECNOLOGÍAS.

El nivel de información sobre asentamientos irregulares, representa un insumo fundamental para la planeación, por lo que el proceso de ordenamiento ecológico y diseño de políticas ambientales, debe ser un ejercicio complementario entre la experiencia de ejidos, comunidades y pueblos rurales con la integración de investigaciones científicas y avances tecnológicos. Por tal motivo, se propone desarrollar un sistema de información de asentamientos humanos en suelo de conservación, que incluya el uso de tecnologías.

Dicho sistema debe incluir la participación de instituciones académicas que monitoreen los movimientos del suelo de conservación de la Ciudad de México; contar con un sistema de indicadores para definir hectáreas correspondientes de reserva ecológica, ubicación y áreas de protección prioritaria. Con el sistema, se permitirá proceder de inmediato en cuanto sea detectado una ocupación en suelo ecológico; tal información permitirá que autoridades delegacionales (entrantes y salientes) cuenten con información confiable y sepan con certeza el problema de asentamientos humanos irregulares, así como los avances que se obtuvieron a efecto de continuar con los programas.

La información deberá ser actualizada mediante el aprovechamiento de tecnologías satelitales (fotografías) de los desdoblamientos que ocurren en suelo de conservación; dichas fotografías se pueden obtener mediante convenios con instituciones de investigación, con el objetivo de precisar zonas: libres de asentamientos irregulares, no permitidas para uso habitacional, con ocupantes irregulares y de riesgo. Se considera que una condicionante para integrar la base de datos, es contar con instrumentos de medición y observación adecuados (si no se tienen instrumentos confiables para recaudar información, es imposible pensar en una base confiable). Así, la tecnología permitirá obtener datos más certeros de la problemática y concebir soluciones integrales y factibles.

Se sugiere incorporar la informática para la integración de la base de datos y como apoyo en la integración de padrones de propietarios o poseedores, con lo cual, se permitirá constituir un instrumento para cuantificar, evaluar y tomar decisiones; conocer usos actuales del suelo, vocación natural, niveles de productividad agroforestal y características del entorno económico y social. Cada delegación conformará su base de datos y la CORENA será la matriz, la cual se ligará con los centros administrativos oficiales del orden federal para facilitar la disponibilidad de información rigurosa y actualizada. Adicionalmente, se propone la creación de una página electrónica de la CORENA con el fin de que la ciudadanía pueda acceder a la información.

La innovación no debe ser entendida como una simple moda, sino como una constante de trabajo, tiempo, dedicación y apertura de ideas que beneficie a los habitantes; es un factor que agrega un valor perceptible a los ciudadanos. Constituye un complemento para el trabajo público y debe ser acompañada de un riguroso análisis de las principales variables políticas, sociales, económicas y culturales. De esta manera, se prevé un apego más riguroso entre las propuestas y la ejecución.

El refuerzo mediante la integración de tecnologías, tiene como finalidad, propiciar un acercamiento más importante a la aplicación y cumplimiento de planes y programas de desarrollo urbano y de disposiciones como la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que señala a la planeación del ordenamiento territorial, como el proceso permanente y continuo de formulación, programación, presupuestación, ejecución, control, fomento, evaluación y revisión del ordenamiento territorial.

4.6 CONSIDERACIONES NECESARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ESTRATÉGICO.

El atractivo principal de todo enfoque administrativo es la expectativa de que mejorarán resultados de la organización; pero es necesaria la participación en las actividades de directivos y empleados. El gobierno debe considerar que la puesta en práctica de un modelo de administración estratégica debe poseer la idea de compensación y desempeño, esto es, debe existir un estímulo entre los funcionarios para realizar su trabajo. Así, al interior de las organizaciones gubernamentales, se debe promover y ampliar la medición de las actividades. El éxito de las estrategias es producto de atención permanente, dirigida a condiciones cambiantes del interior y exterior, así como de la visión para formular y aplicar adaptaciones a esas condiciones, para lo cual es fundamental los sistemas de información que proporcionan datos sobre planes y recursos. De esta manera, al interior debe fortalecerse la cultura administrativa.

Hacia el exterior de las organizaciones públicas, debe considerarse la participación ciudadana, entendida como el conjunto de formas de intervención de los sectores social, privado y comunitario en el proceso de planeación, implementación y evaluación para la protección de áreas naturales. Las vertientes de la participación ciudadana pueden ser vecinales o comunitarias

(ejidatarios, comuneros, habitantes de las delegaciones); organizaciones sociales, empresariales, personalidades, líderes locales de opinión pública, organizaciones no lucrativas, etc.

