



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
Generación 2009-2011

Título de la tesis: “Gobernanza en la planeación urbana: El caso del desarrollo de Santa Fe en la Ciudad de México en el periodo 1980-2010”

Presenta: Luis Gabriel López Núñez

Tutor: Dr. Héctor Ávila Sánchez

México, Distrito Federal, Mayo de 2012



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.

Contenido

Introducción	1
Capítulo I – Marco teórico	1
Introducción	1
Gobernanza	2
El concepto.....	2
El papel del gobierno en la gobernanza.....	6
Las bases de la gobernanza	8
Gobernanza y democracia	10
La relación gobernanza - eficacia y eficiencia en los resultados.....	14
Las redes en la gobernanza.....	16
Tipos de gobernanza.....	17
Las condiciones para el desarrollo de la gobernanza	19
Gobernanza y políticas públicas.....	20
Planeación urbana	22
Recapitulación.....	27
Capítulo II – Análisis del marco jurídico-institucional	31
Introducción	31
Evolución histórica del marco institucional	33
Historia de la planeación urbana a nivel federal en México	33
Balance de la planeación urbana a nivel federal	36
Planeación urbana en el Distrito Federal.....	37
Las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano.....	44
Marco jurídico	49
Recapitulación.....	54
Capítulo III – Estructuras administrativas y participación ciudadana en el desarrollo urbano de Santa Fe.....	57
Introducción	57
Desarrollo histórico de los asentamientos humanos y actividades económicas en la zona de estudio	59
SERVIMET y la ZEDEC Santa Fe	61

Dirección de Desarrollo de SERVIMET	61
Dirección de Comercialización y Publicidad de SERVIMET	62
Cronología de las intervenciones gubernamentales en Santa Fe.....	63
Programa de Mejoramiento y Rescate de la ZEDEC Santa Fe	63
Programa Parcial de Santa Fe.....	66
El Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe.....	67
Participación ciudadana en los procesos de planeación del desarrollo urbano de Santa Fe.....	72
Contexto social.....	72
Impacto del desarrollo urbano de Santa Fe en la economía del suelo de la zona.....	74
Estructuras y mecanismos de participación ciudadana en Santa Fe.....	76
Recapitulación.....	82
Capítulo IV – Conclusiones y propuesta.....	86
Introducción	86
La planeación urbana y sus retos para lograr la inclusión y eficiencia en la gestión territorial de la Ciudad de México	87
Reflexiones acerca de la gobernanza y la participación ciudadana en Santa Fe	92
Principales elementos para una propuesta de gobernanza en la planeación urbana.....	95
Consideraciones finales.....	96

Agradecimientos

En la etapa final de este proceso de graduación de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos me gustaría agradecer primeramente al Doctor Héctor Ávila Sánchez, que gracias a su siempre oportuna, generosa y acertada guía posibilitó en gran medida la finalización de este proceso; a todos mis profesores que a lo largo del desarrollo de la Maestría, que con cada asignatura enriquecieron de una forma u otra este trabajo de investigación.

En especial me gustaría dedicar esta tesis con mucho cariño y respeto a la memoria de la Doctora María del Carmen Solórzano Marcial, destacada profesora e investigadora del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, de quién tuve la fortuna de ser alumno en tres seminarios de investigación y ser apoyado por ella a lo largo de todas las etapas en la elaboración de esta tesis, proceso en el que aprendí invaluable lecciones gracias a su gran dominio en el manejo del arte y la ciencia de la metodología de la investigación científica y su indiscutible vocación y habilidad como docente.

Por último me gustaría agradecer a todas las personas que fueron mi apoyo incondicional a través del desarrollo de la Maestría, especialmente a mi familia: Mis padres, hermanos, abuela y tía, quienes siempre estuvieron animándome a seguir adelante. También a Alan, Liliana y a mis demás amigos que siempre estuvieron ahí cuando necesité un consejo, su ayuda o unas palabras de aliento.

Introducción

La zona de Santa Fe, ubicada en las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos, en el poniente de la Ciudad de México ha sido protagonista de uno de los proyectos inmobiliarios de mayor magnitud de México y Latinoamérica. Hoy en día es sede de numerosas oficinas de corporativos de empresas transnacionales, así como uno de los más importantes centros del sector servicios en la capital de la República.

Este proyecto fue llevado a cabo a partir de la década de 1980 del siglo XX debido a la saturación de las zonas céntricas de la ciudad y a la dinámica del crecimiento urbano. El desarrollo urbano de Santa Fe se estableció en terrenos obtenidos mediante la expropiación y el desalojo de las propiedades de las comunidades de pepenadores y la transformación de un tiradero de basura que anteriormente se encontraba en ese lugar.

Esta fue la respuesta a la necesidad de espacios que pudieran ser habilitados o rehabilitados para desarrollar vivienda, centros de recreación y espacios comerciales. El desarrollo del proyecto comercial de Santa Fe propició la construcción de nuevas vialidades, que han permitido conectar al poniente de la ciudad con avenidas como Paseo de la Reforma y Constituyentes. Paralelamente, se aprovechó este desarrollo para construir la nueva autopista México-Toluca.

Hoy después de un periodo de casi treinta años, podemos observar un cambio radical desde un tiradero de basura y sus inmediaciones hacia uno de los más importantes distritos de negocios en Latinoamérica, que desde sus inicios ha buscado la auto-sustentabilidad financiera del proyecto y que mediante un fideicomiso firmado en 2004 con el Gobierno del Distrito Federal hoy auto-administra sus servicios públicos y realiza obras de urbanización y mejora del área urbana mediante una asociación vecinal (Asociación de Colonos Zedec Santa Fe), es muy relevante este esquema, puesto que la misma asociación afirma que:

“Por primera vez en México se logró una autoadministración privada, dirigida por la Asociación de Colonos Santa Fe, por lo que la zona no pertenece a ninguna delegación.”¹

De ser realidad lo planteado por la Asociación de Colonos de Santa Fe estaríamos atestigüando además de un desarrollo urbano representativo del poder transformador de las inversiones inmobiliarias multimillonarias, una nueva forma de llevar a cabo la gestión de los servicios públicos a nivel local en México.

Es por eso, además de por las observaciones directas en la zona, que las tres hipótesis principales de las cuales parte este trabajo de investigación fueron: a) Que en los procesos de diseño e implementación de la política de planeación urbana del desarrollo urbano de Santa Fe existieron ciertos elementos en los instrumentos jurídico-administrativos que regulan la gestión territorial que favorecieron la participación predominante de esta organización; b) Que la planeación en esta área fue llevada a cabo mediante un tipo de políticas que no satisface los requerimientos de la planeación urbana contemporánea y que

¹ Página oficial de la asociación de colonos de Santa Fe: <http://www.colonossantafe.com/historia.html>

fue un proceso que expresa territorialmente las contradicciones profundas del sistema económico internacional y la segregación socio-espacial que se relaciona con éstas, y; c) Que como parte de los resultados de la planeación urbana en el desarrollo urbano de Santa Fe (y a pesar de que el mismo es catalogado como una zona habitacional y para oficinas de las más exclusivas de la ciudad de México y del país) la zona en la que está ubicado ha enfrentado graves consecuencias por los problemas de planeación urbana del desarrollo urbano.

Formalmente la zona del desarrollo inmobiliario de Santa Fe está regida en la actualidad por un instrumento jurídico-administrativo denominado “Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe” en su versión publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 12 de septiembre de 2000. El primer antecedente importante de este programa fue el programa de la “Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) Santa Fe” de 1987² (aunque el acuerdo por el que se aprueba la normatividad, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1995) y posteriormente el “Programa Parcial de Santa Fe” que estuvo en vigor desde 1997 hasta el año 2000.

El objetivo principal de este trabajo de investigación es el analizar mediante un marco teórico basado en los conceptos de gobernanza y planeación estratégica el diseño e implementación de la política de planeación urbana y participación ciudadana en la zona del desarrollo urbano de Santa Fe en el periodo 1980 - 2010.

El objetivo principal se desglosa en varios objetivos específicos relacionados con las hipótesis planteadas anteriormente en esta introducción, y son los siguientes; a) analizar la política de planeación urbana del desarrollo urbano de Santa Fe mediante sus instrumentos jurídico-administrativos y el desarrollo histórico de la zona para determinar el papel de los actores principales (gubernamentales y no gubernamentales) en el diseño e implementación de la política; b) Analizar los requisitos que plantea la planeación urbana contemporánea, la dinámica de este tipo de desarrollos en materia de desarrollo social a nivel internacional y compararlo con la dinámica propia del desarrollo urbano de Santa Fe para determinar si se ajusta a estos factores, y c) Analizar los resultados del desarrollo urbano de Santa Fe en el mismo y en el área circundante para determinar si las condiciones de fragmentación social y de gobernabilidad democrática observadas son producto de la planeación urbana.

Para llevar a cabo este objetivo se utilizó una metodología de estudio de caso que parte de los temas generales para llegar a un análisis de los temas específicos. Las fuentes de este trabajo fueron principalmente documentales dado que se consultó bibliografía, una tesis de licenciatura, material hemerográfico y documentos oficiales (Planes Nacionales de Desarrollo, legislación acerca del tema y programas de desarrollo urbano). Pero además de las fuentes documentales se llevó a cabo una entrevista con un funcionario de desarrollo social de la delegación Álvaro Obregón.

Este trabajo de investigación está dividido en 4 capítulos que, como se describirá en los siguientes párrafos, cada uno contiene elementos esenciales para llevar a cabo el análisis que se ha planteado como objetivo, es de destacar que la estructura de cada uno de los tres

² Gamboa de Buen, Jorge (1994) *Ciudad de México, Una visión*, FCE, México, p.213

primeros capítulos consta de una introducción, donde se señala con más detalle el contenido del capítulo y su función, un desarrollo en el que se aborda una selección de autores que se consideraron relevantes para este trabajo en particular y una síntesis con elementos de conclusiones parciales que se denomina “recapitulación”.

Se tomó como base un marco teórico que se presenta en el capítulo uno, donde se describen, analizan y adaptan los conceptos que servirán como las principales herramientas para el análisis de los procesos de planeación urbana y participación ciudadana.

Posteriormente, en el capítulo dos se analiza el marco jurídico y administrativo de la planeación a nivel federal y a nivel del Distrito Federal, llegando hasta el nivel de este tipo de programas para la gestión territorial, considerando en todos los casos su dimensión histórica y en ella, la relación con los procesos políticos, económicos y sociales del entorno.

A continuación en el capítulo tres se analizan dos grandes grupos de temas relacionados con la gestión territorial de la zona del desarrollo urbano de Santa Fe: a) Los instrumentos jurídico-administrativos de planeación y administración urbana en la zona, y; b) La dinámica que ha seguido la participación ciudadana en este caso.

Por último, en el capítulo cuatro se abordarán las conclusiones derivadas del desarrollo del trabajo de investigación, integrando los elementos más destacados del marco teórico, jurídico-administrativo y del desarrollo histórico de la planeación para el Distrito Federal y para este caso en particular, éstas derivadas de la contrastación de los resultados con las hipótesis, así como una propuesta para mejorar los instrumentos de planeación y gestión territorial, y por último algunas propuestas de líneas de investigación en el ámbito de la administración y gestión urbanas que podrían tomar como un referente esta investigación.

Capítulo I – Marco teórico

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo configurar las bases teóricas que servirán como las principales herramientas conceptuales para llevar a cabo el análisis del diseño e implementación de la política de planeación urbana y participación ciudadana en esta política en la zona del desarrollo urbano de Santa Fe en el periodo 1980 – 2010. Es importante destacar que para cumplir el objetivo de este capítulo se seleccionaron dos conceptos principales que actuarán como ejes de la argumentación del mismo, estos son: Gobernanza y planeación urbana.

Se consideraron en un primer momento de la investigación estos dos conceptos debido a que son conceptos de actualidad y que han sido sometidos a debate con su reiterada presencia en la literatura académica de administración pública en los últimos años. Pero el factor determinante de su selección para esta tesis fue su capacidad (en conjunto) para constituir un marco teórico que permita analizar los procesos de gestión territorial. Esto es posible porque en sus procesos de redefinición han logrado una adaptación a las nuevas realidades en las que las sociedades contemporáneas demandan más y mejores espacios de participación contraponiéndose a la tradicional influencia hegemónica de los gobiernos en el diseño y la implementación de políticas en el ámbito de la planeación y administración urbana.

El desarrollo de la argumentación que se lleva a cabo en este capítulo es descriptivo y analítico en los principales elementos tales como los conceptos, los elementos que componen su estructura, las limitaciones que presentan como herramientas conceptuales y requisitos para su operación. Además la argumentación en su desarrollo relaciona los temas principales con algunos temas secundarios como lo son: Democracia, participación ciudadana y políticas públicas. Esto se hizo con la finalidad de configurar un sistema conceptual que permita percibir y analizar con suficientes elementos teórico-conceptuales la complejidad de este estudio de caso.

En la última sección del presente capítulo se hace una síntesis que pretende integrar los puntos más importantes de los elementos analizados en el desarrollo del mismo, buscando tener una visión de conjunto sobre la relación entre estos temas y afinar el instrumental teórico para llevar a cabo el análisis en el capítulo 4, donde se retoman algunos de los elementos teórico-conceptuales de este capítulo para integrarlos junto con otros elementos analizados en diferentes partes del capitulado para formar un resultado más completo en las conclusiones.

Gobernanza

El concepto

Gobernanza es un concepto que tiene una larga historia, sin embargo, en este transcurso ha variado su significado, Cerrillo i Martínez identificó sus orígenes en el francés antiguo, en el término “gouvernance” que se transfirió al inglés como “governance” y posteriormente al castellano como “gobernanza”³.

Aproximadamente desde hace dos décadas este concepto cobró popularidad de nuevo, e incluso el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo incluyó en su vigesimoprimer edición, como:

“el arte o manera de gobernar que propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”

La anterior definición señala de manera muy general los principales elementos comunes que están presentes en muchas otras definiciones, como una manera de gobernar que tiene como mecanismo el equilibrio entre tres de los componentes esenciales de la sociedad contemporánea.

En el sentido que es utilizado actualmente en la disciplina de la administración pública es un concepto relativamente reciente, en formación y tiene múltiples acepciones, incluso Cerrillo i Martínez afirma que su aplicación a diferentes ámbitos territoriales (global, local, europeo, multinivel, etc.) ha introducido dificultades, además de las causadas por la introducción de nuevas definiciones de gobernanza que han ido proponiendo diferentes autores, por lo que considero importante analizar algunas de las definiciones más significativas que permiten encontrar algunos elementos destacados:

Para Luis F. Aguilar Villanueva la gobernanza se define como:

“el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia – fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”⁴

En el concepto de gobernanza de Aguilar Villanueva existen dos elementos fundamentales, uno de ellos es la capacidad de coordinación y consenso de los actores sociales y el otro es su capacidad de implementar mecanismos que le permitan llevar a cabo los acuerdos resultados de los procesos anteriores.

Sin embargo, esta es una definición que permanece bastante amplia hasta ese momento, puesto que a pesar de que define los procesos no hace una delimitación de quiénes habrán de ser los “actores de una sociedad” que participan en el proceso de toma de decisiones, sin

³ De esta forma ha logrado ser generalmente aceptado, aunque como Guy Peters señala también se le conoce como “Empoderamiento” y “Gobierno participativo”

⁴ Aguilar Villanueva, Luis (2006) *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 90

embargo después, siguiendo la argumentación de Aguilar Villanueva, encontramos que se delimitan dos grandes ámbitos en el concepto de gobernanza que se unen para dar forma a la gobernanza: La primera de ellas son las formas de auto-organización y auto-gobierno dentro de la sociedad, que se enlazan con la segunda, que son las actividades de dirección gubernamental, este entrelazamiento transforma la estructura de toma de decisiones de los esquemas tradicionales hacia otros más participativos.

La participación de las organizaciones sociales dentro de la tarea de gobernar en los esquemas de gobernanza tiene un amplio impacto sobre la transformación de la naturaleza del proceso decisorio, elementos que encontramos en la definición de Renate Mayntz:

“Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones.”⁵

Cabe destacar que Renate Mayntz hace una distinción entre “gobernanza” que por mucho tiempo significó simplemente gobernar y “gobernanza moderna” que implica que en la nueva acepción del término significa un nuevo modo de gobernar, que incluso implica una modificación de la naturaleza del mismo proceso y la relación entre gobierno y sociedad.

Encontramos en la definición de Mayntz, además, otros elementos fundamentales para entender la gobernanza, entre los cuales podemos señalar como fundamentales: a) los espacios donde se desarrolla la participación de los actores corporativos autónomos (la formulación e implementación de políticas públicas), b) la importancia de las redes para este modelo y; c) la atenuación de la jerarquía en los procesos decisorios.

Para complementar lo anterior, habremos de revisar la propuesta de Ricardo Uvalle, quién define “gobernanza” cómo:

“una fórmula para rearticular a la sociedad y el Estado, dando paso a las relaciones horizontales del poder, lo cual implica que en los asuntos de la vida pública, tan importante como los gobiernos, es la participación de los ciudadanos. Las relaciones horizontales responden a la visión del poder democrático y éste se ejerce de abajo hacia arriba, es decir, con la participación organizada y productiva de las organizaciones ciudadanas”⁶

Los elementos novedosos que podemos encontrar en el concepto de gobernanza propuesto por Uvalle son: 1) Las “relaciones horizontales” como un concepto que nos habla de la importancia que deben de tener gobierno y organizaciones en una dinámica de atenuación de la jerarquía; 2) el cambio de paradigma hacia una visión de poder democrático, mediante

⁵ Mayntz, Renate (2001) “El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 21, Caracas, Octubre p.1

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo (2003) “La gestión pública en tiempos de intensidad ciudadana” en *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 54, Enero-Abril p.173

la participación organizada y -lo que es muy importante- productiva de las organizaciones ciudadanas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) define gobernanza de la siguiente manera:

“Governance is about the processes by which public policy decisions are made and implemented. It is the result of interactions, relationships and networks between the different sectors (government, public sector, private sector and civil society) and involves decisions, negotiation, and different power relations between stakeholders to determine who gets what, when and how. The relationships between government and different sectors of society determine how things are done, and how services are provided. Governance is therefore much more than government or ‘good government’ and shapes the way a service or set of services are planned, managed and regulated within a set of political social and economic systems.”⁷

En esta definición nos proporciona interesantes aportaciones para comprender mejor el concepto, como ya habíamos visto anteriormente en la definición de Mayntz al hablar de gobernanza estamos hablando acerca de los procesos en los que las decisiones de políticas públicas son formuladas e implementadas como el resultado de las interacciones, relaciones y redes entre los diferentes sectores, pero lo relevante y útil para entenderlo mejor es que para hacerlo involucra diferentes niveles de decisiones, negociaciones y relaciones de poder entre las partes para determinar quién consigue qué, cuándo y cómo. Entonces queda clara la naturaleza eminentemente política de la gobernanza, y que ésta marca la pauta de cómo se han de suministrar los servicios públicos en esta nueva relación más horizontal entre el gobierno y la sociedad.

Tenemos otras posturas interesantes acerca del concepto de gobernanza, por ejemplo María del Carmen Pardo la define así:

“La gobernanza (...) representa otro importante punto de inflexión en el desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas, se pierde el interés en el gobierno *per se*, privilegiándose su actuación por conducto de socio o mediante redes. El acto de gobernar consiste en “direccionar” la economía y poner a prueba las capacidades institucionales para revisar una importante gama de opciones para decidir el rumbo. Adquieren una enorme importancia las ONG, hasta llegar al extremo de pensarse en que se gobierne sin gobierno.”⁸

La aportación que se retoma del concepto de María del Carmen Pardo para este trabajo es que éste es un modelo que aborda el acto de gobernar lejos del papel tradicional intervencionista del gobierno, dedicándose sólo a “direccionar” la economía y poner a

⁷ UNDP Oslo Governance Centre “A user’s guide to measuring local governance” – Traducción al español “Gobernanza es acerca de los procesos por los cuales las decisiones de política pública son diseñadas e implementadas. Es el resultado de las interacciones, relaciones y redes entre los diferentes sectores (gobierno, sector público, sector privado y sociedad civil) e involucra decisiones, negociación, y diferentes relaciones de poder entre participantes para determinar quién obtiene qué, cuándo y cómo. Las relaciones entre el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad determinan como las cosas son hechas, y como los servicios son proveídos. Gobernanza es entonces mucho más que gobierno, o ‘buen gobierno’ y delinea la forma en la que un servicio o un conjunto de servicios son planeados, administrados y regulados dentro de un conjunto de sistemas políticos, sociales y económicos.”