Resulta fundamental que la ciudadanía cuente con la información que le permita tomar decisiones: la carencia de ella, es producto de la falta de interés de los habitantes, o bien, la inexistencia o deficiencia en la aplicación de mecanismos de comunicación social que les impide saber acerca de los programas de vivienda de gobierno, que posibilitaría una reubicación en delegaciones centrales de la ciudad, siempre y cuando sea de manera organizada.

Dada la búsqueda y orientación de demandas y de nuevos medios para encauzar la participación responsable y profunda, así como el crecimiento y exigencia en el cumplimiento de peticiones, se hace necesaria la consolidación de instituciones y mecanismos que permitan que las voces en favor de la preservación del medio ecológico sean escuchadas. La forma de representación comunitaria deberá encargarse de obras como el mantenimiento de infraestructura local, vigilancia, fomento al deporte, programas sociales, de salud y de protección al ambiente. Por otra parte, el respeto a la normas, reglamentos y programas de ordenación ecológica, requieren no sólo de mecanismos institucionales, que aún son débiles, sino además de cultura ciudadana para cumplir y exigir el respeto de tales instrumentos.

Es importante reforzar los consejos ciudadanos de cada delegación, como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, con atribuciones para el establecimiento y supervisión de obras y servicios, gestionar ante la delegación los problemas prioritarios, generar propuestas para el mejoramiento de servicios públicos, programas culturales, recreativos, etc. La Ley de

Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el artículo 12, otorga a los delegados del Distrito Federal, la atribución de promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas delegacionales y parciales. Dado que el gobierno tiene una capacidad limitada, debe ser prioritaria la instrumentación de mecanismos de participación conjunta.

En zonas rurales, las autoridades deben realizar convenios con comunidades y ejidos para constituir Comités de Vigilancia que permitan ampliar la zona que se tiene bajo supervisión, así como aumentar el número de personas interesadas en el cuidado de las zonas forestales.

La representación permanente de comunidades en órganos de decisión y en el proceso de planeación y control de los programas, pueden propiciar la elevación de niveles en el cumplimiento de planes y programas urbanos. Para conseguir el apoyo de la comunidad, es requisito que los planes de desarrollo urbano se conozcan por los ciudadanos y que sepan la manera de participar en su cumplimiento, lo cual puede realizarse mediante foros de consulta ciudadana: la participación debe ser ordenada e informada. Es esencial la inclusión de dueños de la tierra en la toma de decisiones sobre políticas ambientales; un mecanismo para tal efecto, es la consulta pública que integra las demandas de uso del suelo y fomenta la participación en la conservación de los recursos naturales:

“A nivel local deberá escucharse a las organizaciones productivas, vecinales y comunitarias, a la escuela, ejido.. y a todas las organizaciones e individuos comprometidos con su entorno, en la búsqueda de consensos que orienten aun desarrollo más compartido y equilibrado.”⁵

⁵ IBARRA, Jorge Luis: *Op. cit.*, pág. 65.

Entre los principales obstáculos en la aplicación del modelo de administración estratégica que se presenta, se encuentra el hecho de que las estrategias gubernamentales operan con menos flexibilidad que la iniciativa privada; el cuerpo legislativo y decisiones políticas tienen el control y los recursos; así como la resistencia al cambio, factor que requiere el trabajo hacia el interior de las organizaciones pública y para lo cual se recomiendan las siguientes estrategias:

Cuadro 12. Estrategias para abatir la resistencia al cambio.

Tipo de estrategia:	Características:
Cambio de fuerza	Emitir órdenes y hacerlas cumplir.
Cambio educativo	Difundir información suficiente para convencer a los miembros de la organización acerca de las ventajas de participar en las estrategias; convencer que el cambio traerá además de un beneficio a la institución, una gratificación personal.

Fuente: FRED R., David: *Conceptos de administración estratégica*, México, Prentice Hall hispanoamericano 5^a edición, 1997.

Se recomienda la aplicación del cambio educativo, lo cual representa la importancia de crear una cultura que apoye las estrategias institucionales. Para lograrlo, se debe vincular la filosofía organizacional, diseñar espacios para la participación de funcionarios en la institución, fomentar sistemas de recompensas y promociones, así como la motivación por parte del líder mediante relatos personales y hechos clave.