⁸ Pardo, María del Carmen (compiladora) (2004) *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México, p. 16

prueba las capacidades de las instituciones para “revisar” las variadas opciones para decidir el rumbo, lo que va de acuerdo con el sano equilibrio entre Estado, sociedad y mercado planteado por la Real Academia de la Lengua Española en su definición, y también de los conceptos de pluralización en la formación de las decisiones públicas y los cambios claves en los gobiernos que están postulados entre las ventajas del modelo de gobernanza que plantea Cerrillo i Martínez:

“La gobernanza presenta dos ventajas principales. En primer lugar identifica y fija la atención en los cambios claves en los gobiernos actuales y, en segundo lugar, se centra en el replanteamiento del Estado en la pluralización de la formación de las decisiones públicas.(...) Pero, además, el concepto de gobernanza presenta también otro atractivo desde el punto de vista analítico, puesto que si la gobernanza es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública, puede ser entendida como una institución, es decir, como el conjunto de reglas del juego o constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones”⁹

Es precisamente en el último punto, donde aborda el autor a la gobernanza como una institución donde es preciso detenernos, puesto que es un elemento muy importante, dado que si se aborda la gobernanza como una institución, es fundamental explicitar que las mismas juegan un papel determinante para el análisis de los fenómenos sociales puesto que implican restricciones, incentivos y estructura, en palabras de José Ayala Espino:

“Las instituciones son el conjunto de *reglas* que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales.”¹⁰

Las instituciones son construcciones sociales que tienen como propósitos dar orden a las relaciones humanas y tienen que estar basadas en conceptualizaciones de la realidad social a la que van dirigidas y a responder a las necesidades de la propia sociedad, en este caso podemos señalar que la gobernanza como institución puede ser producto de la necesidad manifiesta por parte de la ciudadanía de mecanismos más eficientes y democráticos en la toma de decisiones públicas, que traigan como consecuencia una redefinición del papel del Estado, la sociedad y el mercado.

La gobernanza como forma de gobierno va más allá del concepto abstracto se traduce a la realidad mediante itinerarios de acción concretos, tales como los de las políticas públicas y la gestión pública.

La gobernanza como una nueva manera de gobernar busca el equilibrio en la participación social y estatal en el ámbito de lo público, se constituye como una institución que cuenta con mecanismos orientados hacia el logro del consenso y la coordinación entre las formas de auto-organización social (agrupadas mediante redes) y las organizaciones gubernamentales; Esto con el objetivo de formular e implementar políticas públicas que sean resultado de estos procesos de conciliación para llegar a los acuerdos fundamentales,

⁹ Cerrillo i Martínez, Agustí (2005) “Prólogo” y “La gobernanza hoy: Introducción” en *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p. 13-14

¹⁰ Ayala Espino, José (1999) *Instituciones y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 62-63

es decir, quién consigue qué, cuándo y cómo, y -por lo tanto- tengan un sustento de gobernabilidad democrática, implicando una modificación en la estructura vertical del Estado hacia una más horizontal, misma que redefine los límites entre lo público y lo privado y propone una actividad gubernamental más orientada a la coordinación, supervisión y control, por lo que al parecer este modelo ofrece ventajas en términos de la creación y consolidación de una nueva noción de democracia que se caracteriza por ser más directa y participativa en una realidad social en la que estamos presenciando desde hace algunas décadas la consolidación de sociedades cada vez más organizadas y dispuestas a participar en el quehacer público.

El papel del gobierno en la gobernanza

Si bien hemos visto que la perspectiva del modelo de gobernanza destaca la actuación de las organizaciones de la sociedad civil y las redes de organizaciones como fundamentales, en el otro lado de la ecuación tenemos la actuación de las organizaciones gubernamentales, Ricardo Uvalle puntualiza claramente los ámbitos de actuación de las mismas dentro del modelo de gobernanza:

“Es importante destacar que en la gobernanza no hay ausencia de intervención pública a cargo de la autoridad, sino que ésta delimita con mayor claridad lo que debe hacer. Así, la autoridad pública asume un papel de regulación, coordinación y promoción que no desplaza ni anula a los demás actores sociales, sino que crea las condiciones y reglas indispensables para encauzar los esfuerzos de cooperación pública. Se disminuye de este modo, la posibilidad de que el gobierno incurra en crisis de dirección y legitimidad que son el resultado de la alteración de los espacios privado y público, pues las políticas desbordadas frenan las capacidades de la sociedad y con ello se desdibujan los espacios que dan vida a la convivencia moderna.”¹¹

Se puede entender entonces que el papel del gobierno dentro del modelo de gobernanza es un papel que se circunscribe básicamente a las tareas de organización de los diferentes actores sociales, es decir, de una institución que crea reglas, mecanismos y espacios de coordinación para el logro de consensos sociales y de su implementación como políticas públicas. Y que estos cambios van a adecuarse a la nueva realidad de los límites entre lo público y lo privado en nuestras sociedades.

En la perspectiva de Guy Peters, en la gobernanza la formulación e implementación de políticas públicas implica la transformación de las relaciones entre las esferas pública y privada, hacia relaciones de interdependencia:

“Aunque la literatura académica ha dado al término gobernanza una diversidad de significados, para nuestros propósitos la idea esencial es que el gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era. Por el contrario, ahora se concibe al sector público como dependiente del privado de diversas maneras, y las políticas públicas se elaboran e implementan, en gran parte, mediante la interacción de los actores públicos y privados.”¹²

¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo (2003) *Op cit*, p. 175

¹² Peters, Guy (2004) “Cambios en la naturaleza de la administración pública: De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles” en Maria del Carmen Pardo, compiladora, *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México, p. 72

María del Carmen Pardo analiza el mismo fenómeno de la pérdida de autonomía del Estado en el modelo de gobernanza, pero considera a la interdependencia entre diferentes actores como un complemento necesario de la nueva delimitación y redefinición de funciones del Estado y describe este fenómeno así:

“(en la gobernanza) La realidad, sin embargo, se ha ido imponiendo, y se reconoce que, pese a la creciente importancia de redes y vínculos con la sociedad, el gobierno sigue ocupando un lugar clave. Pero ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, para convertirse en parte de un Estado facilitador. Bajo esta concepción la administración pública no es autónoma; utiliza organizaciones del sector privado en la provisión de servicios públicos, particularmente los sociales, así como redes de otros actores no gubernamentales. Estas formas de interacción obligan a una constante negociación que además puede ser impugnada. Con este modelo, los funcionarios públicos adquieren un carácter de agentes de cambio; se promueve la idea de formas creativas de diseño institucional y, contrariamente a lo que ocurría con la concepción tradicional y con la NAP, que recelaban de la participación positiva de los empleados públicos, la gobernanza recupera la confianza en ellos. El modelo de gobernanza para la administración pública comprende una idea de la democracia más amplia que la de cualquiera de los otros enfoques; existe de hecho un debilitamiento de la concepción tradicional de la dicotomía Estado-sociedad y el régimen de rendición de cuentas se hace extensivo a los sectores privado y social.”¹³

María del Carmen Pardo nos proporciona más elementos para construir un planteamiento del papel del Estado en la gobernanza como una institución para la creación de nuevos sistemas de reglas e incentivos que modifican de forma estructural la toma de decisiones públicas, en donde, en contraste con lo que podría parecer en los planteamientos anteriores el gobierno sigue teniendo un papel muy importante, la diferencia está en los instrumentos de los que dispone para desarrollar su actuación, los imperativos de participación ciudadana y rendición de cuentas presentes en la sociedad civil exigen que existan mecanismos que permitan el ejercicio constante de la negociación con el gobierno en las decisiones públicas y la posibilidad de impugnación como la forma de dar cauce a sus demandas de participación, se nos menciona que las organizaciones de la sociedad civil son actores importantes en la provisión de servicios públicos, sin embargo la colaboración entre sociedad y gobierno no sólo se da en la delegación de responsabilidades de implementación de una política, sino que también, como hemos visto anteriormente, puede ser en el diseño de la misma.

Estos cambios institucionales favorecen una participación más amplia de los funcionarios públicos, lo que nos habla de un empoderamiento, una libertad más amplia para la toma de decisiones por parte de los mismos, sin las restricciones que implicaba la desconfianza hacia ellos como en los modelos anteriores. Además la autora señala que se desdibuja la tradicional dicotomía Estado-sociedad, idea con la que estoy de acuerdo en el sentido de que al distribuirse las funciones de lo público, la obligación de ejercer la actividad de gobierno con transparencia y la rendición de cuentas también se distribuyen a más ámbitos diferentes del estrictamente gubernamental, sin embargo el modelo de gobernanza no busca abatir esta dicotomía del todo, puesto que para que los procesos que ésta implica se lleven a cabo eficazmente debe haber una autoridad legítima que sea capaz de dirigir y controlar los

¹³ Pardo, María del Carmen (2004) *Op. Cit.* pp. 16-17

mismos, por lo que se abordarán perspectivas que nos hablan precisamente de que las instituciones gubernamentales al entrar en colaboración con los actores de la sociedad civil no lo hacen en condiciones de igualdad, puesto que tienen facultades propias de quien tiene el papel legítimo de guardián del bien común.

Los actores públicos que juegan un papel en la gobernanza son actores protagónicos, puesto que cuentan con recursos para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones, cómo lo señala Cerrillo i Martínez:

“Así, el Estado tiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones autoritarias –por ejemplo, en los casos de que la propia red no lleguen a un acuerdo- y el derecho a intervenir con una norma o con una decisión administrativa en el caso de que la red no satisfaga las expectativas de regulación. El Estado, las administraciones públicas, tienen un papel estratégico en la gobernanza”¹⁴

A manera de una breve recapitulación acerca del papel del Estado en la gobernanza podemos afirmar que la gobernanza es un sistema innovador de gestión gubernamental que responde a condiciones de una sociedad más organizada y participativa, y está transformando incluso las nociones más básicas de la definición tradicional de Estado y su relación con la sociedad, esta transformación se guía en el sentido de crear una institución que tiene sus principales instrumentos en las formas de regulación basadas en negociación, coordinación y persuasión, lo que responde al contexto social en el que vivimos actualmente, y podemos retomar lo planteado por Cerrillo i Martínez con su idea de que la gobernanza contribuiría a una mejor gobernabilidad de la sociedad si el entramado institucional es capaz de asumir y procesar el conflicto y las demandas ciudadanas de una forma adecuada.

Esta última idea es de suma importancia, puesto que la gobernabilidad es la condición indispensable para que exista un orden y estabilidad social, por lo que en el próximo apartado se revisa cual es la estructura del modelo de gobernanza lo que nos dejaría más claro cómo puede construirse una gobernanza más eficiente y así contribuir al logro de una mejor gobernabilidad.

Las bases de la gobernanza

Para comprender mejor el funcionamiento del modelo de gobernanza es conveniente revisar los supuestos en que basa su estructura y operación, por lo que Ricardo Uvalle¹⁵ los enlista como “las bases de la gobernanza” que son: a) legitimidad; b) legalidad y; c) eficacia de las autoridades públicas.

Es importante el hecho que destaca el mismo autor en el sentido de hablar de que existe en la gobernanza un tipo de legitimidad que está relacionado con los resultados, y este es el mejor indicador de la relación entre sociedad y Estado, por lo cual la dimensión de la eficacia se vuelve fundamental para entender porqué el modelo de gobernanza adopta ciertas prácticas como parte de su planteamiento, sin embargo considero que hay que

¹⁴ Cerrillo i Martínez, Agustí (2005) *Op. Cit.*, p. 17

¹⁵ Uvalle Berrones, Ricardo (2003) *Op. Cit.*

incluir también la dimensión de la eficiencia como parte de estas bases de la gobernanza, puesto que en la realidad actual los gobiernos se enfrentan a la escasez de recursos fiscales y al creciente reclamo social por que el gobierno haga más (y mejores) cosas invirtiendo menos recursos. En la misma línea argumentativa de la relación existente entre legitimidad por resultados y gobernanza tenemos la exposición de Guy Peters quién señala que:

“La lógica que subyace en el enfoque de la gobernanza es que mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar. Esta lógica se basa en parte en principios democráticos y en parte en nociones administrativas y de eficiencia.”¹⁶

Entonces, en este sentido el enfoque de la gobernanza tiene su legitimidad como modelo gubernamental en la medida en la que es una institución capaz de equilibrar la participación del Estado y de la sociedad para llevar a cabo los dos procesos fundamentales que constituyen la gobernanza: llegar a consensos acerca de las mejores decisiones (en términos de eficiencia y eficacia) y coordinarse en la implementación de tales decisiones. Como mencionamos al principio, para poder denominar “gobernanza” a un proceso de toma de decisiones deben de tener una importante participación social, lo que nos lleva a que la democracia puede ser también uno de los elementos constitutivos de la gobernanza.

Guy Peters menciona que el incremento de la legitimidad en el ejercicio gubernamental está vinculado con el nivel de involucramiento de la sociedad civil en el mismo. Él argumenta que el modelo de gobernanza requiere que el gobierno esté apoyado por una sociedad civil activa, para poder ser eficaz en términos democráticos, abrir la puerta a la representación política y elevar los niveles de confianza social y cooperación. Podemos sintetizar que en el modelo de gobernanza la noción de legitimidad va unida a la participación ciudadana, lo que, según la lógica de este modelo permite un mejoramiento en la eficacia, eficiencia y calidad democrática.

En base a esto podemos argumentar que, en teoría, las estructuras de la gobernanza requieren mecanismos de formulación e implementación de políticas que permitan conciliar los intereses de una amplia base social, para lograr legitimidad, pero a su vez alcanzar acuerdos, que puedan dar resultados satisfactorios para la mayoría de la población, para así obtener legitimidad.

Guy Peters señala que el principio democrático que subyace en el modelo de la gobernanza es que los ciudadanos deberían tener una mayor influencia en las políticas, y esto implica necesariamente una modificación en los sistemas en los que se lleva a cabo esta influencia, dado que la democracia representativa es indirecta y su mecanismo principal es mediante la votación en las urnas electorales.

La lógica administrativa en la que se basa la gobernanza se refiere a que existe la idea de que cuando las organizaciones se vuelven más abiertas y participativas, existen más incentivos para los empleados para invertir tiempo y energía en ellas, además de que si se aprovecha la información tan detallada que tienen las personas de los niveles inferiores de

¹⁶ Peters, Guy (2005) “Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?” en *Revista Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4 Octubre-Diciembre p. 586

la organización acerca de los ciudadanos y sus necesidades, entonces tendrá un mejor desempeño en la misma.

Esto nos lleva a un panorama general que nos plantea que la gobernanza, en su funcionamiento, requiere para legitimarse ante la sociedad como un esquema apropiado para la deliberación pública. Primeramente, ser legal estableciendo en marcos jurídicos y administrativos mecanismos que sienten las bases para producir como resultado políticas públicas que sean eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos, mismos que deberán ser negociados en consenso entre el gobierno y las diferentes instituciones y sectores de la sociedad civil, y a lo largo de este proceso de determinación colectiva y puesta en marcha de procesos de consecución de objetivos comunes está el supuesto de que la eficiencia y eficacia se conseguirá mediante el involucramiento y colaboración constructiva de los ciudadanos organizados y en este sentido viene una afirmación nodal de Guy Peters:

“Los modelos de gobernanza en la administración pública requieren de una población activa que pueda ser movilizadada y exhortada a tomar parte en el sector público.”¹⁷

Sin embargo tenemos que dentro de la literatura sobre gobernanza se plantea que es necesaria, a su vez, la participación de los funcionarios de los niveles inferiores de la estructura gubernamental en la gobernanza, como resultado de estas propuestas, las formas de gobernar que promueve la gobernanza se alejan de los esquemas tradicionales verticales y plantean una nueva alternativa que supuestamente es más democrática y eficiente.

A continuación, por lo tanto, se analizarán dos componentes esenciales identificados como las bases sobre las cuales el modelo de la gobernanza finca sus mecanismos para alcanzar legitimidad como un modelo apropiado para ejecutar la acción pública, que son: a) democracia y b) eficacia y eficiencia en los resultados.

Gobernanza y democracia

El enfoque de la gobernanza en las sociedades contemporáneas está modificando los términos en los que se entienden conceptos que tenían otro significado en el modelo jerárquico de toma de decisiones públicas, tales como: Democracia, legitimidad y gobernabilidad democrática.

Esto se explica, en gran medida, debido a que la gobernanza está basada (entre otras) en la hipótesis novedosa de que cada vez es más necesario incluir la participación ciudadana y de los niveles inferiores de la organización en los procesos de toma de decisiones porque esto contribuye a una toma de decisiones más “democrática”.

La democracia es un concepto muy importante porque es un medio institucionalizado en el que la sociedad se relaciona con el Estado de formas diferentes y, como veremos, un elemento muy importante en la fundamentación del modelo de gobernanza, por lo que

¹⁷ *Ibíd.* p. 588

revisaremos diferentes conceptualizaciones, la primera de ellas es la planteada por Ricardo Uvalle:

“La democracia (...) no se agota en los procesos electorales, sino que comprende una variedad de elementos –igualdad, libertad, rendición de cuentas, renovación del poder, evaluación ciudadana- que la distinguen frente a otros sistemas de poder, porque institucionaliza formas de poder que contribuyen a la inclusión, la participación y la representación.”¹⁸

Otra noción, planteada por el PNUD en la misma línea nos habla acerca de que la llamada “Democracia de los ciudadanos” exige que los ciudadanos se organicen para hacer válidos sus derechos sociales y económicos para construir una ciudadanía auténtica, que esté basada en los principios democráticos de participación y libertad para lograr la justicia y progreso. Sin embargo, esta noción lineal de democracia donde se parte del hecho de que todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades de ejercer estos principios democráticos de participación, contrasta con el argumento de Adam Przeworski, quién plantea que:

“La ciudadanía moderna implica un haz de derechos y obligaciones predecibles y válidos para cada miembro de la comunidad política (...) la dificultad que enfrentan los regímenes democráticos contemporáneos es que si bien la democracia es un sistema de derechos positivos, no genera automáticamente las condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de esos derechos y esas obligaciones. En particular, la seguridad material y la educación, así como el acceso a la información, necesarios para ejercer la ciudadanía, no están garantizados a toda la población por la mera existencia de instituciones democráticas. De modo que, en muchos países, algunos grupos no pueden ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones”¹⁹

El gran desafío planteado por los autores citados, es combatir la pobreza y la desigualdad, utilizando los instrumentos de la democracia, es decir: la libertad y la participación ciudadana, esto contribuiría de forma importante para crear las bases de cohesión y estabilidad social, que son los requisitos indispensables del crecimiento económico y para el desarrollo democrático, además para la reproducción misma de un ciclo que promueva más democracia en nuestras sociedades.

En este punto es conveniente aclarar a qué nos referimos cuando hablamos del tan mencionado concepto de “participación ciudadana” en la teoría de la democracia por lo que me parece pertinente rescatar el de Alicia Ziccardi:

“La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (social, comunitaria), hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos decisorios representando intereses particulares (no individuales).”²⁰

¹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo (2008) “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia” en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Número especial, septiembre – diciembre, México, p. 158

¹⁹ Przeworski Adam (1998) *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, p. 61

²⁰ Ziccardi, Alicia (2007) “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas en el ámbito local” en José Luis Calva (coordinador) *Democracia y gobernabilidad*, Cámara de diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México, p.165

La participación ciudadana es una herramienta de la democracia que tiene el pueblo organizado para incluir sus demandas en los procesos decisorios, como por ejemplo, las políticas públicas. En las últimas décadas cada vez es más importante a nivel mundial la demanda de espacios para la participación ciudadana, y esto implica una modificación del concepto tradicional de democracia hacia uno substancialmente diferente, hacia la llamada “democracia participativa”, al respecto Alicia Ziccardi escribe:

“Por ello, en estos espacios donde se advierte la necesidad de dar el paso de una democracia representativa, basada en el voto secreto, las elecciones libres y la delegación de decisiones de los ciudadanos en los representantes electos, a una democracia participativa, lo cual supone la democratización de la forma de gobierno incorporando a la ciudadanía, a través de diferentes espacios e instrumentos en los procesos de planeación y gestión local.”²¹

La democracia acerca a la ciudadanía con las burocracias y le otorga el derecho para exigirles información, espacios para la participación y resultados, pero para que esto sea posible debe existir alguna institución que sea capaz de concretar ese vínculo mediante mecanismos específicos, desde mi punto de vista la gobernanza podría ser uno de ellos, sin embargo, como veremos más adelante, hay que puntualizar cuáles son los alcances y las restricciones del modelo.

Guy Peters²² sustenta que el principal supuesto de la relación entre gobernanza y democracia es que al instituir mecanismos de participación que vinculen a los ciudadanos con el sector público puede estimular la confianza, la participación y la capacidad de los ciudadanos para influir en el gobierno, y esto hace que se eleve el contenido democrático de la conducción de los Estados y sociedades, estos elementos (la confianza, participación y capacidad de influencia) según la argumentación de la gobernanza conllevarán a una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos, dando como resultado una mayor legitimidad social del gobierno y una mejor gobernabilidad democrática.