Cabe señalar que para cualquier intento de mejora en el servicio público, se requiere voluntad política y su materialización, esto es, hechos concretos para evitar que sólo quede en el discurso. Del mismo modo, para el establecimiento de un sistema de administración estratégica, es fundamental que el gobierno

de la ciudad tenga como una de sus prioridades el rescate y cuidado del medio natural con acciones más allá de la demagogia, para lo cual se debe recordar que la sobrevivencia de la Ciudad de México, se encuentra en función del equilibrio entre el medio urbano y el de conservación.

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

- El Estado, entendido como la sociedad políticamente organizada, debe mantener como prioridad, acciones encaminadas a la creación de vivienda de interés social; con ello, mitiga el conflicto que se deriva de la demanda de dicho satisfactor y del problema de habitabilidad.
- El acceso a suelo urbanizable es un elemento fundamental del desarrollo urbano; se trata de un recurso limitado cuya escasez tiende a elevar los precios y afectar el medio ambiente; su uso no debe responder a un carácter mercantil, por lo que existe la necesidad de preservar el papel social de la propiedad de la tierra, por encima del individual.
- A pesar de que cada sector social, actúa de acuerdo con sus necesidades y entendimiento, el gobierno tiene que guiar e intervenir, para hacer frente al problema de asentamientos irregulares; su actuación debe revertir el patrón de expansión urbana que parece casi anárquico.
- La administración pública, concebida como el instrumento de que dispone el gobierno para cumplir sus objetivos, debe trabajar permanentemente en la creación y mejoramiento de mecanismos e instrumentos en materia urbana, a efecto de establecer un equilibrio entre el desarrollo de la ciudad y la protección de recursos naturales. Su trabajo, tiene que dar seguimiento a las actividades gubernamentales desde la planeación hasta el control.
- La función de la administración pública, en su esfuerzo de establecer líneas directrices que habrá de seguir la urbe, debe considerar factores internos de la organización como disponibilidad de recursos, y factores externos, como el ambiente que rodea la ciudad, con el fin de generar un espacio de certidumbre donde las soluciones concebidas sean factibles, alcanzables y medibles.

- La actividad del administrador público, no debe ser ajena al conocimiento de nuevas tecnologías y trabajo multidisciplinario. Su actuación con ayuda de dichas herramientas, permite un mejor desempeño y genera solidez en el trabajo en conjunto de la administración pública. Además, de su accionar depende en gran medida el refuerzo del proceso administrativo.
- El análisis de las principales causas de asentamientos irregulares, implica revisar una serie de factores coyunturales, y más aún, estructurales en el funcionamiento de la administración urbana del Distrito Federal.
- Para reforzar los mecanismos de coordinación, debe partirse de un objetivo claro y común, que debe ser la protección del medio ambiente y conducción de asentamientos humanos a suelo urbanizable.
- La coordinación implica el trabajo conjunto de las dependencias responsables del desarrollo urbano y medio ambiente, homologación de datos y destino de recursos para la resolución de un mismo problema, sin dejar de lado la concertación con los sectores de la sociedad, que permiten hacer que los programas resulten integrales y con mayor grado de alcance y efectividad.
- Es fundamental que el poblamiento en la ciudad, no continúe con esquemas que incorporan asentamientos irregulares sujetos a posteriores procesos de regularización y suministro de servicios.
- Entre las autoridades y habitantes del Distrito Federal, debe fomentarse la conciencia y cultura sobre el cuidado y protección del ambiente, considerando que no existen cantidades ilimitadas y que el suelo no se regenera fácilmente.

- Los administradores públicos pueden auxiliarse de la administración estratégica urbana, un tipo de administración integral y herramienta que permite mejorar la actuación en cada demarcación, corregir desviaciones y generar soluciones para los problemas que presentan las urbes.
- La planeación se refuerza con la integración de propuestas que provienen de la ciudadanía, mismas que deben difundirse de manera clara, con el fin de incentivar el apoyo de la comunidad.
- Fortalecer la comunicación social, a efecto de que se conozca la labor que realiza el gobierno, los programas que lleva a cabo, grado de avance y formas en que los habitantes pueden participar, genera mayor interés y apoyo por parte de la ciudadanía.
- Es fundamental contar con una institución que establezca de manera precisa la información relacionada con asentamientos humanos en suelo de conservación, y contar con una Institución que se encargue de sancionar de manera efectiva el incumplimiento de planes, programas y demás disposiciones que tengan como fin preservar el medio natural.
- Se requiere consolidar la propuesta de partidas presupuestales destinadas a mitigar asentamientos irregulares, para ampliar la cobertura en investigación, vigilancia y construcción de barreras físicas que detengan el avance de la mancha urbana.
- El seguimiento de la política de desarrollo sustentable, consolidación del bando dos, seguimiento de programas relacionados con suelo de conservación y vivienda, y refuerzo de acciones de concertación, son políticas necesarias en la preservación del medio natural y conducción de asentamientos humanos en el Distrito Federal.

- Los apoyos a zonas rurales, deben ser vistos como inversiones, porque la viabilidad del Distrito Federal, depende desde el punto de vista ambiental de su conservación. El fomento del desarrollo rural sustentable, es una de las medidas para proteger y conservar el suelo natural y generar alternativas de desarrollo para la población de ejidos y comunidades.
- Controlar el crecimiento urbano en áreas naturales, implica la observancia estricta de leyes como la de Desarrollo Urbano y Ambiental de la entidad; aplicación efectiva de sanciones; restricción efectiva de más asentamientos y revisión constante de los programas para detectar desviaciones y establecer medidas preventivas y correctivas.
- La administración urbana, debe apoyarse del uso de tecnologías y trabajo multidisciplinario, acorde a la realidad y problemática del Distrito Federal. El costo de tales tecnologías puede reducirse sensiblemente si se realizan convenios con instituciones educativas o centros de investigación.

CONCLUSIONES

- El gobierno, como parte organizada y brazo ejecutor del Estado, juega un papel fundamental en la ampliación de la cobertura de servicios públicos y vivienda a sectores desprotegidos, así como en el establecimiento de reservas territoriales.
- La administración urbana, encargada de manejar bienes y recursos de la ciudad, constituye una herramienta que promueve actividades de planeación de la urbe, esto es, previsión del crecimiento futuro, determinación de nuevas necesidades y toma de decisiones para hacer frente al fenómeno de urbanización.
- Generar desarrollo en la ciudad, significa un progreso o avance que se refleja en la calidad de vida de los habitantes. No se puede hablar de desarrollo urbano, cuando existen miles de familias que viven en zonas de riesgo y sin posibilidad de contar con servicios públicos. El desarrollo sustentable, implica revertir el impacto negativo sobre el medio natural que producen los asentamientos irregulares.
- La división administrativa que se hace al Distrito Federal, en suelo urbano y de conservación, refleja por una parte, la existencia de una extensión de tierra con importancia en materia de biodiversidad, y por otra, la necesidad de restablecer un equilibrio entre ambos suelos, de manera que el crecimiento de la parte urbana, no debe constituir detrimento de la natural.
- Los usos del suelo establecidos en planes y programas, tienen como fin propiciar un crecimiento ordenado y dar uso apropiado a espacios geográfico-territoriales, de acuerdo con sus características y potencialidad.

- Los asentamientos humanos irregulares, adquieren dicha denominación en virtud de factores como el jurídico, esto es, la no posesión de documentos que avalen la tenencia de la tierra; normativos, es decir, disposiciones que se establecen en planes y programas, que establecen usos del suelo permitidos; y por condiciones físicas, geográficas y ambientales, que determinan el grado poco apto para el establecimiento humano.
- El Distrito Federal, además de ser el centro cultural, económico y político del país, debe considerarse como un lugar estratégico en materia de recursos naturales y conservación ecológica. Por todo lo que representa la entidad, su crecimiento, debe ser visto con un paradigma del desarrollo, y no del caos y el colapso. Resulta claro que además de ser la capital de la república, es al mismo tiempo una entidad con su propia dinámica y consecuente problemática.
- El acelerado crecimiento poblacional, motivó que el Estado tuviera mayor intervención en materia de asentamientos humanos, por lo cual se crearon disposiciones jurídicas, con el fin de propiciar un crecimiento ordenado; sin embargo, pareciera que dichos instrumentos quedaran en un estado de letargo, producto de lagunas existentes, desconocimiento, poca observancia, aplicación y sanción, que las vuelve obsoletas ante una realidad que tiene como única constante el cambio.
- Históricamente, el Distrito Federal, acorde con la política de industrialización que llevó el Estado, y como lugar estratégico en materia económica, abrió la brecha para que el capital moldeara la entidad a su conveniencia; el ente estatal, puso poca restricción a este desarrollo. La trayectoria que ha tenido el capital durante varias décadas, implica una forma de organización más avanzada que no encuentra límites, por lo que sigue influenciando la forma de crecimiento de la ciudad.