El mismo autor señala que en contraste con la nueva gerencia pública, la legitimidad de la gobernanza no se basa primordialmente en los resultados, sino en un elemento más político y democrático, en el mismo proceso para llegar a la deliberación y a la implementación de estas deliberaciones, mediante las relaciones más directas con las burocracias gubernamentales, más que con los funcionarios electos, mismo elemento que nos remite a la democracia participativa.

Sin embargo, esta conceptualización de alguna forma se confronta con lo planteado por Ricardo Uvalle, y estoy de acuerdo que si bien la gobernanza nace como resultado de la búsqueda de mecanismos más incluyentes de la participación ciudadana, también es resultado de la búsqueda de un ejercicio de gobierno más eficiente y eficaz, por lo tanto los mecanismos que se utilizan deben de proporcionar resultados satisfactorios en esos términos, no sólo ser procesos con legitimidad.

²¹ *Ibíd.* p. 161

²² Peters, Guy (2005) *Op. Cit.*, pp. 592-593

Las interacciones directas de los ciudadanos con la burocracia pública pueden aumentar la eficacia de la gestión gubernamental, y el contenido democrático de la misma en todo el proceso de las políticas públicas y en este sentido viene el comentario de Alicia Ziccardi:

“Aceptando que la democracia representativa, aunque imperfecta, es la mejor forma de gobierno, uno de los más importantes desafíos de las ciudades del siglo XXI es crear nuevas formas de relación entre representantes-representados, que contribuyan a que los gobiernos locales puedan mejorar el ejercicio de gobierno público y la gestión urbana. En este sentido, la democracia participativa implica que la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas. La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (social, comunitaria, política), hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando nuevos espacios de participación que operen con reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo.(...) Más allá de la elección de los gobernantes por parte de la ciudadanía lo que está en juego ahora es otorgar calidad a la democracia, lo cual en el ejercicio del gobierno de las ciudades no sólo se define en el ámbito de la política, sino también de la gestión urbana”²³

El argumento de Ziccardi plantea cuestiones muy interesantes para el modelo de gobernanza puesto que para poderse constituir en la solución para el desafío que señala la autora, tiene que contar con mecanismos orientados hacia el consenso y la coordinación entre las formas de auto-organización social (agrupadas mediante redes) y las organizaciones gubernamentales con el objetivo de formular e implementar políticas públicas que tengan un sustento de gobernabilidad democrática, y debe crear los espacios de participación que operen con reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo.

La gobernanza es en teoría, un modelo para fortalecer la dimensión política y democrática de la tarea de gobernar, involucrando activamente a todos los actores sociales bajo la dirección del gobierno para consensar los objetivos y coordinar las acciones para llevarlos a cabo, sin embargo, aunque en la gobernanza existen rasgos muy interesantes y prometedores no se puede aceptar sin reservas la relación directa que se plantea entre ésta y la democracia participativa. Al institucionalizar la gobernanza como sistema de gobierno ciertamente se devuelve la legitimidad a la participación directa de los ciudadanos, pero como señala Guy Peters el tipo de involucramiento que genera tiende a ser definido por ciertos grupos participantes en el área, por lo que la gobernanza puede tener como consecuencia programas que sean aceptables y legítimos para sus participantes, pero no para el conjunto de la ciudadanía, lo que puede poner a la gobernanza en desventaja ante los tradicionales esquemas de la democracia representativa.

En síntesis la democracia como medio para institucionalizar formas de poder más acorde con las necesidades de las sociedades de la época contemporánea va unida a la idea de democracia participativa, que como se revisó anteriormente tiene muchas ventajas para fortalecer el tejido social, pero para asegurar que los ciudadanos tengan la posibilidad de participar en esta nueva noción de democracia, deben abatirse rezagos básicos en sus

²³ Ziccardi, Alicia (2007) *Op. Cit.* p. 160

niveles de bienestar y promover la participación ciudadana. Si la gobernanza pretende ser la manera de gobernar que acerque estos principios a la tarea de gobernar, entonces se deberá tener mucho cuidado de crear espacios y mecanismos incluyentes que sean capaces de abarcar una participación ciudadana muy amplia y diversa, al mismo tiempo que promuevan el pluralismo y el respeto, para que se puedan determinar eficientemente y representativamente los objetivos de las políticas públicas y las formas de coordinarse de los diferentes actores sociales. También se requiere que exista la suficiente información para evaluar y retroalimentar el ciclo de las políticas públicas con evaluaciones de las políticas públicas implementadas ya sea por las burocracias, por organizaciones privadas o por la mezcla de estos dos conjuntos de actores.

La relación gobernanza - eficacia y eficiencia en los resultados

Sobre la cuestión de la eficacia se puede decir que ha sido el motivo que ha impulsado la búsqueda de reformas en el sector público en los últimos años, se pretende con ellas que el sistema de gobierno mejore su capacidad para procesar demandas ciudadanas y responder mejor a ellas.

“Este esfuerzo de décadas por reformar la administración pública ha tenido en gran medida el propósito de volver más eficiente el sector público. A menudo estas reformas han sido descritas como “Nueva Gestión Pública” y han institucionalizado técnicas de gestión que hacen que el sector público funcione de manera más semejante al sector privado, y han destacado el papel que tiene el gobierno como proveedor de servicios a sus “clientes”. Asimismo, tales reformas han enfatizado la capacidad de dichos clientes para tomar decisiones personales sobre los tipos de servicios que quieren recibir del gobierno y, por lo tanto, la ciudadanía es vista en gran medida como sujeto de la acción del gobierno, más que como participante activa en la selección de esas políticas. La buena noticia es que, en muchos sentidos, las reformas han tenido éxito.”²⁴

En las sociedades contemporáneas coexisten diferentes procesos sociales, políticos y económicos de escala global que prácticamente han obligado a los gobiernos alrededor del mundo a emprender reformas estructurales con el objetivo de adaptarse y responder a estas nuevas realidades sociales cada vez más complejas con las limitantes que implica la escasez generalizada de recursos fiscales en un escenario donde las fallas del sistema económico dejan al descubierto la necesidad urgente de mejorar los resultados de la gestión gubernamental, por lo tanto se busca que se cumplan las metas, el imperativo de la eficacia, pero utilizando lo más racionalmente los recursos, lo que implica la eficiencia.

La emergencia de políticas gubernamentales derivadas de la nueva gestión pública responde a las exigencias de eficiencia y rendición de cuentas derivadas de la convicción muy popular a finales del siglo pasado de la conveniencia de esquemas de acción gubernamental inspirados en la iniciativa privada, donde el político fue sustituido por la figura del gerente público y la idea del ciudadano reemplazada por la del cliente de servicios públicos, además de que fueran privilegiados los mecanismos innovadores en la prestación de servicios públicos, tales como las concesiones, desregulaciones, privatizaciones y otros mecanismos público-privados en la prestación de servicios públicos.

²⁴ Peters, Guy (2005) *Op. Cit.*, p.585

Sin embargo, estos esquemas derivados de la nueva gestión pública conservaron en gran medida un esquema tradicional de gobierno en el sentido de la estructura de la relación del gobierno con la sociedad, es decir se mantuvo una apertura muy limitada hacia la sociedad y existió una predominancia del aparato administrativo en la toma de decisiones puesto que este modelo consideraba la descentralización y participación ciudadana como elementos importantes sólo en la etapa de implementación de la política pública.

Guy Peters ha planteado que si bien la jerarquía ha sido la respuesta más común por parte de las sociedades a los retos que implica el manejo de grandes cantidades de personas y múltiples tareas, las modalidades más participativas de gestión pueden tener igual o mayor nivel de efectividad que las jerárquicas. También señala que influye un factor importante es el nivel educativo de la fuerza laboral, que conforme sea más alto hay más probabilidades que sea más productiva su participación. Otra cuestión importante que destaca es que independientemente del nivel de calificación de la burocracia, su participación puede lograr un involucramiento y un compromiso para alcanzar los objetivos institucionales, y aumentar la eficacia en la actuación de los empleados públicos.

La idea del involucramiento de los ciudadanos y sus organizaciones en los programas públicos puede presentarse en el sentido de la delegación de algunas tareas a las redes de organizaciones, es decir, el situar al gobierno a una posición de dirección y supervisión y así reducir el tamaño del mismo y el gasto asociado con la operación de dichos programas, aquí es prudente hacer un señalamiento, dado que en la gobernanza, al contrario de la nueva gerencia pública se tiende a incluir también a organizaciones sin fines de lucro, no sólo a subcontratar organizaciones con fines económicos.

Siguiendo el argumento del mismo autor, tenemos que además del ahorro que implicarían estos mecanismos, otro frente en el que se puede mejorar la eficiencia de la tarea de gobernar en el modelo de gobernanza es delegando responsabilidades a organizaciones privadas que gozan de mayor confianza y legitimidad que las públicas y que les permite trabajar con mayor eficacia y eficiencia, sumado este factor al hecho de que las organizaciones privadas tienden a ser más flexibles y pueden atender demandas con mayor rapidez.

Peters también señala hay una pregunta fundamental que hay que plantearse con el modelo de gobernanza y esta es: ¿Qué tan importante es la uniformidad en la administración? Porque al darle poder de decisión a los niveles inferiores de la burocracia y a los ciudadanos es probable que exista como resultado una mayor diversidad en las políticas, lo que en algunos casos resultará deseable, y lo que en otros casos (sobre todo los relacionados con los derechos básicos de los ciudadanos) no lo es tanto, debido a que cualquier variación sustancial puede significar la anulación de las protecciones fundamentales para ellos.

Podemos llegar a la conclusión de que hay que revisar con mucho cuidado las áreas y los programas en donde puede ser implementada la gobernanza, siendo más conveniente en las áreas donde existen grupos de interés bien organizados a los que puedan transferírseles responsabilidades importantes y que sean lo suficientemente transparentes para ser sujetos

de fiscalización para revisar si el ejercicio del erario público se realiza de acuerdo a los objetivos de la política y los ámbitos en los que puedan ejercer su participación no les permitan dejar desprovistos del ejercicio de sus derechos a otros grupos.

Las redes en la gobernanza

La gobernanza se caracteriza por las redes sociales, que funcionan como un componente esencial de la capacidad de gobernar, Guy Peters señala acerca del concepto de redes en gobernanza que:

“La idea fundamental es que en torno a cada área de política existe un conjunto de organizaciones y actores (que generalmente incluye también a algunos organismos gubernamentales) que la condicionan... Las relaciones de redes no surgen como respuesta a las demandas del sector público, sino que se constituyen de manera más autónoma y existen en gran medida para sortear o incluso escapar del Estado más que para servirlo”²⁵

Sin embargo, como lo plantea Guy Peters, este concepto de redes sociales debe analizarse debido a que existen diferencias en la naturaleza de las mismas, no se puede suponer que todas las redes son estructuras abiertas, ni que siempre tratan de incluir a todas las partes interesadas o que todos los sectores de la sociedad están activos y dispuestos a participar, también existe la posibilidad de que las redes sean estructuras cerradas y que condicionen la participación de los individuos o grupos de acuerdo con la posesión de ciertas habilidades o conocimientos, o que estén de acuerdo con la visión predominante de los integrantes de la red acerca del área de política en la que pretenden influir.

Existe otro elemento importante que funciona como una variable de la naturaleza y el comportamiento de las redes, es el modo en que se vinculan con el Estado y las políticas públicas, a pesar de que se constituyen en su origen como estructuras autónomas al Estado, la realidad es que para poder cumplir su objetivo que es tener influencia en las áreas de política, necesitan tener cierta cercanía con el poder político, puesto que mientras más estrechos sean sus vínculos con el gobierno, más probabilidades tienen de tener éxito en influir a largo plazo en su área de política, así entran las redes en un esquema de cooptación mutua con el Estado, donde a cambio de cierta autonomía obtienen poder para influir en las decisiones de políticas. Este esquema de cooptación mutua funciona como una especie de negociación que les permite a ambas partes impulsar una política exitosa y obtener beneficios.

También hay que recordar el señalamiento de Peters respecto a la dinámica de las redes, en el sentido de que las mismas dependen directamente del nivel de organización de los grupos sociales y económicos que las conforman. Lo que esto implica es que el éxito democrático del modelo de gobernanza depende de que el universo de grupos que participan represente todos los niveles e intereses involucrados.

La falta de organización de ciertos sectores sociales prácticamente los excluye de la representación en el proceso político, entonces es probable que el modelo de gobernanza

²⁵ *Ibid* p. 590

tenga un sesgo de clase en perjuicio de los grupos con menor educación que no tienen los mismos niveles de organización.

Tipos de gobernanza

El autor Jan Kooiman establece una tipología de interacciones de la sociedad con el gobierno, que podemos utilizar como base para desarrollar nuestra argumentación acerca de los tipos de gobernanza:

- a) *Autogobierno*: es el tipo de interacciones sociopolíticas más caóticas donde sectores se gobiernan sin intervención en muchos ámbitos del proceso del Estado.
- b) *Cogobierno*: se centra en las formas horizontales de gobierno, hay un cierto grado de igualdad en la estructura en la que las entidades participantes se relacionan y tienen la característica de ser autónomas. La renuncia a la autonomía es siempre parcial y contiene acuerdos mutuos, derechos y obligaciones.
- c) *Gobierno jerárquico*: son las interacciones de gobierno más formalizadas, pero aún así son interacciones. Los derechos y las obligaciones se organizan de acuerdo a unas responsabilidades y tareas supraordenadas y subordinadas. En particular, las sanciones positivas y negativas sujetas a las intervenciones tienen un carácter altamente formalizado y están sujetas a garantías políticas y jurídicas.²⁶

Estos tres niveles de interacciones tienen sus puntos negativos y positivos, mientras en el autogobierno existe más libertad de actuación de los sectores privado y social, los límites de la legalidad y legitimidad están menos resguardados, en cambio, en el cogobierno las interacciones, si bien son menos autónomas, siguen siendo informales y los resultados dependen de acuerdos mutuos, que no aseguran un resguardo efectivo al cien por ciento de las garantías políticas y jurídicas, que en cambio, en el gobierno jerárquico es donde vemos una institucionalización más acabada, con estructuras que permiten otorgar incentivos y castigos de forma que se conocen claramente las reglas del juego.

Sin embargo, también existen otras tipologías, como la utilizada por la autora Renate Mayntz, quién postula que existen diferentes formas de cooperación entre Estado y sociedad civil, principalmente dependiendo de los sectores en los que se desarrolla la actuación pública, para la formulación de políticas públicas:

- a) *Arreglos neocorporativos*: Negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores organizados sobre temas de política macroeconómica.
- b) *Redes mixtas de actores públicos y privados*: se observan en niveles más específicos de los sectores de las políticas, por ejemplo en telecomunicaciones, salud o investigación científica, se destacan porque donde existen redes de políticas el Estado deja de ser el centro director de la sociedad y se acopla con las redes, además la interacción en este tipo de redes facilita su implementación.

²⁶ Kooiman, Jan (2005) “Gobernar en gobernanza” en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador), *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 64-65

- c) *Autorregulación de la sociedad*: Aquí, los actores corporativos privados cumplen con funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público y les han sido asignadas, explícita o implícitamente, por el Estado. Una forma de autorregulación de la sociedad son los sistemas de negociación entre los representantes de intereses diferentes o incluso opuestos.²⁷

En la tipología planteada por Mayntz encontramos un acercamiento más empírico a la toma de decisiones donde se aplican las diferentes modalidades de la gobernanza en sectores particulares²⁸. Para esta investigación nos sirve bien porque nos proporciona ideas para complementar los tres tipos ideales de interacciones de la sociedad con el gobierno planteados por Kooiman con dos grupos de factores que yo propongo debido a la dinámica propia de las redes:

- a) Los internos: tales como su apertura hacia los que pretenden ser participantes, medida en el nivel de diversidad de los intereses, las visiones y posesión de capacidades y/o conocimientos específicos de los participantes en la red, además del nivel de poder político o económico de los participantes, la organización interna y cohesión de las redes para cada ámbito específico; y
- b) los relacionados con factores externos a la organización de las redes, tales como la naturaleza de la toma de decisiones en esa área particular, que se puede manifestar en factores tales como la amplitud sectorial de la problemática a tratar²⁹ y la magnitud y amplitud del impacto de la toma de estas decisiones³⁰ y por otra parte, están los elementos relacionados con la interacción de las redes de organizaciones con las instituciones gubernamentales, entre estos factores podemos encontrar el nivel de cercanía con las estructuras del poder político, ya sea por ejemplo que las organizaciones sean desde antes parte del proceso de implementación o evaluación de las políticas de este sector o que sean totalmente independientes, esta cercanía se podría manifestar en una mayor o menor capacidad de las redes de organizaciones ciudadanas para influir sobre las características del modelo de gobernanza que se va a manejar (que también tiene relación con factores internos tales como el poder y el grado de organización interna que tengan estas redes).

Las diferentes formas de gobernanza representan diversos medios donde la gobernanza puede desarrollarse como mediadora en las relaciones entre Estado y sociedad civil, cabe destacar que este proceso se desarrolla en entramados de poder diferenciados que se

²⁷ Mayntz, Renate (2001) *Op Cit.*, p. 2

²⁸ Es de destacarse que la autora se refiere al caso alemán, que ha sido objeto de su análisis. Sin embargo se pueden desprender de su análisis conclusiones interesantes respecto a la forma en la que organizó las interacciones gobierno-ciudadanía en el modelo de la gobernanza.

²⁹ Que a su vez tiene que ver con factores internos tales como el condicionamiento a la pertenencia de la red a la posesión de ciertos conocimientos técnicos en cada área por ejemplo: comunicaciones, salud, ciencia y tecnología, etc. Y que puede dejar fuera a participantes que no necesariamente los posean pero se vean afectados por deficiencias en la atención a estas situaciones.

³⁰ Factor que puede dejar fuera de la toma de decisiones a algunas instancias no consideradas, pero que pueden verse afectadas por los impactos de la misma, tales como algunas organizaciones de la Administración Pública (diferentes Secretarías de Estado o niveles de gobierno) u organizaciones civiles.

desarrollan en arenas de políticas que tienen reglas y formas de organización distintas, por lo que no podemos concluir que una forma u otra sea la mejor para la aplicación de esquemas de gobernanza, sino que las herramientas conceptuales como la gobernanza tienen que adaptarse a la realidad de los actores, pero también de la factibilidad de resolver la cuestión que se plantea como problema, por lo tanto se deben de considerar los factores que influyen en el desarrollo de los esquemas de gobernanza a nivel general, como la presencia de los actores que tienen la intención y el poder de resolver los problemas, pero también a los factores externos que en un mundo globalizado parece ser que los problemas cada vez tienen más alcances globales.

Las condiciones para el desarrollo de la gobernanza

La autora Renate Mayntz postula un modelo en donde se establecen las condiciones para el desarrollo de la gobernanza moderna, la condición más general es que el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente, las siguientes las podemos clasificar así:

- 1) Las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes, tienen que haber sido elegidas democráticamente, deben tener legitimidad como guardianes del interés público.
- 2) Las autoridades públicas deben de manejar recursos suficientes para llevar a cabo las decisiones que se tomen, ser lo suficientemente diversificadas para responder a las diferentes necesidades de regulación y poseer especial competencia en sus campos.
- 3) Tiene que existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada.
 - a. La sociedad civil tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas, en donde organizaciones especializadas lleven a cabo las funciones económicas y sociales importantes
 - b. La sociedad civil tiene que estar bien organizada. Tiene que haber actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales, así como diferentes intereses socioeconómicos y organizaciones que representen los intereses de los consumidores o valores ecológicos.
 - c. Ambos tipos de actores corporativos, las organizaciones productivas y de servicios y las asociaciones de voluntarios, deben gozar de una relativa autonomía, esto es, que no deben ser controladas políticamente.
- 4) Finalmente, entre los diferentes grupos sociales y organizaciones tiene que existir por lo menos un mínimo sentido de identificación y de responsabilidad con la totalidad; en una palabra, una identidad común.

La misma autora señala posteriormente que estas condiciones institucionales y estructurales son las óptimas, y existen diferentes niveles de aproximación, la cooperación Estado-sociedad no sólo se da a nivel nacional, sino que también existe a nivel local.

Gobernanza y políticas públicas

¿Cuáles son los mecanismos mediante los cuales se puede organizar y volver productiva la participación de las organizaciones ciudadanas? Sin duda es una pregunta de difícil respuesta que los teóricos de la administración pública han intentado resolver planteando los medios en los cuales se pueden manifestar los esquemas de la gobernanza para poderlos analizar, tal es el caso de Ricardo Uvalle³¹, quién afirma que en la época contemporánea el imperativo de la eficiencia y eficacia en la resolución de los problemas sociales es crucial, y la gestión de políticas públicas puede adaptarse bien a esquemas gubernamentales que incorporen mecanismos horizontales de toma de decisiones públicas, como lo es la gobernanza, porque puede combinar la jerarquía necesaria con la participación de grupos ciudadanos en procesos dialógicos y persuasivos, por lo que puede considerarse como un método abierto y democrático para la atención de los problemas públicos

“La pluralidad de fuerzas, agentes y organizaciones en la economía de mercado, indica que la gobernanza es un modo de dirección que da vida a la gestión pública, la cual puede entenderse como la gestión de las políticas públicas que, en un ámbito de dirección y coordinación consensuados, testimonia la existencia del gobierno democrático (...) Hay nuevas formas de articulación y acoplamiento entre la sociedad y el gobierno, encaminadas a la organización de redes de políticas públicas que son testimonio de cómo la gobernanza destaca la coordinación entre lo estatal y lo no estatal, es decir, entre autoridades y organizaciones ciudadanas respectivamente”³²

Si las políticas públicas están transformando la visión del gobierno mediante los esquemas de gobernanza, se vuelve indispensable analizar mediante la metodología del análisis de políticas públicas la acción gubernamental. Para este propósito tenemos tres definiciones, la de André Roth, María del Carmen Pardo y la de Joan Subirats:

“El análisis de políticas públicas se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al *que y cómo hacer* del Estado, y desplaza el punto de observación hacia el lado de sus «productos» o *outcomes*. En pocas palabras, se concibe como la ciencia del Estado en acción, o más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas. Este enfoque permite esclarecer, a partir de una nueva clave analítica, una parte del trabajo de las autoridades públicas que quedaba a la sombra con los enfoques tradicionales de la ciencia administrativa, el derecho, la sociología o la ciencia política clásica.”³³

“El análisis de políticas públicas propone interpretar al Estado, y de manera más amplia al sistema político-administrativo, en función de su influencia sobre la economía y la sociedad. El análisis de políticas públicas –sin negar u ocultar las relaciones de poder inherentes a todo proceso político-administrativo– se basa principalmente en las instituciones u organizaciones administrativas existentes o por crearse y los servicios efectivos que prestan a los ciudadanos (...) Tratamos de entender al Estado «en acción» a partir de los actores públicos y privados implicados en un sector de intervención específico, a partir de los recursos que estos actores utilizan y teniendo también en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones. Estos tres elementos (actores, recursos, instituciones) permiten comprender las conductas,

³¹ Uvalle Berrones, Ricardo (2003) *Op. Cit.*, pp. 174-175

³² *Ibíd*, p. 174

³³ Roth Deubel, André-Noël (2006) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, p.15

individuales y colectivas, así como los resultados que de ellas puedan derivarse, tanto en términos de influencia sobre la sociedad civil, como a nivel institucional, es decir, en lo referente a la organización del sistema político-administrativo”³⁴

“El estudio de políticas públicas. Este enfoque aporta un nuevo *focus*, el estudio del proceso de las políticas. Deja a un lado el análisis particular de la gestión interna para pasar al estudio de las políticas, las cuales forman un conjunto de disciplinas que explican los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, pasando por el acopio de datos que permitan contar con diversas interpretaciones para enfrentar los también diversos problemas de políticas en un lapso de tiempo determinado. Sus métodos son igualmente diversos; requiere un esfuerzo de contextualización para dar viabilidad a las propuestas y tiene una clara orientación hacia la resolución de problemas.”³⁵

Subirats y otros autores distinguen tres escuelas de análisis de políticas públicas en función de las perspectivas teóricas y normativas en las que se ubican los autores. La primera es la que relaciona el análisis de políticas públicas con la Teoría del Estado y se discuten temas tales como la naturaleza del Estado, y la concordancia de las políticas públicas con los intereses de ciertos grupos y la forma en la que se institucionalizan estos vínculos. La segunda se centra en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos y según las palabras de estos autores trata de “evidenciar constantes o reglas generales propias inscritas en el funcionamiento de las acciones públicas”; La tercera, por su parte se centra en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas.

Si el análisis de políticas públicas nos permite interpretar el “qué” y cómo” funciona el aparato político-administrativo del Estado, entonces el buscar las formas en las que las relaciones de poder es fundamental, como señalan Jobert y Jolly:

“Se trata de mirar las políticas públicas como un momento de la lucha política global: el estudio del Estado en acción, es también la política buscada por otros medios y en otros escenarios”³⁶

También tenemos el punto de vista de Manuel Canto Chac para sintetizar la perspectiva de las políticas públicas en la dimensión social, de la participación ciudadana en los gobiernos locales y la democracia:

“Pensar la política pública no sólo en la dimensión de lo gubernamental, sino en la del aporte de la sociedad, lo que implica reformar la política para que sea capaz de dar respuesta a los asuntos de la época. Esto se traduce en demandas de mayor participación ciudadana, de mayores atribuciones a los gobiernos locales, de mayor transparencia en la administración pública, pero sobre todo de consensos en torno de la redistribución del ingreso y de los bienes públicos; es decir, es una redefinición de nuestra democracia para que sea sustentable en el largo plazo. Lo anterior implica reconocer que la misma democracia tiene que ser compleja para dar respuesta a los requerimientos de la sociedad contemporánea: de reconocimiento a los derechos civiles y políticos y de políticas que los promuevan y garanticen, pero también de reconocimientos de derechos económicos y sociales, que demandan adecuaciones en las políticas correspondientes; de reconocimiento de derechos a la participación, que demandan una reforma del Estado

³⁴ Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, p.10

³⁵ Pardo, Maria del Carmen (2004) *Op. Cit.*, p. 13

³⁶ Jobert, Bruno (1997) “El Estado en acción: La contribución de las políticas económicas sectoriales” en *Tecnología Administrativa* Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia, Vol. XI N°23, enero-mayo, p.174

orientada a la modificación de las relaciones gobierno-sociedad, y también, cada vez de manera más significativa, el derecho a la diversidad, que demanda políticas de reconocimiento. En el marco de la complejización democrática del país, la participación ciudadana se vuelve un elemento imprescindible, entre otros, por supuesto, para hacerlo viable en el futuro próximo”³⁷

La gestión de políticas públicas en el contexto de la gobernanza se perfila como su principal instrumento debido a su flexibilidad y a su compatibilidad con procesos de investigación social multidisciplinaria y orientada a la resolución de problemas como a su tendencia a incorporar la participación ciudadana, por lo que podemos decir que la gestión pública de la gobernanza se materializa en las políticas públicas, y ésta gestión puede ser evaluada mediante el ciclo de las políticas públicas, por ejemplo podemos considerar entonces a los mecanismos de la gobernanza como democráticos cuando existen en ellos medios para la participación popular amplia en el proceso de determinación de objetivos de las políticas públicas y cuando existen medios efectivos para la rendición de cuentas que permita evaluar las actividades de los representantes públicos.

Por lo tanto podemos evaluar mediante el análisis de la política de planeación urbana la pertinencia de los esquemas de gobernanza en ciertos casos donde existen claros ejemplos de disparidad en los recursos y en la capacidad organizacional de los grupos, y por lo tanto también evaluar la eficiencia de estos esquemas mediante los resultados o “outcomes” que produjo la política en cuestión, como en los procesos que conformaron la política.

“Debe existir una auténtica intención por parte de las fuerzas políticas y de la burocracia gubernamental para construir una gobernabilidad democrática en el ámbito local, abriendo las compuertas a la participación ciudadana. En un contexto como éste la participación ciudadana es revalorizada como un componente que puede otorgarle mayor calidad a la democracia porque puede mejorar el proceso de diseño y aplicación de las políticas públicas del ámbito local”³⁸

El análisis de las políticas públicas al no ignorar la dinámica del poder político debe considerar también las intenciones de las autoridades gubernamentales en la construcción de itinerarios de acción concretos, puesto que si existen mecanismos apropiados de participación ciudadana, que se distingan por su pluralidad y por la legitimidad de las autoridades para dirigir de una forma eficiente y productiva la conciliación de intereses, puede traer una mejora en la calidad de los procesos de deliberación democráticos.

Planeación urbana

Las ciudades a lo largo de la historia han sido sitios esenciales para el desarrollo de la civilización, son los lugares donde se concentra la población humana, esto ha estado relacionado con el hecho de que existen las condiciones para la sustentabilidad de un porcentaje de población relativamente alto que no se dedique exclusivamente a las actividades primarias y eso guarda una relación con la división del trabajo, lo anterior les ha dado ventaja sobre otras y las ha situado como formas de organización sociales y

³⁷ Canto Chac, Manuel (2007) “Participación ciudadana: La gobernanza de las sociedades complejas” en José Luis Calva (coordinador) *Democracia y gobernabilidad*, Cámara de diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México, p. 157

³⁸ Ziccardi, Alicia (2007) *Op. Cit.*, p. 161

geográficas que se han desempeñado como los motores del desarrollo económico, tecnológico y político.

Entender el concepto de planeación urbana es más sencillo si partimos del concepto de planeación en general, como Jaime Sobrino lo plantea:

“... el proceso de construcción de una lista de aspectos e interrogantes que deben ser atendidos y son plasmados en un plan, cuya actuación, a través de políticas, propician un tipo continuo de horizonte final. La planeación es un proceso del pensar y actuar humano para el futuro”³⁹

Para analizar en esta tesis los elementos de la planeación presentes en el proyecto de Santa Fe utilizaremos como base algunas etapas del sistema de gestión desarrollado por Kaplan y Norton⁴⁰ en donde se relaciona la formulación y planificación de la estrategia con el elemento vital de la estrategia que es la ejecución operacional de la misma; El sistema se divide en seis etapas, como describiré a continuación con sus procesos más importantes:

- **Etapa 1: Desarrollo de la estrategia;** En esta etapa del sistema integrado de gestión los gerentes buscan definir el propósito de la organización (misión), los valores para guiar sus acciones y los resultados que esperan a futuro (visión). Estos elementos definen las pautas para formular y ejecutar la estrategia, posteriormente se realiza un análisis estratégico donde se analizan sus entornos competitivos y operativos, cuyos tres inputs principales son: el entorno *externo* (análisis PESTEL: político, económico, social, tecnológico, ambiental y legal); el entorno *interno* (análisis de los procesos clave como el estado del capital humano, de las operaciones, la innovación y el despliegue tecnológico), y el *estado de la estrategia existente*. Los resultados de estos análisis se plasman en una tabla FODA que identifica un conjunto de temas que tiene que hacer frente la estrategia; Ya identificados estos temas hay que desarrollar la estrategia considerando además los nichos de competencia, la propuesta de valor que diferenciará al producto, los procesos clave para lograr la propuesta de valor, las capacidades de capital humano que se requieren y los facilitadores tecnológicos para llevar a cabo la estrategia.
- **Etapa 2: Planificación de la estrategia;** En esta etapa se desarrollan objetivos estratégicos, indicadores, metas, iniciativas y presupuestos para guiar la acción y la asignación de recursos. Primeramente se desarrolla un mapa estratégico donde se representan en una sola página todas las dimensiones estratégicas denominadas “temas estratégicos” que representan los principales componentes de la estrategia, esta técnica se utiliza para planificar y gestionar por separado cada uno de los componentes clave de la estrategia pero logrando que funcionen de manera coherente. Posteriormente se seleccionan indicadores y metas, identificando brechas para lograr las metas, después de esto se procede a desarrollar los programas de acción, considerando que deben ser complementarios para lograr las metas generales, además se tienen que desarrollar los planes de financiamiento para llevar

³⁹ Sobrino, Jaime (1993) *Gobierno y administración metropolitana y regional*, INAP, México, p.72

⁴⁰ Kaplan, Robert S., David P. Norton (2000) *The execution premium. Integrando la estrategia y las operaciones para lograr ventajas competitivas*, Ediciones Deusto, Barcelona, Pp. 27-38

a cabo estas carteras de acciones y se deben definir equipos de trabajo para designar responsables de cada una de las carteras de acciones por temas.

- **Etapa 3: Alineación de la organización con la estrategia;** En esta etapa se relaciona la estrategia de la compañía con las estrategias de sus unidades funcionales y de negocios individuales. Para esto, todos los empleados deben entender la estrategia y estar motivados a ayudar a la empresa a triunfar con ella, para lo que en este proceso se identifican las sinergias en el mapa estratégico, se consideran los objetivos relacionados con las estrategias locales y los objetivos que se integran a la estrategia corporativa y a las estrategias de otras unidades de negocios. Además es necesario que las unidades de soporte alineen sus estrategias con las estrategias creadoras de valor de la compañía y de sus unidades de negocios. Por último en esta etapa se debe involucrar a los empleados en la estrategia y motivarlos para que la alcancen.
- **Etapa 4: Planificación de operaciones;** En esta etapa se alinean las actividades de mejoras con las prioridades estratégicas, para lo cual se deben identificar cuáles son las mejoras a los procesos de negocio que son más críticas para ejecutar la estrategia y para darle seguimiento a este proceso se elaboran indicadores clave para cada proceso específico para brindar focalización y retroalimentación a los esfuerzos de mejoras por parte de los empleados, además se debe desarrollar el plan operativo para el año, que tiene tres componentes: la proyección detallada de las ventas, un plan de capacidad de recursos y los presupuestos de gastos operativos y gastos de capital.
- **Etapa 5: Control y aprendizaje;** En esta etapa se inicia la ejecución de los planes estratégico y operacional, controlando los resultados del desempeño y se actúa para mejorar las operaciones y la estrategia sobre la base de nueva información y aprendizaje adquirido en el proceso, por lo cual se tienen que llevar dos tipos de reuniones, las de revisión de las operaciones y las de revisión de la estrategia para controlar la ejecución de cada uno de los planes.
- **Etapa 6: Prueba y adaptación de la estrategia;** Además de las reuniones mencionadas en la etapa anterior, la organización necesita implementar reuniones independientes para revisar si las presunciones estratégicas fundamentales siguen siendo válidas, en esta reunión el equipo ejecutivo evalúa el desempeño de la estrategia y considera las consecuencias de los cambios recientes ocurridos en el entorno externo, por lo que se debe recibir información de un nuevo análisis PESTEL y del entorno competitivo, además de los inputs para evaluar el éxito o fracaso de la estrategia existente.

Es importante destacar que las etapas del sistema de gestión integrado de Kaplan y Norton no se pueden aplicar tal y como se presentan en un proyecto como el desarrollo urbano de Santa Fe, porque como veremos a continuación, la planeación de un programa de desarrollo urbano por su naturaleza e implicaciones es un proceso abierto a una gran diversidad de variables y de intereses que además debe obedecer al principio del bien común, (o de las

mayorías) y tiene por lo tanto que ser además de un proceso técnico y administrativo, un proceso político y social de negociación, creación de consensos y rendición de cuentas.

La importancia de la planeación urbana, entonces, es el de ser la disciplina que se dedica a planear integralmente la urbanización y los servicios públicos de los sitios donde se desarrollan procesos económicos y sociales que son fundamentales para las sociedades modernas.

Con la globalización estos procesos de planeación urbana se han desarrollado aceleradamente al constituirse una economía capitalista global, que tiene como sus centros de dirección, coordinación y control en las “ciudades globales” que ha estudiado Saskia Sassen⁴¹ y que implica un replanteamiento sobre el papel de las ciudades en la mutación del sistema económico global.

En la época contemporánea encontramos que las ciudades se encuentran inmersas en un esquema de competencia por las inversiones en sectores económicos de alto dinamismo, tales como las finanzas y los servicios especializados a empresas internacionales, por lo que requieren desarrollar infraestructura física y de servicios que les proporcionen ventajas competitivas sobre las demás ciudades.

El papel que tienen las tareas de planeación urbana lo podemos describir de la siguiente manera:

“En las sociedades modernas es a través de la planeación como se define la organización del espacio urbano. En términos ideales, la planeación es el marco institucional a través del cual una comunidad urbana define el modelo de ciudad al que aspira, con todas sus implicaciones ambientales y socioespaciales. En particular, por medio de la regulación de usos de suelo, los planes no sólo definen aspectos funcionales o estéticos del espacio urbano: en la medida en que logran una mínima vigencia, son referentes institucionales que condicionan el acceso de diferentes sectores sociales al espacio urbano. No es exagerado decir que los planes pueden servir para perpetuar o para contrarrestar nada menos que los patrones de segregación social en una aglomeración urbana. Y no está por demás recordar que la decisión sobre el establecimiento de ciertos usos en ciertos lugares marca la historia de una ciudad prácticamente para siempre.”⁴²

Según esta conceptualización la planeación es la condensación de lo que una comunidad urbana desea, y en la política de planeación podemos encontrar los referentes institucionales que marcan quién tiene acceso al espacio urbano, esto lo vemos reforzado con los argumentos acerca de los efectos de dicha política sobre la gobernabilidad democrática, como plantea Alicia Ziccardi:

“La planeación urbana puede considerarse una etapa de la política urbana en la que se elabora conceptualmente un modelo de ciudad, se definen los principales objetivos de la acción pública y se formula una estrategia para alcanzarlos en términos de acciones, inversión, corresponsabilidad institucional y social y demás instrumentos... La planeación es el primer

⁴¹ Sassen, Saskia (2000) *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks.

⁴² Antonio Azuela (1997) “Pluralismo jurídico y cambio institucional. La regulación de los usos del suelo en la ciudad de México (1976-1993)” en Lucía Álvarez (coordinadora) *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La jornada ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades – UNAM, México, pp. 152-153

momento de la elaboración de una política urbana, de la cual dependerá la implementación de acciones sobre el espacio y los resultados que alcance la gestión urbana. Constituye una parte sustancial de un campo de conocimientos, el urbanismo, que permite organizar y dar prioridad a las actuaciones urbanas en el espacio y en el tiempo, y constituye un instrumento de las políticas públicas que, elaborado con la participación ciudadana y siguiendo ciertas reglas, contribuye a crear las bases que se requieren para lograr una gobernabilidad democrática de la ciudad”⁴³

Así que ante estos imperativos se ha dado origen a las prácticas de planeación estratégica urbana, que mediante la organización de actores, recursos e instituciones crean precisamente itinerarios de acción concretos que deben de estar basados en cuatro factores indispensables:

“(1) las características de la población; (2) comportamiento de los principales actores que interactúan en el territorio; (3) vocación económica del espacio urbano; (4) conservación y preservación del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural que poseen las ciudades.”⁴⁴

Estos elementos proporcionan el sustento de las estrategias con amplio consenso social que son desarrolladas para elevar los niveles de desarrollo económico y de gobernabilidad en las ciudades.

Existen organismos internacionales no gubernamentales que se ocupan de promover las prácticas en esta materia, como es el caso del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) que plantea las necesidades institucionales que tienen las ciudades para desempeñar las funciones que les corresponden en nuestros días:

“Para llevar a cabo una planeación urbana participativa o estratégica es necesario fortalecer la administración local para que pueda enfrentar tareas tales como la promoción del desarrollo económico local y generación de empleos, así como también de crear instrumentos de participación ciudadana plurales, incluyentes y eficaces... Las políticas urbanas deben orientarse hacia el logro de un desarrollo sostenible en términos sociales, económicos y medioambientales. Por ello debe articularse de manera provechosa y eficaz para incidir en las cuestiones de calidad de vida, sostenibilidad ambiental y derechos de los ciudadanos tales como vivienda, empleo, transporte, educación, salud, ocio, participación, etcétera, que caracterizan la vida en sociedad. Los cambios en la sociedad urbana implican nuevas formas de gobernabilidad. La multiplicidad de actores e intereses que intervienen en el panorama público implica una gestión compartida y participativa de lo público con el objeto de aumentar los recursos, la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Por ello, entendemos la planificación y gestión de una forma integrada.”⁴⁵

Según lo planteado por esta declaración, ante las nuevas responsabilidades que asumen los gobiernos de las ciudades que operan en contextos democráticos y abiertos a la participación ciudadana, los consensos en los planes estratégicos son herramientas fundamentales para conseguir la gobernabilidad local y mejorar la eficiencia en la consecución de objetivos comunes, por lo que la participación ciudadana es un ingrediente indispensable en la planeación estratégica porque además fortalece el espíritu comunitario,

⁴³ Ziccardi, Alicia (2003) “La planeación urbana municipal, ¿Función normativa o sustento de la gobernabilidad social?” en Enrique Cabrero Mendoza (coordinador), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa, México, p.129

⁴⁴ *Ibid*, p. 132

⁴⁵ CIDEU (2001), Declaración de Rosario, Asamblea General del 6 de abril, Argentina.

la responsabilidad solidaria de los ciudadanos y genera una cultura de diálogo y convivencia.