- Los antecedentes del crecimiento en suelo de conservación, dejan ver la falta de visión a largo plazo, esto es, la inexistencia propiamente de planeación urbana. Se pensó que los asentamientos irregulares podían ser controlados, que las áreas naturales eran inacabables y no se les concedió la importancia necesaria. Hoy en día, el problema es severo y queda claro que para la mayoría de las autoridades, la invasión de áreas naturales, constituye un problema importante, pero no urgente.
- Históricamente, la planeación no se concibió como un instrumento correctivo, sino más bien preventivo y se le vio con cierta indiferencia. Las decisiones se tomaron a puerta cerrada y el fomento a las actividades de planeación e investigación, fueron y continúan siendo insuficientes. La planeación existente, tiende a ser decorativa, es decir, sólo de intenciones que quedan plasmadas en documentos y ritos protocolarios.
- La planeación urbana no se lleva hasta sus últimas consecuencias, es decir, si no se organiza, integra, dirige y controla, la actividad, sólo queda como un ejercicio teórico, que niega la posibilidad de conocer aquellas directrices que en realidad funcionan y aquellas que no son adecuadas; asimismo, la falta de seguimiento obstaculiza la retroalimentación, para la mejora continua del proceso.
- La capacidad limitada de grupos marginados de la ciudad, no les deja muchas opciones; una de ellas, la búsqueda de lugares alternativos, casi siempre informales; los asentamientos humanos, son producto en gran medida de condiciones socioeconómicas.
- Las instituciones a las que corresponde conducir asentamientos humanos, generar desarrollo urbano, conservar el medio natural y conciliar intereses en beneficio de la mayoría, en la práctica muestran poca contundencia, falta

de coordinación, voluntad política e interés, que genera que las pocas acciones que se realizan se encuentren dispersas.

- La falta de coordinación, se refleja en la información que maneja cada una de las instituciones responsables del desarrollo urbano y conservación de áreas naturales; se utilizan instrumentos diferentes para medir un mismo fenómeno, sólo se tienen aproximaciones y si se analizan los datos disponibles, se observa que no están vigentes.
- La falta de claridad en las atribuciones de dependencias encargadas de proteger las áreas naturales, y la existencia de varias de ellas tanto en el orden federal como local, representa duplicación de funciones y falta de una estructura sólida y formal que combata invasiones a suelo de conservación.
- Las administraciones locales adolecen de una cultura administrativa, esto es, además de la falta de capacitación, es insuficiente la motivación para desempeñar mejor el trabajo; no existen incentivos que permitan redoblar esfuerzos para alcanzar metas y objetivos; la dirección no ejerce funciones de liderazgo y comunicación, lo que provoca la renuencia al trabajo en equipo, por lo que las estrategias institucionales, no son comprendidas por la mayoría de integrantes de las organizaciones públicas.
- Aunque en menor medida, aun existe el manejo partidista en la promoción de asentamientos humanos. Sobre todo en época de elecciones, surgen promotores casi siempre relacionados con partidos políticos, que gestionan la invasión, expropiación y regularización de terrenos en suelo ecológico. Este fenómeno, señala la existencia de tendencias desordenadas y grupos de interés que lucran con la necesidad de un espacio habitable, en detrimento del medio ambiente, calidad de vida e interés público.

- La ausencia de una política urbana y de vivienda integral, que se ajuste a la realidad de los sectores con ingresos bajos, no les permite competir por crédito, ya que no son negocio para las inmobiliarias.
- La regularización en la tenencia de la tierra, no resuelve la problemática estructural de asentamientos irregulares en suelo de conservación. Tal proceso, genera la existencia de más asentamientos, dado que se reproduce la idea de que después de algunos años, al adquirirse derechos, se hace posible el cambio en el uso del suelo, que representa devastación de recursos naturales y aparición de más establecimientos.
- Los programas llevados a cabo por el GDF en el período 2000 - 2003, reflejan avances importantes como la preocupación por realizar acciones encaminadas a frenar el crecimiento urbano en áreas ecológicas; sin embargo, en la práctica presentan dificultad en su instrumentación, ya que cuentan con poco seguimiento y evaluación, recursos limitados y no existen líneas de acción integrales para el desarrollo de la entidad.
- Las consecuencias generadas por asentamientos irregulares en suelo de conservación son devastadoras. Su establecimiento provoca costos sociales, genera desabasto de servicios públicos y reproduce condiciones de marginalidad.
- La consolidación de asentamientos irregulares, genera un fenómeno además de demográfico, alarmante en el sentido ecológico. La desaparición de áreas naturales, provoca desequilibrios en la recarga de acuíferos, absorción de contaminantes, producción de oxígeno, temperatura, usos del suelo y hábitats para la gran variedad de especies endémicas.