Recapitulación

La experiencia ha llevado a la conclusión de que es necesario buscar alternativas a los esquemas tradicionales de gobierno, que han aparecido bajo diferentes formas, primero la organización burocrática tradicional, unilateral, jerárquica que caracterizaba el modelo weberiano de Estado y después, a finales del siglo XX la orientación hacia el mercado y la nueva gestión pública que estaba caracterizada por esquemas cerrados de gestión inspirados en la iniciativa privada. Se deben buscar estas alternativas debido a la complejidad de las realidades contemporáneas, la mayor organización y participación de la sociedad civil, la crisis fiscal a la que se enfrentan los gobiernos y el imperativo por una mayor democratización, eficacia y eficiencia en la gestión gubernamental, en especial en la prestación de servicios públicos, ante la insuficiencia de los esquemas anteriores, la gobernanza está basada en la hipótesis de que cada vez es más necesario incluir la participación ciudadana y de los niveles inferiores de la organización en la toma de decisiones como elementos que promueven la democracia y facilitan la consecución de los imperativos de eficacia y eficiencia en la tarea de gobernar.

A continuación, para ilustrar mejor las ideas planteadas alrededor del tema de la gobernanza por los autores que fueron manejados en este capítulo, presento un cuadro comparativo donde se explicitan los elementos que componen las definiciones.

autores	actores participantes	espacios donde se desarrolla	bases de la gobernanza	dinámica sociedad/gobierno
Aguilar, Luis	los actores de una sociedad			deciden en conjunto sus objetivos de convivencia - fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos- su sentido de dirección y su capacidad de dirección
Cerrillo, Agusti		decisiones de política pública		normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública
Mayntz, Renate	Instituciones estatales y no estatales, actores públicos y privados	formulación y aplicación de las políticas públicas		no se caracteriza por la Jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones
Pardo, Ma. Del Carmen	gobierno, ONG's	decisiones públicas		actuación del gobierno por conducto de socio o mediante redes, debilitamiento de la dicotomía Estado-sociedad y el régimen de rendición de cuentas se hace extensivo a los sectores privado y social
Peters, Guy	actores públicos y privados	elaboración e implementación de las políticas públicas	su lógica es que trae mayor calidad a la tarea de gobernar, esta lógica parte de principios democráticos, nociones administrativas y de eficiencia	el sector público depende del privado y las políticas públicas dependen de la interacción entre actores públicos y privados, se requiere de una población activa que pueda ser movilizad y exhortada a tomar parte en el sector público
Real Academia de la Lengua Española	Estado, sociedad civil y el mercado de la economía	ejercicio del gobierno		se orienta hacia el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero
Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP)	los diferentes sectores (gobierno, sector público, sector privado y sociedad civil)	decisiones de política pública, su diseño e implementación		Involucra decisiones, negociación y diferentes relaciones de poder entre los participantes
Uvalle, Ricardo	autoridades y organizaciones ciudadanas	asuntos de la vida pública	legitimidad, legalidad y eficacia de las autoridades públicas	relaciones horizontales de poder, dinámica de abajo hacia arriba con la participación organizada y productiva de las organizaciones ciudadanas

La gobernanza como una nueva manera de gobernar busca el equilibrio en la participación social y gubernamental en el ámbito del quehacer público, se constituye como una institución que cuenta con mecanismos orientados hacia el logro del consenso y la coordinación entre las formas de auto-organización social (agrupadas mediante redes) y las organizaciones gubernamentales; Esto con el objetivo de formular e implementar políticas públicas que sean resultado de estos procesos de conciliación para llegar a los acuerdos fundamentales, es decir, quién consigue qué, cuándo y cómo, y -por lo tanto- tengan un sustento de gobernabilidad democrática, implicando una modificación en la estructura vertical del Estado hacia una más horizontal, misma que redefine los límites entre lo público y lo privado y propone una actividad gubernamental más orientada a la coordinación, supervisión y control

En este nuevo patrón de gobernanza, gran parte de la legitimidad del sector público derivará de la calidad de los servicios y de la forma en que éstos sean suministrados, pero también del grado de involucramiento de las organizaciones civiles en los procesos decisorios, estos requisitos para legitimarse acercan a la ciudadanía con las burocracias y se aleja la noción de democracia de las jornadas electorales, los partidos políticos, los representantes electos y otros elementos tradicionales de la democracia representativa.

El modelo de gobernanza, aunque se perfila como una alternativa interesante para el desarrollo del ejercicio del gobierno se deben de considerar las advertencias que existen acerca de los supuestos que subyacen en la estructura del modelo y su funcionamiento, considerando la aseveración de Guy Peters acerca de estos riesgos, vale la pena retomarla:

“En efecto, llevado al extremo, el concepto de gobernanza puede volverse antiestatista y casi extralegal.”⁴⁶

Esto es importante, porque el Estado se constituye como el guardián del interés común, y la libre actuación de los actores sociales, no siempre puede traer consecuencias que favorezcan a la mayoría de la población, esta pretensión de autonomía y de igualdad con las autoridades estatales no puede llegar al límite donde los resultados vulneren los derechos de otros grupos.

La eficiencia en el modelo de gobernanza parte del supuesto de que existan organizaciones ciudadanas con fuerte cohesión interna y que estén bien organizadas para que sean capaces de plantearse objetivos propios, pero en la realidad, como lo señala María del Carmen Pardo, su capacidad de auto-organización no es tan fuerte como parece en primera instancia, muchas veces se les debe señalar el rumbo y las metas a seguir para que mantengan su cohesión. Y además el hecho de transferir las facultades de definición de metas y rendición de cuentas a la sociedad civil, desde el gobierno, plantea tensiones que muchas veces las burocracias no son capaces de resolver.⁴⁷

Esto sin dudas es un obstáculo para la transferencia de responsabilidades desde el gobierno hacia las organizaciones de la sociedad, puesto que es necesario un proceso de capacitación

⁴⁶ Peters, Guy (2005) *Op. Cit.*, p. 592

⁴⁷ Pardo, María del Carmen (2004) *Op. Cit.*, p. 17

de las organizaciones para que sean capaces de orientarse hacia objetivos y cohesionarse en torno a ellos, además de sensibilizar a los burócratas para trabajar en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil en establecer metas conjuntas y mecanismos de evaluación del desempeño y transparencia.

Todo lo anterior abona hacia otra cuestión fundamental, los esquemas de gobernanza en la administración pública son instituciones que requieren para operar adecuadamente del apoyo de una sociedad civil que pueda ser movilizadada e incentivada a participar, hay que recordar lo que señala Manuel Canto Chac a este respecto:

“Como ocurre en cada una de las formas de participación, los alcances y las limitaciones dependen menos del instrumento mismo y mucho más de la capacidad y fuerza organizativa de la sociedad”⁴⁸

Si existen capacidades organizativas importantes contenidas en las organizaciones sociales de cierto sector o cierta delimitación geográfica entonces es probable que existan mejores espacios para la participación ciudadana, traducidos en modelos de gobernanza y políticas públicas.

Las diversas formas de gobernanza representan diferentes medios donde la gobernanza puede desarrollarse como mediadora en las relaciones entre Estado y sociedad civil, cabe destacar que este proceso se desarrolla en entramados de poder diferenciados, con organizaciones con diferentes niveles de capacidad, fuerza organizativa y recursos, por lo que se constituyen en arenas de políticas que tienen reglas y formas de organización diferentes, por lo que no podemos concluir que una forma u otra sea la mejor para la aplicación de esquemas de gobernanza, sino que las herramientas conceptuales como la gobernanza tienen que adaptarse a la realidad de los actores, pero también de la factibilidad de resolver la cuestión que se plantea como problema, por lo tanto se deben de considerar los factores que influyen en el desarrollo de los esquemas de gobernanza a nivel general, como la presencia de los actores que tienen la intención y el poder de resolver los problemas, pero también a los factores externos que en un mundo globalizado parece ser que los problemas cada vez tienen más alcances globales

“El término gobernanza sugiere (...) funciones y acciones de gobierno, pero sin la idea de uniformidad, racionalidad o estandarización. El término “gobernanza urbana” implica una mayor diversidad en la organización de servicios, una mayor flexibilidad, una variedad de actores, incluso la transformación de las formas que la democracia local pudiera asumir, y toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía”⁴⁹

En teoría la gobernanza, la democracia, participación ciudadana, las políticas públicas y la planeación urbana están muy relacionadas, puesto que si hablamos de que la planeación es la primer etapa de la política pública y que corresponde a un proceso de organización y priorización de actuaciones urbanas y que incluye la participación ciudadana, entonces estamos hablando de esquemas de gobernanza, que mediante el consenso de los diferentes

⁴⁸ Canto Chac, Manuel (2007) *Op. Cit.*, p. 146

⁴⁹ Patrick Le Galès (1995) “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine” *Revue française de science politique*, Vol. 45, N° 1, Febrero, p.60 citado en Jean-François Jolly, “Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas” (revisar en referencias electrónicas)

actores determinan sus objetivos de convivencia y sus formas de coordinarse para llevarlos a cabo.

Esta relación debería generar una eficacia y eficiencia en los resultados, que conllevarían al desarrollo económico, espíritu comunitario, responsabilidad solidaria, cultura del diálogo y la convivencia, ingredientes fundamentales de la democracia, además de la gobernabilidad en las ciudades, sin embargo, es posible que cuando no existen administraciones locales fuertes que promuevan esquemas de participación equitativos o no se realizan estos procesos de participación con objetivos de promover la democracia y eficiencia en el proceso decisorio, sino el de favorecer ciertos intereses, o cuando los esquemas de gobernanza que se aplican en ciertos casos de planeación urbana no son los adecuados para las características de la población, traigan consecuencias tales como las observadas en la política de planeación en Santa Fe, en donde al parecer no fueron considerados ninguno de los cuatro elementos de la planeación estratégica urbana, y no se está produciendo desarrollo económico equitativo, avances en la democracia ni gobernabilidad. Aquí es donde viene la reflexión acerca de la pertinencia de vigilar y evaluar las deformaciones que ejercen ciertos grupos sobre los procesos de planeación:

“La gobernanza requiere una sociedad vigilante (...) Aunque la colaboración de las organizaciones del sector privado como elemento de la estrategia de gobernanza tiene la virtud de brindar una forma alternativa de participación, es claro que también plantea el riesgo de que se altere la legislación producida por las instituciones formales. Existen muchos estudios sobre la “deformación normativa” (regulatory creep), que ocurre cuando las burocracias encargadas de implementar la política le imponen sus propias ideas, y cabría esperar deformaciones similares a raíz de la participación de los actores no gubernamentales. Hasta cierto punto, este modelo prevé, e incluso aplaude, estas distorsiones, por lo que somos nosotros quienes debemos preguntarnos hasta qué punto cabe esperarlas y aceptarlas”⁵⁰

Finalmente, considero que esta cuestión sería interesante analizarla bajo el concepto de regulación, que para Thoenig

“da cuenta de los fenómenos empíricos tales como la disociación creciente entre la capacidad que manifiestan las normas para establecer el orden social y la manera como este orden se produce en la realidad cotidiana”⁵¹

Para este caso serían las normas surgidas de los esquemas de gobernanza, puesto que como el mismo autor señala que este concepto permite el responder a ¿Cuáles son las instituciones o reglas del juego del sistema de acción concreto? La utilidad de este cuestionamiento está en que aunque en los planes de desarrollo urbano existan objetivos y normas que promueven los objetivos de la democracia participativa, al final parece que no se han respetado debido a que existen fuerzas que en la práctica dominan la dinámica de la relación entre Estado y sociedad y se expresan en los esquemas de gobernanza y en la política pública.

⁵⁰ Peters, Guy (2004) *Op. Cit.*, p. 92

⁵¹ J.-C. Thoenig, (1998) “L’usage analytique du concept de régulation”, en J. Comaille y B. Jobert (compiladores) *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, citado en Enrique Cabrero Mendoza (2005), *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México.

Capítulo II – Análisis del marco jurídico-institucional

Introducción

La planeación es una tarea substancial del sector público, esto se debe a que es una actividad que proporciona las bases de la dirección a las instituciones que conforman la administración pública⁵²; La elaboración de planes y programas a corto, mediano y largo plazo constituye una forma de organización de medios para la consecución de ciertos objetivos.

Uno de los obstáculos que existe para el ejercicio de la planeación es el hecho de que se le da una importancia de primer orden a su dimensión técnica, no considerando de la misma relevancia su dimensión política intrínseca y su adecuación a las coyunturas y espacios políticos en las que tiene que desenvolverse, factores que, en la mayoría de las veces resultan determinantes para la factibilidad de la implementación exitosa de los planes y programas.

Al respecto tenemos la observación de Jaime Sobrino, quién puntualiza cuales son los órdenes normativos en la planeación y administración urbana:

“Los actores sociales que intervienen en el proceso de planeación y administración urbana se sujetan a dos tipos de órdenes normativos: el orden jurídico, formado por las normas constitucionales y legislativas existentes para tal fin, y el orden convencional, que integra normas no escritas, pero a veces muy claras, del ejercicio del poder político y la gestión a distintos niveles”⁵³

La dimensión política de la planeación entra en conflicto con las formas tradicionales de mediación política, además del ejercicio autoritario, opaco, discrecional y personalista de la función pública:

“La planeación invariablemente amenaza importantes intereses de grupo. Es muy probable que propuestas tales como una reforma hacendaria redistributiva, controles sobre la especulación de predios, consumo coercitivo y restricciones al desarrollo en ciertas áreas entren en conflicto con estos intereses... La planeación también representó una amenaza para las formas tradicionales de mediación política ejercidas a través del patronazgo... Para los políticos la prioridad es el control, no la eficiencia del desarrollo. Los políticos necesitan ser capaces de ejercer discrecionalmente el control sobre la distribución de recursos y actuar de forma personalista... Por último existía el temor de que los planes llevaran de manera inevitable a una diseminación creciente de la información. En sociedades como la mexicana, en las que las decisiones se toman a menudo a puerta cerrada, de acuerdo con criterios sumamente particularistas, lo último que desean los responsables de la toma de decisiones es la crítica bien informada. En teoría, también la planeación requiere de la participación activa de toda la población.”⁵⁴

⁵² En el sentido de la palabra que se maneja en esta tesis, el de la planeación territorial urbana es normativa, puesto que se organiza la distribución de determinados usos del suelo permitidos para un área geográfica.

⁵³ Sobrino, Jaime (1993) *Op. Cit.*, p.253

⁵⁴ Ward, Peter M. (2004) *México megaciudad: Desarrollo y política, 1970-2002*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp.267-269

La planeación como una institución que establece las reglas del juego para cada uno de los actores de una forma explícita, así como los incentivos y los castigos que resultan de obedecer o desobedecer a las mismas, proporciona herramientas para la sociedad organizada al diseminar la información y hacer públicos los términos en los que se pueden desarrollar las diferentes actividades. Lo que desafía el control tradicional que han ejercido los políticos en nuestro país, sin embargo, como veremos en el presente capítulo, el desarrollo de las diferentes iniciativas de planeación en los niveles federal y del Distrito Federal, responden a las impostergables exigencias históricas de la tarea de gobernar en nuestro país.

En este análisis del desarrollo histórico de los procesos de planeación tanto en México como en el Distrito Federal se considerarán como base las estrategias de desarrollo económico y ordenamiento territorial urbano que se llevaron a cabo a través de las sucesivas administraciones gubernamentales, se considerarán los principales programas derivados de las estrategias, señalando quienes fueron las instancias encargadas de su implementación y sus resultados más importantes, contextualizando en el caso del Distrito Federal los cambios en la configuración política y social de esta unidad territorial y relacionando estos factores con el surgimiento de nuevos instrumentos para la planeación urbana, entre los que se encuentran las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC) y sus sucesores, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU). Estos programas se describirán y se analizarán tomando en cuenta sus principales características, la problemática que han detectado algunos autores en su diseño e implementación, así como los principales resultados que han traído como instrumentos de gestión territorial urbana.

En otro orden de ideas se analizará el marco jurídico-normativo de la planeación urbana describiendo en un primer momento la jerarquía del entramado jurídico nacional, para así encontrar las directrices establecidas en la legislación federal para el ordenamiento territorial, entre las que se incluyen los objetivos generales, la designación de facultades y de autoridades competentes, esto tanto para el nivel federal como para el Distrito Federal, posteriormente se analizarán las etapas formales del proceso de planeación y los requisitos en la elaboración y aprobación de un Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

En el último apartado, denominado recapitulación, se presentará una síntesis de los dos grandes grupos de temas que se desarrollaron en este capítulo, es decir, entre el desarrollo histórico de la planeación y los diversos instrumentos que han utilizado los diferentes gobiernos para desarrollarla y que se pueden entender como el resultado de la interacción de los factores políticos, económicos y sociales y el otro gran grupo de temas tratados en este capítulo, que son los relacionados con la estructura jurídica y la legislación aplicable a la planeación urbana en el Distrito Federal. Esta recapitulación la considero esencial para tener el espacio para relacionar estos dos grupos de temas y así derivar las conclusiones de este capítulo que servirán para las conclusiones finales plasmadas en el capítulo final de esta tesis.

Evolución histórica del marco institucional

Historia de la planeación urbana a nivel federal en México

El término “planeación” en México tradicionalmente ha significado planeación en el ámbito económico (asignación de recursos financieros, controles fiscales, incentivos para el desarrollo industrial, políticas comerciales y monetarias, etcétera) y a través de la historia de este tipo de planeación, bajo la tutela del gobierno federal⁵⁵ encontramos que se han buscado las formas de; mediante algunos de estos mecanismos, promover, regular, o desincentivar el crecimiento de ciertas áreas urbanas.

La planeación física y/o urbana como una actividad institucionalizada en nuestro país inició en la década de los setentas, su aparición se desarrolló después de un periodo de explosión demográfica urbana, en especial en el área metropolitana de la ciudad de México, que en el periodo de 1940 a 1970 tuvo un crecimiento demográfico de 345% en el Distrito Federal y del 424% en el área metropolitana⁵⁶, por lo que se puede suponer que este contexto tuvo una relación con la reorientación de prioridades del gobierno federal:

“Hasta la década de 1970 nunca se habían implementado planes sistemáticos de desarrollo urbano en ningún lugar. Dentro del área metropolitana, las restricciones sobre el crecimiento urbano o determinados usos de suelo eran resultado de las decisiones particulares hechas por políticos o funcionarios, y no estaban basadas en normas y reglamentos”⁵⁷

Ante un desarrollo urbano que distaba mucho de estar organizado e institucionalizado, fue que las sucesivas administraciones federales empezaron a considerar importante imprimir un orden al desarrollo urbano. A continuación Peter Ward nos ofrece una síntesis de las posiciones respecto a esta actividad de las administraciones federales desde el sexenio de Luis Echeverría hasta Carlos Salinas de Gortari:

“Durante los últimos cinco gobiernos, la estrella de la planeación se alzó con el presidente Echeverría (1970-1976), llegó a su cúspide con López Portillo, y después cayó cuando un auténtico planificador económico (De la Madrid) se hizo cargo de ella (1982-1988). Aunque la posición *vis-à-vis* del presidente Salinas frente a los planificadores fue muy parecida a la de su predecesor, asumió la planeación urbana con mayor agresividad, ya que involucraba el trabajo conjunto de grupos del sector público y privado con el fin de incrementar la eficiencia económica y la competitividad en el desarrollo regional, mientras que el programa de desarrollo social (Pronasol), blanco de todas las miradas, buscaba aliviar la pobreza”⁵⁸

En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se establecen mecanismos tales como incentivos para el desarrollo industrial que discriminaron las ubicaciones de este tipo de actividades en las áreas metropolitanas, y en 1976 se aprobó la Ley de Asentamientos Humanos, que sienta un precedente importante, puesto que constituyó una base para las intervenciones consistentes e integradas del Estado en la planeación de los asentamientos

⁵⁵ Mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

⁵⁶ Davis, Diane E. (1999) *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 472

⁵⁷ Ward, Peter M. (2004) *Op. Cit.*, p. 264

⁵⁸ *Ibid*, p. 265

humanos, identificando los niveles de responsabilidad de las autoridades en el diseño e implementación de las políticas, es decir: federal, estatal, conurbada y municipal.

En el sexenio de José López Portillo (1976-1982) la nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) es la encargada de llevar a cabo el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mismo que estableció una jerarquía de 11 centros urbanos, para cada nivel de ésta se diseñaron políticas de estímulos, consolidación u ordenamiento y regulación⁵⁹, sin embargo, a pesar del avance que significaron estas políticas, el entramado institucional fue un obstáculo para la implementación de las mismas, puesto que la función de la SAHOP fue coordinar la ejecución del plan a nivel nacional, estatal, conurbado y municipal, pero para hacerlo dependía de la acción de la Secretaría de Programación y Presupuesto para su promoción, y de su coordinación con la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) y su Plan Nacional de Desarrollo Industrial, que añadió otros 16 centros urbanos a los 11 establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, lo que complicó la ejecución de este último.

La política de planeación urbana en el sexenio de José López Portillo, a pesar de su aparente actividad siguió los patrones establecidos por los sectores productivos de la economía y motores del desarrollo económico, de modo que sirvió para expresar territorialmente las soluciones a las necesidades económicas del momento.

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se reforzó la prioridad sobre la planeación económica y la planeación física cayó en un grave deterioro, la SAHOP fue eliminada y en su lugar se estableció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), también se redujeron de forma considerable los montos destinados a obras públicas, además se estableció el Programa Nacional de Desarrollo Urbano en 1984, dentro del cual se amplió el número de centros de población que componían el sistema urbano nacional, y la ciudad de México continuaba oficialmente en este programa bajo políticas de control y consolidación.

En la siguiente administración federal, la de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual muestra continuidad en casi todas las estrategias utilizadas en los planes y programas federales de desarrollo urbano anteriores, entre otras: las 100 ciudades, la consolidación de áreas metropolitanas, la planeación territorial y promoción del desarrollo urbano. Sin embargo tuvo algunos rasgos distintivos de importancia por las implicaciones de la inclusión formal de mecanismos de participación ciudadana y de descentralización en las funciones de planeación urbana y regional y su énfasis en la dimensión ecológica y políticamente sustentable de los planes.

Otra característica importante que tuvo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari respecto a la planeación del desarrollo urbano es que el diseño e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano fueron encargados a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) sobreponiéndose a otras secretarías, como la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) que tenía en aquel entonces algunas funciones sobre el ordenamiento del territorio. Hasta ahora

⁵⁹ A la ciudad de México se le asignaron este último tipo de políticas

SEDESOL sigue manteniendo este papel de director de las políticas de desarrollo urbano federales.

“En un nivel normativo, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), mantuvo una influencia considerable. Dado el peso político otorgado a la Sedesol desde su creación a finales de 1991, se convirtió en una agencia mucho más significativa para la “planeación” que cualquiera de sus predecesoras, la SAHOP y la Sedue”⁶⁰

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano del sexenio de Carlos Salinas de Gortari subordinó las prioridades de la planeación física a las de la planeación del desarrollo económico como ya era tradicional desde hacía varias administraciones, lo particular fue que realizó esta subordinación enfocando las políticas sectoriales a las zonas urbanas más proclives a desarrollarse mediante las exportaciones.

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) continuó el énfasis de la política de desarrollo urbano en la responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales en la planeación física, al mismo tiempo que el fomento a la participación activa de la ciudadanía para una mayor eficiencia y equidad. Sin embargo, no se concretaron en aquel entonces mecanismos efectivos para lograrlo.

En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo la necesidad de reordenar el espacio nacional mediante dos estrategias: a) instrumentación de las políticas nacionales de desconcentración económica y demográfica, y; b) adecuación de los órganos de gestión de los municipios y sus aparatos de planeación. La perspectiva de este documento es que México se consolidará como una nación de ciudades de carácter industrial y terciario, por lo que este proceso debe de ser planeado con el mayor rigor posible. También señala que las acciones de planeación en el ámbito urbano deberán tener como objetivo central una estrategia que permita la competitividad internacional del sistema urbano nacional.

SEDESOL fue la encargada de llevar a cabo la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2001-2006 incluyendo la noción del “ordenamiento del territorio” como “el método que permite orientar el proceso de evolución espacial del desarrollo económico, social y ambiental.” Y que además hace posible una visión coherente de largo plazo para guiar la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional.

La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos⁶¹ estableció que en su vinculación con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 tendría como algunas de sus metas principales: a) Apoyar la consolidación ordenada de la Zona Metropolitana del Valle de México, en condiciones que permitan la realización de actividades económicas y sociales en un contexto de equidad y sustentabilidad; b) Promover que el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México sea el instrumento rector que defina la política de ordenación del territorio de los

⁶⁰ Ward, Peter M. (2004) *Op. Cit.*, p. 266

⁶¹ Creada en 1995 por convenio entre el gobierno federal y los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México

asentamientos humanos en la región; y c) Aprovechar las ventajas competitivas de la Zona Metropolitana del Valle de México como ciudad mundial para la atracción de inversiones con un enfoque de desarrollo regional.⁶²

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece una visión social que establece como objetivo alcanzar el desarrollo humano, y que para esto tiene como principal herramienta la política económica, también se reconoce en el mismo que existen desigualdades regionales en México respecto a la distribución del ingreso y de las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales en un mundo en donde es crucial este factor para el desarrollo económico y que estos factores tienen un impacto importante en la disparidad de los indicadores de bienestar social en las diferentes regiones de nuestro país y por lo tanto lo que se plantea en el plan es que esto se debe de atender promoviendo la competitividad mediante estrategias regionales.

En otra estrategia en este eje es fortalecer el marco institucional federal en materia de desarrollo urbano creando los instrumentos financieros, técnicos y normativos que requiere la problemática, aunque la planeación y gestión del desarrollo urbano es una atribución legal de los gobiernos municipales y estatales, se establece en el PND que se requiere de un marco institucional federal fuerte, con elevada capacidad técnica y financiera para apoyar oportuna y eficazmente a los gobiernos locales y el mismo programa considera que es necesario desarrollar un marco institucional para estructurar centros de población, hacerlos más compactos, definir normas y lineamientos, y constituir un sistema de información y transferencia de buenas prácticas en la red. Sin embargo, aunque después se reconoce la necesaria participación de la sociedad en la acción pública sobre las ciudades, y se plantea la construcción de un andamiaje institucional que permita y garantice el diseño y la conducción de una efectiva política nacional de suelo y desarrollo urbano, no es claro si existirá un mandato legal que exija a los gobiernos municipales y estatales la creación de instrumentos efectivos para la participación ciudadana, puesto que la participación ciudadana en la política nacional si bien puede ser importante, lo que considero crucial para el desarrollo de la democracia es que se asegure a nivel local esta participación.

Balance de la planeación urbana a nivel federal

Haciendo una recapitulación acerca de la institucionalización de la planeación urbana desde los planes y programa nacionales de desarrollo urbano Peter Ward señala que:

“De hecho, durante las dos décadas pasadas, la formulación de planes nacionales de desarrollo urbano se ha basado en la teoría de los polos de desarrollo y sus variaciones. Poco ha cambiado, excepto el énfasis sobre los centros de población como puntos vitales para el crecimiento y las estrategias sectoriales abocadas a la planeación territorial (inversión urbana, bienes raíces, industria y servicios económicos, etcétera.) La misma premisa básica ha sostenido el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1988-1992), el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), y el Programa Nacional de Fomento a la Industria y el Comercio (Pronafice), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1990-1994), y recientemente el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995-2000).”⁶³

⁶²Consultado en: <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/cometah/vinculacion.htm>

⁶³ Ward, Peter M. (2004) *Op. Cit.*, p. 271

Encontramos que en un lapso de treinta años, desde 1970 hasta el año 2000, no habían cambiado mucho los planes federales destinados a ordenar el desarrollo urbano, sin embargo, desde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1990-1994 encontramos los primeros indicios de que una respuesta a los retos de la planeación urbana en México pasan necesariamente por una descentralización de las responsabilidades hacia los gobiernos locales y hacia las organizaciones de ciudadanos. En el mismo sentido va el comentario de Peter Ward:

“La planeación todavía no se implementa de manera sistemática. Las oportunidades para la participación pública en el proceso de planeación son extremadamente limitadas, en especial el involucramiento activo. El nivel de coordinación entre las agencias de planeación del Distrito Federal y las del circundante Estado de México sigue siendo muy bajo. Pero, a pesar de estas dilaciones, sostendré que el incipiente proceso de genuina planeación urbana puede ser visto con optimismo y que, en su conjunto, puede llevar a resultados progresivos, y no regresivos, para la mayoría de la población urbana.”⁶⁴

Sin embargo, la política de desarrollo urbano seguida hasta el año 2000 cambia en cierta medida con la alternancia y la llegada al poder del presidente Vicente Fox, puesto que el énfasis ya no está puesto en una planeación participativa con la ciudadanía, sino que se sitúa en primer plano una descentralización de esta tarea a los diferentes ámbitos de gobierno, y una coordinación intergubernamental para apoyar estrategias de desarrollo regional, al mismo tiempo que se planean políticas para un fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en sus departamentos de planeación. Esta estructura podemos entenderla siguiendo la línea de la tradición de la subordinación de la planeación territorial a la planeación de las actividades económicas en los planes y programas nacionales de desarrollo urbano.

Asimismo podemos observar que aunque sigue operando la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, y que se planteó en ese periodo como objetivo la coordinación de distintas instituciones gubernamentales para la planeación en la zona metropolitana del valle de México no se lograron resultados importantes en esta materia.

Planeación urbana en el Distrito Federal

La planeación urbana a través de la historia del Distrito Federal es un proceso que no se puede entender adecuadamente si no se explican algunos antecedentes fundamentales de la forma de gobierno de este territorio que en las últimas décadas ha experimentado cambios de gran relevancia en sus instituciones públicas, mismos que han transformado de forma muy importante sus procesos político-sociales.

El Distrito Federal se convirtió en una entidad especial y dejó de tener una estructura municipal en 1928 y hasta 1996 el presidente de la República nombraba a un jefe de gobierno local que se le denominó “Jefe del Departamento del Distrito Federal” también llamado coloquialmente “Regente de la ciudad de México”, quién a su vez nombraba a 16 delegados políticos de cada una de las demarcaciones en las que se subdivide el mismo, que se denominan delegaciones.

⁶⁴ *Ibid*, p. 264

A partir de 1988 fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) y mediante una serie de avances progresivos hacia la democratización de la forma de gobierno del Distrito Federal se logró que el 31 de julio de 1996 la Cámara de Diputados aprobara una serie de reformas y adiciones constitucionales. La reforma al Artículo 122 establece que los habitantes del Distrito Federal elegirían directamente al jefe de gobierno en 1997 y en el año 2000 a los delegados de cada una de las demarcaciones correspondientes.

Después de señalar estos factores fundamentales para entender la realidad política del Distrito Federal en el siglo XX es que podemos entrar en materia de la planeación urbana, destacando que existe una relación entre estos dos factores, como se podrá ver a continuación.

Es importante tener en cuenta que por sus características la planeación urbana moderna requiere estructuras jurídico-administrativas que se denominan “marcos normativos” que constituyen la base de la manera de planear la ciudad. Según Ward en el periodo entre 1928 y mediados de la década de los ochentas han existido tres grandes etapas en la producción y modificación de estos marcos normativos para la planeación urbana.

En la primera etapa que transcurrió entre 1928 y 1952 se aprobó normatividad muy relevante, destaca el Reglamento de Planeación y Zonificación de 1936, que fue, junto con sus precursoras y con algunas modificaciones menores, la base para la planeación hasta 1970. La estructura principal que planteaba esta normatividad era la Comisión de Planeación, que en colaboración con la Dirección de Obras Públicas debía crear un plano regulador para ordenar el desarrollo del Distrito Federal, a la par de esto, se establecieron los consejos consultivos del Distrito Federal y los consejos consultivos a nivel delegacional como un mecanismo de comunicación entre la ciudadanía y sus demandas de servicios y obras públicas y el gobierno. Cabe destacar que Ward también menciona que en este periodo los órganos fundamentales de la planeación se mantuvieron bajo el firme control del regente, a partir de 1940 se refuerza la estructura y se enfrentan los problemas específicos mediante planes sectoriales.

Un segundo periodo, que transcurrió desde 1952 hasta 1965 se caracterizó por la gran influencia del regente Uruchurtu quién ocupó ese puesto en casi todo el periodo, que se manifestó en una ausencia casi total de cualquier nueva iniciativa o legislación para la planeación, puesto que para éste ex regente la planeación estaba en contra de los resultados “espectaculares” a corto plazo.

En el tercer periodo (1978-1988) ha sido el más significativo para la planeación urbana a nivel federal y para la ciudad de México. Esto es debido a que tuvo sus bases desde el sexenio de Echeverría cuando se construyeron los cimientos para el posterior surgimiento de un sistema de planeación totalmente estructurado entre 1980 y 1988. Además la Ley Orgánica del DF fue revisada y se inició un proceso de descentralización de funciones hacia las delegaciones, se rescataron los consejos consultivos, que fueron activados hasta la siguiente administración, además se creó una dirección de planeación independiente, que

dependía de la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Federal y era la encargada de desarrollar el Plan Maestro y la planeación y zonificación.

Una visión más desglosada de la planeación urbana moderna en el Distrito Federal la podemos encontrar en la obra de Daniel Hiernaux, quién, al igual que Ward considera como el inicio de la institucionalización de la planeación en la ciudad de México desde el surgimiento del Departamento del Distrito Federal (DDF) en 1928 puesto que es entonces cuando surgen los mecanismos de planeación urbana en el sentido moderno y actual de la palabra, es decir, las estructuras técnicas neoburocráticas cuya función explícita es la planeación de la ciudad, y por lo tanto, en atención a esto aparecen leyes y decretos diversos, así como planes, programas y presupuestos especiales para la planeación.

Hiernaux divide las etapas de la planeación moderna de la ciudad de México en tres etapas:

- Nueva estructura administrativa y esbozo de planeación (1928-1940);
- Crecimiento de la ciudad en el desarrollo estabilizador (1940-1970) y;
- La ciudad en crisis (1970-)

En la etapa de la nueva estructura administrativa y el esbozo de planeación es evidente que los gobiernos emanados de la lucha revolucionaria se dieron cuenta de las complicadas exigencias de la administración democrática de la ciudad e impusieron un nuevo modelo administrativo que buscó organizar y limitar el crecimiento de la ciudad, en este periodo los arquitectos desarrollaron un papel fundamental, puesto que se identificaron graves deficiencias en la infraestructura de la ciudad, sobre todo en los rubros de transporte e higiene, los arquitectos formados en las corrientes dominantes de aquel entonces, propusieron en los esbozos del plan una separación de funciones urbanas, cruces a desnivel en las vialidades y la modernización de los grandes equipamientos colectivos.

Se produjo una primera versión del plan regulador en 1933, pero no fue sino hasta 1940 cuando se presenta una versión definitiva del mismo, pero la planificación tuvo serios obstáculos políticos para llevarse a cabo de una manera efectiva en este periodo debido a que los cambios de regentes (en aquel entonces eran designados por el Presidente de la República) no propiciaron las mejores condiciones para que existiera continuidad en los conceptos urbanísticos y estabilidad en las condiciones de trabajo de los responsables de estas tareas.

El equipo encargado del Plan Regulador encabezado por el arquitecto Carlos Contreras reformuló la Ley Nacional de Planeación de 1930 y la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y del Territorio de Baja California, misma ley que se promulgó el 17 de enero de 1933, este fue un documento muy importante como referente para la planeación hasta la década de los 70's.

Hiernaux relaciona en este desarrollo histórico factores políticos tales como la permanencia de los jefes del Departamento del Distrito Federal (regentes) con la estabilidad en la administración y el auge de la planeación urbana.

“El auge de la planeación durará por lo menos hasta 1940, cuando Lázaro Cárdenas termina su mandato presidencial. A partir de 1940 se logra cierta estabilidad en la administración de la ciudad, gracias a la mayor permanencia en su puesto de los regentes”⁶⁵

En los sexenios de Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas se crearon importantes instituciones para permitir que el Estado tuviera una participación más amplia en la economía, tales como BANHOPSA, NAFINSA, PEMEX Y CONASUPO la situación de crecimiento económico resultante pudo haber hecho pensar que la planeación iba a imponerse en el quehacer del Estado en la cuestión urbana, sin embargo, el panorama fue muy diferente.

En la siguiente etapa que fue el crecimiento de la ciudad en el desarrollo estabilizador, el auge de los planificadores cayó en decadencia. Porque a partir de 1940 el poder presidencial y los grupos económicos que lo respaldaron fueron más favorables a un “laissez-faire” contrario a la tendencia de una intervención creciente que se manifestó en el sexenio de Lázaro Cárdenas.

En el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) es un periodo donde llegan a un punto importante estas nuevas tendencias, ya que para 1950 se realiza un estudio de la ciudad de México que desvirtúa totalmente los esfuerzos anteriores de planeación urbana, planteando la planeación como una programación de vialidades. Este documento fue muy importante porque según algunos autores, este documento fue el rector de la política urbana hasta la década de los setentas.

Es entonces cuando podemos ver que el Estado se limita a hacer los trabajos estrictamente necesarios para el funcionamiento del sistema urbano, es entonces que el capital empieza a ejercer una importante influencia en la planeación de la ciudad.

“El modelo de Estado liberal que se consolida después de 1940, no contemplaba medidas radicales, que hubieran podido reavivar enfrentamientos entre facciones del capital y el Estado o entre éstas y el proletariado urbano. El Estado aprendió que más valía promover la tranquilidad propicia al crecimiento económico que engendrar conflictos que pudieran poner en peligro su estabilidad. Por lo tanto, era importante consolidar una administración urbana prudentemente conservadora y, además, instrumento del poder presidencial. Así se explica en parte el “fenómeno Uruchurtu” que logra consolidarse en el poder como regente bajo Ruiz Cortines (1952-1958), López Mateos (1958-1964), y los dos primeros años del sexenio de Díaz Ordaz. Ernesto Uruchurtu, el Regente de Hierro (...) tendrá a su cargo la delicada misión de programar las acciones, invertir, organizar, permitir y prohibir sin un plan oficial que lo respalde administrativamente”⁶⁶

El fenómeno Uruchurtu se explica porque el modelo de desarrollo estabilizador que había adoptado la política económica nacional requería de una ciudad que se adaptara a las necesidades del capital, “normalmente” funcional para la economía, lo que implicaba una continuidad en la administración y gestión urbanas.

⁶⁵ Hiernaux, Daniel (1989) “La planeación de la ciudad de México: Logros y contradicciones” en Gustavo Garza (compilador) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México, p. 241

⁶⁶ *Ibid*, p.243

En este periodo se lleva a cabo un cambio drástico en donde el modelo de la planeación integral es sustituido por un modelo fragmentado en programas y planes para actividades muy específicas y con orientación al capital.

“Es el modelo por excelencia de la planeación sectorial y fragmentaria en un capitalismo parcialmente estatizado, donde la orientación general está definida por los intereses del capital, aunque las obras de infraestructura de uso colectivo están a cargo del Estado, que desarrolla cierta planeación y una programación real para garantizar un nivel adecuado de eficiencia técnica (...) En el transcurso de los años sesenta, el crecimiento demográfico de la ciudad y su extensión horizontal, hacen necesario un transporte colectivo masivo; la decisión de construir un Metro y su puesta en servicio en 1968, es una victoria más de los ingenieros sobre los urbanistas, partidarios de una visión de conjunto y menos de una planeación sectorial”⁶⁷

En el periodo de la ciudad en crisis, a partir de la década de los setentas es cuando, después del desmoronamiento del modelo de desarrollo estabilizador (a finales de la década de los sesentas) sobreviene una serie de graves problemas para la ciudad de México.

Luis Echeverría Álvarez es elegido presidente para el periodo 1970-1976 y nombra a lo largo de su administración dos jefes del Departamento del Distrito Federal, desde el inicio de su mandato es nombrado Alfonso Martínez Domínguez, quién es removido por los disturbios del 10 de junio de 1971, y a partir de ese momento se queda en su lugar Octavio Senties.

En el sexenio de Luis Echeverría hay algunos acontecimientos importantes en la administración del Distrito Federal, que cabe señalar la refuncionalización administrativa de diciembre de 1970, que reestructura la división política del Distrito Federal en 16 delegaciones, imponiendo una estructura homogénea para el conjunto de este territorio. Sin embargo, no se atiende la homogeneización de los límites de las delegaciones en cuanto a población, superficie, etc. Además de que no se atiende tampoco la situación problemática para la gestión urbana de la conurbación con el Estado de México, que ya es una realidad manifiesta para aquel entonces.

En el sexenio de Echeverría, como ya había mencionado Ward se tomarán algunas medidas significativas en la creación de marcos normativos para la planeación de la ciudad de México:

- La reforma y adición a la Ley de Planificación del Distrito Federal en 1971, reformando la desgastada ley de 1953.
- La creación de un Consejo Consultivo (1975), mecanismo de auscultación del Estado, prontamente manipulado por el partido en el poder. (según Hiernaux)
- La separación de la dependencia encargada de la planificación de Obras Públicas, creando en 1975 la Dirección General de Planificación.
- El decreto de una Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1976.
- El decreto de un plan director ese mismo año.