- La existencia de zonas de alto riesgo, que se combinan con fenómenos naturales como lluvias o sismos, representan costos más elevados, si se comparan, con la inversión que puede ser destinada para la prevención de desastres.
- Seguir con el crecimiento de la mancha urbana sobre suelo de conservación, implica agravar la situación de escasez de agua, que hará necesaria su importación de lugares cada vez más alejados, situación que incrementará su costo.
- Los efectos negativos en el medio ambiente no distinguen clases sociales, la población respira el mismo aire contaminado. Si se terminan los pocos pulmones con los que cuenta la ciudad, difícilmente podrá sobrevivir en los próximos años.
- La administración urbana en el Distrito Federal, enfrenta grandes retos como la conducción del desarrollo urbano y asentamientos humanos hacia áreas aptas para su establecimiento; rescate de la planeación urbana como medio que permita ordenar el territorio y ubicar cada actividad en el lugar adecuado; así como hacer frente a los paradigmas que señalan el predominio del interés personal y oferta discrecional de servicios públicos.
- Los intereses aislados de cada grupo o entidad no podrán enfrentar por sí solos los grandes retos. Las acciones de desarrollo sustentable, no serán posibles sin la participación de autoridades y los sectores social, privado y comunitario.

- La administración estratégica permite clarificar la función que desempeña la organización y objetivos que persigue; toma en cuenta las variables internas y externas de la organización y advierte debilidades en las fases del proceso administrativo, para proponer el refuerzo en cada una de ellas.
- Entre las condiciones para el éxito del sistema de administración estratégica urbana, se encuentran por una parte, el interés por mitigar la desaparición del suelo de conservación, y por otra, el de mejorar el funcionamiento de cada delegación y Secretarías del GDF. La puesta en marcha de tal sistema, es viable siempre y cuando se persiga un objetivo común, que es la protección de áreas naturales y exista la suficiente voluntad política para instrumentarlo.
- A pesar del panorama y actuales tendencias que señalan escenarios riesgosos, no se puede decir que la Ciudad de México no tiene futuro; pero para construirlo, se requiere de una política que provea equilibrios entre el ambiente urbano y el sistema del ambiente natural, de tal manera que el futuro del Distrito Federal sea más esperanzador. Es precisamente en tal labor, donde entra el papel de la administración pública, urbana y del administrador público, que tiene que imaginar nuevas formas para generar desarrollo sustentable en la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- **ANUARIO ESTADÍSTICO, DISTRITO FEDERAL**, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. 2001.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Escuela Interamericana de Administración Pública, fundación Getulio Vargas: **Proyectos de desarrollo Urbano. Planificación e Implementación**, México, Limusa, 1979, 168 págs.
- BERISTAIN, Javier (Coordinador): **Los retos de la Ciudad de México en el umbral del siglo XXI**, México, ITAM- PORRÚA, 1999.
- BRAKARZ, José: **Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios**, E.U.A, Banco Interamericano de desarrollo, 2002, 130 págs.
- BOBBIO, Norberto: **Estado, Gobierno y Sociedad**, México, FCE, 1989, 240 págs.
- CABRERA FERNÁNDEZ, Ignacio: "Fomento y regulación del desarrollo urbano". en **Sociedad y desarrollo urbano. Hacia un nuevo orden del territorio**, México, LV Legislatura - CAHOP, 1994, págs. 223-224.
- CARRILLO LANDEROS, Ramiro: **Metodología y administración**, México, Limusa, 1982, 254 págs.
- EIBENSCHUTZ, Hartman y Alberto Rébora Togno (coordinadores): **El desarrollo urbano del Distrito Federal en el año 2000**, México, SEDUVI, 2000, 339 págs.
- FRED R., David: **Conceptos de administración estratégica**, México, Prentice Hall hispanoamericano 5ª edición, 1997, 355 págs. Traducción de Pilar Mascaró Sacristán.
- GAMBOA DE BUEN, Jorge. **Ciudad de México. Una visión**, México, FCE, 1994, 261 págs.
- GARZA, Gustavo (Compilador): **Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988**, México, Colegio de México, 1989, 484 págs.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido: **Breve diccionario de la lengua española**, México, FCE, 1988, 736 págs.