⁶⁷ *Ibid*, p. 244

- La creación de una zona de conurbación alrededor de la ciudad de México, que hubiera debido encargarse de tomar decisiones sobre el conjunto del área urbana (1976).

A pesar de que existieron todos estos avances en esta materia en el sexenio de Echeverría, Daniel Hiernaux tiene por hipótesis que no fueron una reacción del gobierno mexicano a raíz de una necesidad detectada para contribuir al desarrollo nacional, o de una demanda ciudadana, sino que estas medidas tomadas sobre todo en los últimos dos años de esta administración, se debieron a las inquietudes (y quizás presiones) de organismos internacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial:

Hay que destacar que la planeación urbana en el Distrito Federal se ha vuelto más relevante a partir de 1970 porque es precisamente en este periodo cuando se desarrollan una serie de transformaciones muy importantes a nivel político-administrativo y social que llevarían a una modificación de la forma en la que se regula el desarrollo urbano de este espacio territorial.

“El efecto de la planeación física siempre ha sido más importante en la ciudad de México que en otras partes del país. El periodo de actividad en la planeación nacional durante la última parte de la década de los setenta y la primera de los ochenta (...) también estuvo marcado por la fase más dinámica de planeación urbana que la capital ha llevado a cabo.”⁶⁸

Otro elemento de mucha importancia es el hecho de que la planeación urbana a partir de este periodo empieza a ser más institucionalizada, y empezaron a existir intermediarios entre el gobierno y la sociedad para manejar el conflicto en las áreas urbanas:

“De 1977 en adelante, los vínculos clientelares que habían predominado entre los altos funcionarios del gobierno y las comunidades locales fueron sustituidos por un arreglo más formal de las relaciones entre el Estado y la comunidad incorporando la estructura de los consejos vecinales o juntas de vecinos, además de que se logró una mayor descentralización de responsabilidades hacia los delegados. Como parte de este cambio, el sistema de planeación comenzó a ser utilizado para proveer una continua legitimidad política. Esto se convirtió en un imperativo una vez que el nivel de debate sobre asuntos urbanos comenzó a ser más informado.”⁶⁹

Sentadas las bases del sistema de planeación en el Distrito Federal fue en el año de 1980 cuando se elaboró y aprobó el primer Plan Director formado por un Plan General y 16 Planes Parciales⁷⁰. Sin embargo, a pesar de que existieron otros documentos derivados de estos, que contenían una reglamentación técnicamente compleja de los usos del suelo en el Distrito Federal, éstos no fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación.

El balance de los principales puntos definitorios del Plan Director de 1980 podemos encontrarlo en la síntesis que nos presenta Peter Ward:

⁶⁸ Ward, Peter M. (2004) *Op. Cit.*, pp. 277-278

⁶⁹ *Ibid*, pp. 290-292

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación (1980), “Acuerdo por el que se aprueba la actualización del Plan General del Plan Director”, marzo 18.

“El plan de 1980 contenía algunos problemas intrínsecos, entre ellos su incapacidad para abordar cuestiones de desarrollo económico y social, por lo que las estructuras económicas, de mercado y de empleo quedaban excluidas. Tampoco abordaba el problema de la complementariedad con iniciativas de planeación para la zona construida fuera de los límites del Distrito Federal. Sin embargo, el plan era realista en la medida en que intentaba asentar los procesos existentes. Casi todos los nuevos centros ya existían de manera informal y la propuesta era consolidarlos e integrarlos.”⁷¹

Al respecto, Francisco Sarabia Córdoba comenta:

“(…) este Plan enfatiza la zonificación primaria y considera zonas de desarrollo urbano y zonas de protección ecológica, contemplando Centros y Subcentros Urbanos como estructura básica de la ciudad, sin penetrar en la estructura secundaria. En consecuencia había una gran amplitud de usos permitidos por lo que se lograban muy altas densidades aunque con una interpretación ambigua a criterios de las autoridades”⁷²

También está la perspectiva de Antonio Azuela, quién concuerda con lo anterior en el sentido de las deficiencias del Plan Director y su implementación, pero rescata un elemento muy importante en el que sí tuvo efectos significativos, como lo fue en la regulación de los usos del suelo:

“Vale la pena señalar que si bien el Plan Director cubría, además de los usos del suelo, diversos aspectos de la gestión urbana (transporte, vivienda, infraestructura, entre otros), resultó irrelevante en todos esos aspectos. Las políticas que se aplicaron siguieron obedeciendo a la lógica sectorial de cada uno y el plan no jugó papel alguno en su conducción. En realidad, el único aspecto de la gestión urbana donde los planes se convirtieron en un referente normativo efectivo fue precisamente el de los usos del suelo”⁷³

La estructura del Plan Director incluía la denominada “zona amortiguadora de núcleos de conservación” y 16 planes parciales delegacionales que incluían planes de barrio para cada colonia, con sus usos del suelo permitidos.

Fue dos años después de su aprobación, en mayo de 1982 cuando se publicaron por primera vez en el Diario Oficial el conjunto de los planes que integraban el Plan Director y se inaugura una nueva etapa en la planeación urbana en el Distrito Federal, la de la institucionalización de la misma.

“Cuando hablamos de la institucionalización de los planes no nos referimos solamente al hecho de que ellos adquirieron el carácter de normas jurídicas pertenecientes al derecho positivo, sino al proceso social por medio del cual un conjunto de actores sociales significativos reconoció en ellos una serie de normas obligatorias y comenzó a apoyar sus demandas en las prescripciones de esos planes. Es decir, fue en la primera mitad de los años ochenta cuando las organizaciones vecinales de sectores medios comenzaron a plantear sus demandas al gobierno del Distrito Federal, en materia de uso del suelo, invocando el contenido normativo de los planes. Ante la gran variedad de cambios de uso del suelo que afectaban a las colonias residenciales, sus

⁷¹ Ward, Peter M. (2004) *Op. Cit.*, p.284

⁷² Sarabia Córdoba Francisco (1993) “Los efectos de la Reglamentación” en Planeación Urbana Metropolitana, Revista *Cambio XXI*, México, p.155

⁷³ Azuela, Antonio (1997) *Op. Cit.*, p.158

asociaciones encontraron en los planes un referente jurídico con el que nunca antes habían contado.”⁷⁴

Como ya se señaló anteriormente, a principios de la década de 1980 no existían estructuras de democracia representativa en el Distrito Federal que vincularan a los ciudadanos y sus demandas con la burocracia, incluso los primeros planes tuvieron una participación ciudadana mínima y obedecían una lógica de normas unilateralmente expedidas por un órgano facultado legalmente para ello, lo que consolidaba a la planeación en su etapa inicial en su papel de “herramienta al servicio del Estado”.

Resultado de la labor de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología se lanza a finales de 1984 la iniciativa del PRUPE (Programa de Reorganización Urbana y Protección Ecológica) que amenazaba intereses locales al constituir una reserva ecológica al sur de la ciudad de México que implicaría la expropiación de 77,000 hectáreas, lo que equivaldría a más de la mitad del territorio del Distrito Federal y aunque se declaró prohibida la urbanización en esta área, no fue producido ningún control o legislación efectiva.

Así la iniciativa del PRUPE fue publicitada y después abandonada, pero la dinámica cotidiana de la negociación de los vecinos con el gobierno del Distrito Federal sobre los planes parciales siguió su curso normal, y se avanzó en la formulación técnica de los mismos para cada delegación, que fueron elaborados con lujo de detalle.

“Éstos fueron elaborados en forma de panfletos en los que cada zonificación propuesta para la respectiva delegación era mostrada en un mapa y detallada con una tabla de códigos relacionados con los usos de suelo permitidos y no permitidos. Siempre y cuando uno pudiera leer un mapa y entender algunas tablas, aunque algo complejas, el material era excelente. Sin embargo, como base de una consulta popular sobre la ley de planeación propuesta, aplicada la población adulta, de la cual un gran porcentaje no había completado la educación primaria, no era demasiado realista”⁷⁵

Al hacerse la convocatoria para la actualización del Plan Director en 1986 sucedió un fenómeno conocido como NIMBY (*Not In My Back-yard*, en español “no en mi patio”) que se refiere al acuerdo generalizado de las organizaciones vecinales acerca de la necesidad de equipamiento básico para la vida urbana mediante el establecimiento de usos de suelo no-habitacionales, pero acompañados por la resistencia de las organizaciones vecinales a que estos se ubiquen en sus colonias, esto marcó un hito en la historia de la planeación urbana en el Distrito Federal, porque es entonces cuando las estructuras para la misma sufren una gran transformación.

Las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano

Es en el proceso de consulta antes mencionado cuando como parte del proyecto del DDF se plantearon algunas iniciativas, como la definición de las “Zonas Especiales de Desarrollo Controlado” (ZEDEC) que “por sus características y problemas especiales” ameritaban una

⁷⁴ *Ibid*, pp. 156-157

⁷⁵ Ward, Peter M. (2004) *Op. Cit.*, p.286

regulación más detallada que la ordinaria en los planes parciales, y que según Antonio Azuela:

“Esta figura, que fue un verdadero invento del DDF, no está prevista en la ley y, como veremos más adelante, ha sido ampliamente utilizada por el gobierno de la ciudad desde 1988.”⁷⁶

El balance que hace el mismo autor acerca de los resultados de la consulta es por demás interesante ya que menciona que los cambios relevantes que surgieron implicaron un cambio en el balance de poder en la política urbana, el alto nivel de participación social había traído como consecuencia una definición de la política urbana negociada entre la burocracia gubernamental y las organizaciones vecinales que participaron.

También tenemos la perspectiva de Alfonso Valenzuela, quién detalla cuál fue el origen y el objetivo de las ZEDEC:

“El Programa General De Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1987-1988) crea las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC) como una herramienta adicional para regular el uso de suelo. Con este instrumento se plantea un mayor control con el objeto de alcanzar los objetivos específicos en materia de desarrollo urbano, rural, medio ambiente y patrimonio arquitectónico”⁷⁷

El cambio de autoridades gubernamentales en el entonces Departamento del Distrito Federal en 1988, con la llegada de Manuel Camacho Solís a la regencia trajo nuevos cambios a la política de desarrollo urbano del Distrito Federal.

Al haber triunfado las organizaciones vecinales en su lucha por reducir las densidades de construcción e institucionalizar en las normas tales especificidades, y el gobierno del Distrito Federal observando su situación de posesión de reservas territoriales insuficientes y la necesidad de dar cabida al crecimiento demográfico de la ciudad se encontró en un dilema, puesto que desarrolladores inmobiliarios y organizaciones de vivienda populares presionaban para el aumento de las densidades, y las organizaciones vecinales podían movilizarse si se tomaba la decisión de modificarlas.

El gobierno del Distrito Federal además se veía comprometido por la obligatoriedad de la revisión que se debía hacer del plan, y su evaluación programada para julio de 1989, que, por cierto, nunca fue llevada a cabo puesto que representaba una oportunidad para que las organizaciones vecinales pudiesen volver a disminuir las densidades de construcción.

“El DDF recurrió entonces a una estrategia distinta, que consistió en negociar la formulación de ZEDEC en las zonas más conflictivas, por un lado, y a autorizar (sin modificar los planes) incrementos de densidad para la realización de proyectos de vivienda popular, por el otro. Por lo que se refiere a los ZEDEC, hasta septiembre de 1993 se habían aprobado 22 (16 en el área urbana y seis en el área de conservación ecológica). En general, ellos se refieren a colonias residenciales, sin que se hayan elaborado cinco de los previstos por el plan en 1987. Ciertamente, la estrategia del DDF consistió en concentrarse en las zonas donde los conflictos

⁷⁶ Azuela, Antonio (1997) *Op. Cit.*, pp.160-161

⁷⁷ Alfonso Valenzuela (2007) “Santa Fe (México): Megaproyectos para una ciudad dividida” en *Cuadernos Geográficos*, número 040, Universidad de Granada, Granada, España, p. 56

entre vecinos y promotores habían sido más intensos y donde la presión para el gobierno de la ciudad era mayor. Entre los primeros ZEDEC se encuentran los de Polanco y Las Lomas. Aunque recientemente se han aprobado algunos en colonias populares, como San Miguel Teotongo en Iztapalapa, la inmensa mayoría se refieren a zonas de altos ingresos.”⁷⁸

Sin embargo existe una dimensión política tras esta estrategia, puesto que en su diseño los ZEDEC no significaron más que una focalización de la política de desarrollo urbano del gobierno del Distrito Federal para tratar de negociar los conflictos por la distribución de los usos del suelo donde éstos eran más graves, implicando una delimitación arbitraria y una aceptación implícita de la importancia de la concertación política. Antonio Azuela destaca que desde el punto de vista de la caracterización institucional lo importante de las ZEDEC es que implican más que un proceso de consulta, una negociación directa con las asociaciones vecinales en reuniones para discutir usos de suelo predio por predio, en lugar de presentar y discutir el proyecto de plan parcial en cada delegación, este debate se lleva a cabo sólo en una colonia, dejando de lado la dinámica del espacio urbano como un conjunto integrado más amplio.

Además, Azuela también señala algunas particularidades jurídicas de los ZEDEC que los configuran como una estrategia bastante singular que incluso llega a replantear algunas de las nociones del derecho tradicional, como él mismo señala los convenios entre el DDF y los representantes de las organizaciones vecinales establecen un compromiso por parte del gobierno de la ciudad de no modificar los usos de suelo por un periodo de 15 años, lo que según la autoridad sirve para anunciar que se ha logrado por primera vez en historia de la ciudad que los precios del suelo se adapten al potencial de desarrollo, y no al revés, como antes sucedía.

El mismo autor argumenta que si un gobierno posterior a la aprobación de estos ZEDEC pretendiera modificar los usos del suelo establecidos por el mismo, no tendría impedimento legal alguno, puesto que los convenios en donde la autoridad renuncia a una atribución que por definición es irrenunciable, no son válidos. Pero, en cambio, si se adopta una perspectiva del concepto que él maneja del pluralismo jurídico, entonces no hay problema para reconocer que los planes que dan lugar a estos convenios forman parte del orden jurídico mexicano, puesto que en esta perspectiva lo importante es el nivel de legitimidad que alcanzan.

“El concepto de pluralismo jurídico permite reconocer la diversidad de un conjunto de normas jurídicas. En este caso, nos permite consignar el cambio en el marco institucional que se produce entre la versión de 1987 y los ZEDEC de los años más recientes. Se trata de procesos de producción normativa donde tanto las formas de participación como los resultados son diferentes. El modelo “legal-burocrático” prevaleciente a lo largo de los años ochenta es sustituido por el modelo de la “concertación” o, más precisamente, del contractualismo. Se logra una fuerte legitimidad localizada y se renuncia a una discusión sobre el destino general de la ciudad. La dualidad público-privado típica del modelo jurídico de los Estados modernos es sustituida por la dualidad burocracia-vecinos. El interés de la ciudad aparece representado por los funcionarios del DDF. Los únicos gobernados que participan –y mucho- son los directamente involucrados, y se excluye a todos los indirectamente afectados; o sea a todos los que tienen que tolerar las obras que los vecinos beneficiados han podido evitar en sus colonias.

⁷⁸ Azuela, Antonio (1997) *Op. Cit.*, p.165

Si los conflictos de usos del suelo en las zonas residenciales con mayor movilización social han sido resueltos (no se sabe por cuánto tiempo), a través de los ZEDEC (...)"⁷⁹

Respecto a este tema, René Coulomb también concuerda en que el factor que ha hecho proliferar a los ZEDEC ha sido su capacidad para lograr la “concertación” lo que ha hecho que se incluyeran en la legislación desde 1996 como “Programas Parciales”

“Entre 1992 y 1996, fueron 46 las ZEDEC aprobadas en 14 de las 16 delegaciones del Distrito Federal. El éxito del instrumento consistió. A nuestro entender, el acotar el territorio urbano del conflicto y de la negociación, con un número más reducido de actores implicados y, por ende, con una mayor posibilidad de llegar a acuerdos. Con la entrada en vigor (abril de 1996) de la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, las Zonas Especiales de Desarrollo Urbano se incorporaron con carácter de “Programas Parciales” a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, con la precisión de que “se someterán a la consulta pública prevista en el procedimiento de tramitación de los programas, confirmándose, modificándose o cancelándose, según sea el resultado de la referida consulta”.^{80,81}

También tenemos la opinión de Roberto Mellado quién argumenta que los Programas Parciales de Desarrollo Urbano no cumplen con los requisitos mínimos para atender la realidad social, aunque están configurados como el tercer nivel de planeación de la ciudad.

“Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (En adelante PPDU), de la ciudad de México, que realizó el nuevo gobierno capitalino (perredista) a partir de 1997, partieron de un marco legal insuficiente, ya que algunos de los fundamentos legales para la realización de los programas habían sido rebasados por la realidad social. Las leyes y los reglamentos urbanos tenían vacíos, particularmente en lo relacionado con atender a una ciudadanía atenta, demandante y participativa.

Los PPDU constituían el tercer nivel de planeación de la ciudad y debían realizarse en correspondencia con los dos otros niveles: 1) el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 2) los planes delegacionales. En conjunto, constituían los instrumentos rectores de la planeación económica y social para el D.F.”.⁸²

Retomando a Roberto Mellado en su caracterización de algunos de sus principales actores en la planeación urbana en el Distrito Federal para 1997 él manifiesta que las facultades se concentran en la ALDF y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del DF. Pero existe una diferencia que dificultaba la asignación de facultades dado que en la Ley Urbana se identifican cuatro instancias del gobierno del Distrito Federal como responsables en esta materia, que son: a) la ALDF; b) el Jefe de Gobierno del DF; c) la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); y d) Los delegados políticos.

⁷⁹ *Ibid*, pp.166-167

⁸⁰ Gaceta Oficial del Distrito Federal (1996) Artículo sexto transitorio del Decreto, 29 de enero.

⁸¹ René Coulomb (2006) “La democracia ciudadana, entre el barrio y la ciudad” en Lucía Álvarez, Carlos San Juan, Cristina Sánchez Mejorada (Coordinadores) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, UNAM, Plaza y Valdés, México, pp. 135-136

⁸² Mellado Hernández, Roberto (2003) “El marco jurídico y normativo de los programas parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal” en Alicia Ziccardi (coordinadora) *Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*, UNAM, México, p. 57

En esta lógica no era claro cuál sería el papel de las delegaciones en la elaboración e implementación de estos programas, a pesar de que era en su espacio territorial donde se llevaban a cabo. Y como veremos posteriormente, por lo menos en el caso de Santa Fe, su participación en estas tareas ha sido prácticamente nula.

Como ya lo mencionamos anteriormente, la estructura del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en lo referente a esta materia sigue en los mismos supuestos, y en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal los mismos actores siguen prevaleciendo, sin dejar muy clara la frontera entre las atribuciones y facultades de unos y otros.

“En este contexto, los delegados y sus equipos eran la primera instancia de contacto con los vecinos y se convirtieron en actores importantes no sólo para la atención ciudadana, sino para los equipos que realizaron los programas. La realización de los PPDU dependía en gran medida de las decisiones de la delegación, porque era la instancia que decidía muchos de los alcances de estos programas, inclusive su realización o suspensión.

En cuanto a la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas para los PPDU, ésta se limitaba a la consulta del proyecto. Sin embargo, la Seduvi decidió impulsar un proceso de planeación participativa en la elaboración de estos instrumentos de planeación.

El instrumento legal fundamental para la realización de estos programas era la Ley de Participación Ciudadana de 1998 (en adelante LPCDF). Respecto del desarrollo urbano, establecía que los interlocutores de las autoridades eran los comités vecinales, a quienes les correspondía la promoción de la participación comunitaria, la información sobre la gestión pública, la opinión sobre los actos de gobierno, el seguimiento de las acciones y la propuesta de alternativas de solución a los problemas locales. Específicamente sus atribuciones son: convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la comunidad; ser un vínculo entre los habitantes y las delegaciones, y promover la organización, participación y colaboración ciudadanas en su entorno. Sin embargo, muchos de los programas se hicieron con anterioridad a esta ley, lo que complicó el proceso.

La actual legislación urbana establece competencias más claras a las diferentes instancias gubernamentales y actores sociales, pero los PPDU elaborados a partir de 1998 y analizados en este libro no se realizaron bajo este esquema de participación institucionalizada, sino a partir de diseños de participación que creó cada equipo de trabajo. Pero en todos ellos se realizaron consultas públicas para la planeación urbana en donde se intentó incluir a la mayoría de los grupos sociales y políticos de cada localidad.