- **HIERNAUX**, Daniel: "La planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones", en **GARZA Gustavo: Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988**, México, Colegio de México, 1989, págs 235-253.
- **HOCHMAN**, Elena y Maritza Montero: **Técnicas de investigación documental**, México, Trillas, 6ª ed. 1978, 88 págs.
- **IBARRA**, Jorge Luis: "Planeación y desarrollo urbano", en **Sociedad y desarrollo urbano. Hacia un nuevo orden del territorio**, México, LV Legislatura - CAHOP, 1994.
- **IRACHETA CENECORTA**, Alfonso: "Diez años de la planeación del suelo en la zona metropolitana de la Ciudad de México", en **GARZA Gustavo: Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988**, México, Colegio de México, 1989, págs 255-285.
- **LEGISLACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**. México, Delma, 2001, 682 págs.
- **MARTÍNEZ MARTÍNEZ**, Francisco: **La planeación del desarrollo urbano y la definición de los usos del suelo en el Distrito Federal. Una vía para enfrentar los retos de las grandes urbes hacia el próximo milenio**, México D.F., 2000, 59 págs. (Tesina).
- **MENDOZA SÁNCHEZ**, Laura Ivonne: **La Administración Pública y el desarrollo urbano en el Distrito Federal. El caso de la delegación Tláhuac**, México, 2001, 61 págs. (Tesina).
- **MORENO TOSCANO**, Alejandra: "La crisis de la ciudad" en **GONZÁLEZ CASANOVA**, Pablo y Enrique Florescano: **México hoy**, México, Siglo XXI, 1994, págs. 152-176.
- **NIETO MENDOZA**, Arturo: **La planeación estratégica y su prospectiva en el Instituto Mexicano del Petróleo**, México, 2002. (Tesis).
- **RANFERI GÓMEZ**, Maldonado: "Hacia un efectivo desarrollo urbano", en **Sociedad y desarrollo urbano. Hacia un nuevo orden del territorio**, México, LV Legislatura - CAHOP, 1994.
- **RÉBORA TOGNO**, Alberto: **¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos?**, México, Porrúa, 2000, 175 págs.

- **REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES. LEY Y REGLAMENTO DE DESARROLLO URBANO PARA EL D.F.**, México, Berbera editoriales, 2003, págs. 159.
- RIVÓN LAZCANO, Ricardo: "Síntesis de sesión gobierno local en la ciudad capital" en SOLÍS BARRUETA, Raúl y Miguel Bazdresch Parada (Coordinadores): **Memorias del segundo congreso, gobiernos locales: democracia y reforma del Estado**, México, IGLOM, 2002.
- ROSIQUE CAÑAS, José Antonio: "Ciudad de México: evolución y perspectiva de la forma de gobierno", en SOLÍS BARRUETA, Raúl y Miguel Bazdresch Parada (Coordinadores): **Memorias del segundo congreso, gobiernos locales: democracia y reforma del Estado**, México, IGLOM, 2002, págs. 180-220.
- RUBIO RINCÓN, César: **Administración pública y asentamientos humanos irregulares. Estudio de caso del programa parcial de crecimiento Las garzas en el municipio de Manzanillo Colima**, México, D.F., 1997. (Tesina).
- SCHTEINGART, Martha y Luciano d' Andrea (Compiladores): **Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente**, México, COLMEX, 1991, 479 págs.
- SOBERANES REYES, José Luis: **La reforma urbana**, México, FCE, 1993, 398 págs.
- SOBRINO, Jaime: **Gobierno y administración metropolitana y regional**, México, INAP, 1993.
- **SOCIEDAD Y DESARROLLO URBANO. HACIA UN NUEVO ORDEN DEL TERRITORIO**, México, LV Legislatura - CAHOP, 1994, 478 págs.
- SOLÍS BARRUETA, Raúl y Miguel Bazdresch Parada (Coordinadores): **Memorias del segundo congreso, "gobiernos locales: democracia y reforma del Estado"**, México, IGLOM, 2002, 624 págs.
- WARD, Peter M: **México: una megacludad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano**, México, Alianza, 1991, 327 págs.
- WILK GRABER, David: "Planeación del uso del suelo y medio ambiente en la Ciudad de México", en GARZA Gustavo: **Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988**, México, Colegio de México, 1989.

- ZICCARDI, Alicia y Alberto Aziz Nassif: "El gobierno de la Ciudad Capital", en SOLÍS BARRUETA, Raúl y Miguel Bazdresch Parada (Coordinadores): **Memorias del segundo congreso, gobiernos locales: democracia y reforma del Estado**, México, IGLOM, 2002, págs. 133-145.

HEMEROGRAFÍA.

- ADALID, Tatiana: "Viven 1500 familias en zona vulnerable", México, **Reforma**, Ciudad y metrópoli, 9 agosto 2003, pág. 3B.
- ----- "Combaten invasiones", México, **Reforma**, Ciudad y metrópoli, 3 octubre 2003, pág. 5B.
- ALANÍS, Gustavo: "Tala clandestina y deforestación", México, **Reforma**, Ciudad y metrópoli, 3 agosto 2003, pág. 6B.
- BURGARIN, Inder: "Viven en zonas pobres 60% de capitalinos", México, **Reforma**, Ciudad y metrópoli, 7 octubre 2003, pág. 2B.
- CABRERA, Rafael: "Plantón en reclamo de vivienda", México, **La crisis voz de la calle**, sección ciudad, 3 octubre de 2003, pág. 3. (Periódico de circulación urbano popular independiente).
- DURÁN, Manuel: "Preparan desalojos en zona residencial", México, **Reforma**, Ciudad y metrópoli, 6 agosto 2003, pág. 5B.
- ----- "Afirma GDF que protege las regiones ecológicas", México, **Reforma**, Ciudad y Metrópoli, 28 Octubre 2003.
- PÁRAMO, Arturo: "Viven el riesgo por barrancas", México, **Reforma**, Ciudad y Metrópoli, 12 de Septiembre de 2003, pág. 3B.
- ----- "Preservan a bosques", México, **Reforma**, Ciudad y metrópoli, 11 de noviembre de 2003, pág. 7B.
- PÁRAMO, Arturo y Alejandro Ramos: "Destruye bosque invasión hormiga", México, **Reforma**, Hábitat, 10 agosto de 2003, pág. 10 B.
- ----- "Devora mancha urbana 834 hectáreas del Ajusco", México, **Reforma**, Ciudad y metrópoli, 10 agosto 2003.
- RAMOS, Alejandro e Iván Sosa: "Menosprecian valor de suelo ecológico", México, **Reforma**, Ciudad y metrópoli, 26 Octubre 2003, pág. 2B.

- SOSA, Iván: "Dan a Xochimilco segunda oportunidad", México, **Reforma**, Ciudad y metrópoli, 12 noviembre 2003, pág. 2B.
 - REFORMA/REDACCIÓN: "Exigen evitar invasión", México, **Reforma**, Ciudad y metrópoli, 11 agosto de 2003, pág. 5B.
- "Se comen a Topilejo", México, **Reforma**, Ciudad y metrópoli, 12 agosto 2003, pág. 5B.

LEYES Y DISPOSICIONES NORMATIVAS:

- BANDO No. 2
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.
- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
- PLAN GENERAL DE DESARROLLO URBANO PARA EL D.F
- LEY ORGÁNICA DEL D.F.
- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.
- REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL D.F.
- LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL.

PLANES Y PROGRAMAS.

- PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, versión 1996.
- PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, Versión Abreviada 1996.
- PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, Versión 2003.
- PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DISTRITO FEDERAL. Aprobado el 28 de abril de 2000. Versión abreviada para su difusión.

- PROGRAMA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL D.F. 2002-2006.
- PROGRAMA DE ORDENACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO.

PÁGINAS WEB.

- <http://www.corett.gob.mx/corett.htm>
- <http://www.df.gob.mx>
- <http://www.invi.df.gob.mx/>
- <http://www.jornada.unam.mx/2002/may02/020524/038n1cap.php?origen=capital.html>
- <http://www.paot.org.mx>
- http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2003/diciembre03_31_103_bis.pdf
- <http://www.paot.org.mx/centro/programas/ambientaldf.pdf>
- http://www.paot.org.mx/centro/programas/asentamientos/ase_resu.html
- http://www.paot.org.mx/centro/programas/asentamientos/03delegaciones_asen.html
- http://www.pvem.org.mx/2002/mayo/rep_asamblea.htm
- <http://www.seduvi.df.gob.mx/>

PONENCIA.

XIII SEMINARIO DE ECONOMÍA URBANA Y REGIONAL, 2003: Impactos territoriales del libre comercio. Ponencia "Se ha perdido la planeación urbana en México", con la participación de Roberto Eibenschutz de la UAM Xochimilco y Sergio Flores, investigador del Colegio de Tlaxcala.