Finalmente, debe señalarse que el actual marco jurídico para la planeación urbana debe seguir perfeccionándose y actualizándose para que el gobierno y la ciudadanía puedan mejorar la gestión de esta gran ciudad. En este sentido, las leyes deben perfeccionarse porque son instrumentos reguladores de los usos del suelo, ordenadores de las actividades urbanas, previsores y correctores del deterioro ambiental.”⁸³

René Coulomb también señala algunos de los aspectos positivos y negativos que ha traído la implementación de estos planes:

“La participación vecinal en la planeación del territorio, a escala de un barrio o de una colonia, facilita en principio la negociación entre los intereses que pugnan por cambios en la estructura urbana de determinada zona y los que se oponen a ello. Pero es también innegable que ha impulsado la permanencia, a veces el fortalecimiento, de corruptelas clientelistas y hasta de ciertas formas más o menos veladas de extorsión (*racket* urbano). A su favor, tiene haber posibilitado una mayor vigilancia de los vecinos sobre el otorgamiento de licencias y permisos de construcción por parte de las autoridades.

⁸³ *Ibid*, pp. 62-63

Pero las prácticas de participación y “concertación” en torno a los usos y destinos del suelo urbano presentan una limitación de importancia: su localismo. Se negocia el (cambio de) uso, las (nuevas) densidades, un (nuevo) equipamiento o la implementación de una (nueva) inversión inmobiliaria en función del impacto que una asociación de vecinos le ve para un grupo de manzanas, a lo sumo para un barrio o una colonia. Pero la ciudad difícilmente puede gobernarse en este nivel de los intereses particulares espacialmente localizados.

Un elemento central de la conflictiva urbana actual se encuentra justamente aquí: en el choque de intereses localizados en el nivel barrio con los intereses de la ciudad en su conjunto, con el “interés público”, al que el gobernante en turno suele apelar.”⁸⁴

Entonces, dados los cuestionamientos tan importantes hechos por los autores citados a los ZEDEC y a sus sucesores, los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, quedan en entredicho los supuestos democráticos sobre los cuales se justifica la participación ciudadana limitada a la escala del barrio o la colonia, puesto que al implementar este tipo de mecanismos con los que es más fácil lograr acuerdos, se abren espacios propicios para la defensa de intereses particulares y de una actitud de simulación democrática por parte de las autoridades quienes actúan bajo esquemas tradicionales de mediación política autoritaria.

“Un proyecto que consistiría en hacer del barrio o de la colonia el espacio privilegiado de la democratización de la planeación y de la gestión urbana tendría consecuencias funestas. Por una parte, llevaría a una atomización cada vez mayor de los intereses y de los conflictos, contribuyendo fuertemente a la consolidación de la segregación de los usos de suelo y –más generalmente- de la segregación socio-económica de la ciudad. Por otra parte, favorecería a la consolidación del autoritarismo del gobierno local, el cual aparecería cada vez más como el único depositario y garante del interés general.”⁸⁵

De ahí que surjan propuestas como la del anteriormente citado René Coulomb, quién propone que para lograr la tan mencionada visión y acción pública integrales es necesaria una revolución en las estructuras gubernamentales de planeación y gestión. Además añade que un tema ineludible en la agenda democrática de la ciudad es la necesidad de innovar en materia de estructuras políticas y administrativas que permitan articular la planeación territorial integral y las políticas públicas sectoriales.

Sin lugar a dudas las formas y mecanismos que adopta la participación ciudadana y las estructuras gubernamentales que la posibilitan es un tema que tiene que estar en la agenda del debate de la democracia en las ciudades, puesto que no toda la participación ciudadana significa democracia, hay que plantear la discusión en los términos de los proyectos de ciudad posibles y las formas de contribuir mediante la planeación democrática y plural a mejores futuros para un desarrollo y una calidad de vida más equitativos en las ciudades.

Marco jurídico

Partiendo desde el principio de la supremacía constitucional que explica Francisco Patiño Ortiz tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base de la que se deriva todo el entramado jurídico nacional, por lo tanto, queda subordinado a la

⁸⁴ Coulomb, René (2006) *Op. Cit.*, pp. 138-139

⁸⁵ *Ibid*, pp. 149

misma cualquier tratado internacional, ley federal o local, reglamento, decreto, acuerdo, orden, etc.

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es suprema por ser la expresión de la voluntad soberana del pueblo, elaborada por el Congreso Constituyente. Ella es el origen de los poderes que crea, organiza y dota de facultades a los denominados poderes constituidos, quienes no pueden ir más allá del documento que los creó, lo que conlleva que sea superior a ellos. Además, la Constitución Federal establece el procedimiento para la creación de las leyes ordinarias. Dentro del orden jurídico del Estado mexicano existe una jerarquización de normas jurídicas a partir de la Constitución. El principio de supremacía constitucional lleva aparejado el control de la constitucionalidad de los actos realizados por los poderes constituidos (...) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en octubre de 1999 y como intérprete de la Constitución estableció jurisprudencia considerando que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal. De lo cual se desprende que en el orden jerárquico del derecho mexicano están: I. La Constitución, II. Los tratados internacionales, III. Las leyes federales y las leyes locales, IV. Los reglamentos y V. Las circulares, oficios, decretos, etc.”⁸⁶

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 27, tercer párrafo que:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

Por lo tanto y en cumplimiento de lo establecido por el artículo 27 constitucional, el artículo 73 de la misma Carta Magna, fracción XXXIX-C prescribe que el Congreso de la Unión está facultado para:

“expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”

Es entonces que el Congreso de la Unión en pleno uso de sus facultades constitucionales expide la Ley General de Asentamientos Humanos, que en su artículo 8º establece que:

⁸⁶ Patiño Ortiz, Francisco (2006) “Decisiones y acciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” en Francisco Reveles Vázquez *El nuevo sistema político mexicano: Los poderes de la unión*, Universidad Nacional Autónoma de México – Gernika, México, pp. 223-224

“Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley; (...)”

Y el artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos establece que:

“Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

Entonces, si queda establecido en la misma ley que corresponde a las entidades federativas, entre ellas el Distrito Federal el legislar en materia de ordenamiento territorial, tenemos que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122 contiene las bases de la organización del Distrito Federal:

“Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.”

Este artículo 122 constitucional en su apartado C, base primera, fracción V, inciso j) manifiesta que es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

“Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;”

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que tiene su fundamentación jurídica en el artículo 122 constitucional, establece en su artículo 119 que:

“Los Programas de Desarrollo Urbano serán formulados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley de la materia.”

Es entonces que podemos encontrar el sustento jurídico de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal a través de las normas jurídicas del derecho

mexicano. Por todo lo anteriormente planteado, debe estar en concordancia con las normas que le dan origen, en especial con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ley anterior, denominada Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2000 por la I Legislatura establece en su artículo 2 los principios sobre los cuales se basará la planeación, entre los que encontramos en su inciso I la consolidación de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida; en su inciso III el fomento del desarrollo social y económico, que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza; y en su inciso VII el impulso de un sistema de planeación del desarrollo de carácter democrático que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y de los grupos organizados de la entidad, y fortalezca la participación activa de la sociedad en las acciones de gobierno y en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo.

Todos estos elementos que encontramos como principios en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal tienen concordancia con lo establecido con la Carta Magna; Se establece en la misma Ley para la Planeación del Desarrollo en su artículo 5 que las autoridades que participarán en el proceso de planeación del Distrito Federal son: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales y los titulares de las dependencias, de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal en materia de planeación, según el artículo 7 tendrá las siguientes atribuciones: I. Conducir la planeación en términos de esta Ley; II. Remitir a la Asamblea el Programa General y los programas delegacionales para su examen y opinión; III. Aprobar el Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales;

Es necesario señalar que no solamente se da espacio en la planeación a las autoridades, sino que en el artículo 11 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal se establece que el Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal estará integrado por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación.

El artículo 12 de la misma Ley dice que en el Sistema se promoverá la participación organizada, consciente y responsable de la ciudadanía y los grupos sociales que contribuyan a la solución de problemas de interés general y coadyuven con las autoridades en el proceso de planeación del desarrollo, de conformidad con lo que se establece en dicha Ley y en otras disposiciones legales vigentes.

Y en el artículo 14 se establece que la participación de los sectores social y privado, así como de la comunidad en general, se dará preferentemente de forma concertada e inducida, sin perjuicio de las disposiciones de carácter obligatorio para los particulares que se

establezcan en el Programa General, los programas (sectoriales, institucionales, especiales y parciales) y los programas delegacionales.

En el artículo 15 se describen las etapas del proceso de planeación:

- I. La formulación, en la que se desarrollarán las actividades para la elaboración del Programa General, los programas y los programas delegacionales, en los términos del Título Cuarto de la presente Ley;
- II. La instrumentación, que comprende el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Programa General, los programas y los programas delegacionales a objetivos y metas de corto plazo;
- III. El control, que prevendrá y corregirá las desviaciones, insuficiencias e incongruencias que se produzcan en cualquier etapa del proceso de planeación; y
- IV. La evaluación, mediante la cual se realiza la valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos en la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales.

Específicamente acerca de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano se establece en el artículo 38 que los programas parciales se derivarán de las estrategias establecidas en los programas delegacionales y serán aplicables en zonas específicas que requieran un tratamiento especial por sus características económicas, sociales o territoriales. Se formularán por el Comité Mixto de Planeación correspondiente, particularizando los objetivos y metas en su ámbito territorial. Su vigencia y revisión serán determinadas por los propios programas. En el artículo 39 se establecen los requisitos mínimos que deben contener éstos:

- I. La delimitación territorial del programa parcial y su justificación;
- II. El diagnóstico y la proyección de tendencias;
- III. La estrategia particular a partir de los componentes rectores del desarrollo económico, social o territorial y metas específicas para lograrla;
- IV. Los responsables de la ejecución del programa y la manera en que la comunidad contribuirá a su aplicación, y
- V. Los mecanismos de evaluación para corregir en su caso las desviaciones detectadas o para modificarlo.

El marco jurídico local vigente fue aprobado por la V legislatura de la Asamblea Legislativa quién expidió la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 2010⁸⁷, que en su artículo 33 dispone que la planeación del desarrollo urbano se ejecuta a través de los siguientes instrumentos:

“El Programa General de Desarrollo Urbano;
Los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano;
Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano;
Las Áreas de Gestión Estratégica; y
Las Normas de Ordenación.”

⁸⁷ Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010), 15 de Julio.

Sin embargo, por rebasar la temporalidad de esta investigación, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 2010 no se analizará, aún así hay que señalar algunas continuidades y algunas rupturas con el marco jurídico anterior, entre las continuidades tenemos la definición de “Programa Parcial de Desarrollo Urbano” que se refiere a “el que establece la planeación del desarrollo urbano en áreas específicas con condiciones particulares”.

Así mismo existe una reconsideración acerca de las autoridades en la planeación urbana, respecto a la anterior ley, puesto que en la nueva ley, en su artículo 4 se sustituye a los titulares de dependencias, órganos desconcentrados y órganos de gobierno de las entidades por la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial.

También es de hacerse notar que se introduce el concepto de Áreas de Gestión Estratégica; Instrumento de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en áreas específicas de la ciudad, cuyos objetivos fundamentales son: incidir positivamente en la regeneración, recualificación y revitalización urbana y/o ambiental; proteger y fomentar el patrimonio cultural urbano y/o el paisaje cultural; acciones multidimensionales y multisectoriales; de gestión participativa; de desarrollo integral y, de interés general; y, definidas por el Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica.

Recapitulación

El análisis del marco jurídico-institucional realizado a lo largo de este capítulo nos permite afirmar que la construcción de las mismas en el área de la planeación urbana ha sido producto de la dinámica política y social de México y en particular del Distrito Federal, y esto ha marcado el nivel de prioridad de esta actividad en las diferentes agendas gubernamentales de cada administración, así como su relación con los objetivos de desarrollo nacionales.

En este sentido, podemos decir que en sus inicios el proyecto del desarrollo urbano de Santa Fe en la administración presidencial de Carlos Salinas de Gortari tuvo una concordancia con la política federal de desarrollo urbano, pues como se mencionó anteriormente, se impulsó mediante ésta a las zonas más proclives a desarrollarse con actividades relacionadas con el mercado internacional, en este caso, el desarrollo urbano de Santa Fe como sede de oficinas corporativas de empresas trasnacionales ofrecía el espacio físico con la infraestructura necesaria para llevar a cabo las tareas de coordinación y dirección de la internacionalización de la economía mexicana.

En posteriores administraciones el gobierno federal cambió de orientación a la política federal de desarrollo urbano, que a partir de entonces tendió hacia la descentralización de las actividades en materia de planeación del desarrollo hacia los gobiernos locales, conservando sólo una posición de director y regulador del desarrollo urbano, además soporte técnico y financiero para los gobiernos locales. Pero como hemos podido apreciar, este tipo de esquema de colaboración no ha ofrecido una plataforma de liderazgo que propicie la coordinación entre los gobiernos locales por lo menos del área metropolitana de la ciudad de México.

La evolución política del Distrito Federal en las últimas décadas ha sido un conjunto de procesos muy complejo en un contexto de urbanización acelerada, junto con un importante elemento de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil que han impulsado cambios hacia la institucionalización y democratización de las tareas de gobierno.

Los elementos antes mencionados han tenido efectos sobre la planeación urbana, puesto que han tenido lugar cambios graduales que fueron respondiendo a las necesidades tanto de gobernabilidad como de ajuste de las políticas locales a las políticas federales de desarrollo urbano, que en realidad se limitaron a incentivar mediante estímulos de la política fiscal e industrial el desarrollo de otras áreas urbanas en el interior de la República, mientras trataron de contener el crecimiento demográfico urbano y la concentración de actividades económicas en el Distrito Federal y el área metropolitana, pero no fueron capaces de establecer mecanismos efectivos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, ni mecanismos de participación ciudadana que apoyaran estas estrategias con el vital elemento de legitimidad.

En el desarrollo de las instituciones de planeación urbana en el Distrito Federal se sucedieron intentos por planear los servicios públicos y controlar los usos del suelo, lo que podemos decir es que tuvieron más éxito los de control de usos del suelo, sin embargo, éstos también se enfrentaron a graves situaciones provocadas por la urbanización acelerada y sin responder a directrices institucionalizadas, sino a intereses particulares, esto quedó muy claro al tratar el entonces Departamento del Distrito Federal de contener el crecimiento de la mancha urbana hacia zonas de reserva ecológica en 1984 con la iniciativa del Programa de Reorganización Urbana y Protección Ecológica (PRUPE) y no lograr los resultados esperados, asimismo se enfrentó la planeación urbana a la necesidad de regularizar los asentamientos irregulares y mediar los conflictos provocados por el establecimiento de diferentes usos de suelo para equipamiento urbano en muchas zonas de la ciudad.

Sin embargo, aunque el único camino que se encontró fueron las estrategias de conciliación y mediación política, que fueron institucionalizándose, éstas trajeron como resultado múltiples marcos administrativos de la planeación urbana que al emitirse en diferentes periodos y respondiendo a diferentes normatividades, plantean un reto muy importante, puesto que existió una diferencia entre las formas de institucionalización, por ejemplo, de los diferentes Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

En este último aspecto de la institucionalización de los procesos de planeación urbana tenemos uno muy importante, que es la delimitación de la actuación de cada una de las autoridades involucradas en el proceso y su contraparte ciudadana, que ha cambiado de nombre y atribuciones en correspondencia con las diferentes leyes que regularon la planeación urbana en el Distrito Federal.

No es sino hasta 1996 cuando se les otorga a las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado una figura jurídica de acuerdo a la jerarquía del derecho mexicano, pero ya existían muchos que habían sido aprobados anteriormente, y aún así, existieron fuertes críticas a la falta de

instrumentos de consulta que respondieran a las necesidades de una ciudadanía cada vez más atenta, informada y participativa.

Sin embargo, aunque vemos que se han hecho intentos por mejorar los instrumentos con los que cuenta el Gobierno del Distrito Federal para llevar a cabo procesos que consideren más a la ciudadanía en la regulación del territorio, todavía falta una autoridad fuerte que imprima una dirección que oriente de una forma efectiva los procesos de conciliación de intereses con el interés general de los diferentes grupos de toda la capital de la República y del área metropolitana, puesto que los efectos de la planeación urbana focalizada, como lo vemos con los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, van mucho más allá de la zona donde se implementan estos programas, y pueden causar serios efectos sobre la dinámica de la gobernabilidad y la calidad de vida de amplios sectores de la población.

Si bien en el marco jurídico que sustenta a la planeación en el Distrito Federal se establece que sus objetivos serán el buscar la consolidación de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza, mediante un sistema de planeación de carácter democrático, es necesaria una vinculación más directa de la planeación y gestión urbana en Santa Fe con estas directrices y que esto se materialice en sistemas de participación ciudadana que vayan más de acuerdo con la realidad de la dinámica social y urbana del Distrito Federal para construir entornos urbanos que permitan un desarrollo equitativo para la población.

Capítulo III – Estructuras administrativas y participación ciudadana en el desarrollo urbano de Santa Fe

Introducción

En el presente capítulo se analizarán dos grandes grupos de temas que constituyen la parte medular de esta investigación, y que como podremos ver en el desarrollo del mismo, están estrechamente relacionados. El primero de estos grupos comprende lo relacionado con los instrumentos jurídico-administrativos que han regulado la planeación y administración del desarrollo urbano de Santa Fe; y el segundo comprende lo relacionado a las estructuras y a la dinámica de participación ciudadana que se establecen como parte de estos instrumentos para la planeación y administración urbana.

Para analizar los instrumentos jurídico-administrativos que han establecido las reglas de la planeación y administración de este desarrollo urbano es necesario que se aborden antes algunos temas que nos ayudarán a entender mejor el tema principal como lo son: a) El desarrollo histórico de la zona como centro de población y de actividades económicas y; b) Las principales características y actividades que desarrollaron las diferentes instancias gubernamentales que han llevado la dirección del proyecto.

Al desarrollo de estos elementos le proseguirá un análisis de los principales elementos de cada uno de los programas para la gestión territorial en la zona de Santa Fe en un orden cronológico, en este análisis se tomarán en cuenta varios factores, tales como la extensión territorial del área del desarrollo urbano, su vigencia, una descripción de la problemática que presentaron y de sus principales características, esta sección del trabajo se cierra con el análisis del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del año 2000, que hasta la fecha es el programa en vigor y las modificaciones que ha tenido el mismo hasta la actualidad.

Posteriormente se inicia con el segundo grupo de temas, para lo cual se iniciará examinando el contexto social del desarrollo urbano de Santa Fe, relacionándolo con fenómenos de expresión territorial de la fragmentación social en entornos urbanos a nivel mundial y posteriormente en el mismo apartado se trata el tema en particular de la ciudad de México y en Santa Fe, en el siguiente apartado se tratará el tema del impacto de este desarrollo urbano en la economía del suelo en la zona poniente de la ciudad de México para ilustrar la dinámica que siguen las inversiones privadas en los desarrollos inmobiliarios de la zona.

El siguiente apartado es una descripción de los instrumentos para la participación ciudadana que se han establecido en la normatividad que rige la gestión territorial en Santa Fe, su estructura y la dinámica que siguen los mismos, analizando las posiciones de los principales

actores (en este caso la Asociación de Colonos de Santa Fe y el Gobierno del Distrito Federal), así como los principales resultados.

Este capítulo cierra con una recapitulación de todos los elementos que se revisaron a lo largo del mismo, para derivar conclusiones parciales respecto a la relación entre los instrumentos jurídico-administrativos para la planeación y administración territorial en el desarrollo urbano de Santa Fe y los mecanismos para la participación ciudadana resultantes del cruce de diversos procesos administrativos, económicos, políticos y sociales.

Para entender apropiadamente el desarrollo de estos procesos político-sociales es necesario revisar primeramente ciertos elementos del contexto geográfico y de desarrollo social de la zona de Santa Fe, el plano general del desarrollo urbano de Santa Fe se puede consultar en el anexo 7 con los usos de suelo permitidos en el mismo y su ubicación en el contexto delegacional. Como se puede apreciar en los mapas del anexo 5 y 6 las colonias y centros de población circundantes al Desarrollo Urbano de Santa Fe son (entre otros): Bejero, Carlos A. Madrazo, Corpus Cristy 2do Reacomodo, El Piru, Jalalpa el Grande, Jalalpa Tepito, el pueblo de Santa Lucía, el pueblo de Santa Fe, Tlapechico, Tepopotla, Contadero, San Mateo Tlaltenango, Lomas de Vista Hermosa, El Molinito y Granjas Palo Alto.

En el anexo 2 se puede observar la dinámica que siguió el poblamiento de la zona de Santa Fe desde 1960 hasta 1999 y se toman tres poblaciones: El desarrollo urbano de Santa Fe, Jalalpa y los asentamientos irregulares, ilustrando que de 1985 a 1999 fue cuando se pobló el desarrollo urbano de Santa Fe de una manera exponencial, mientras que la población por mucho mayor de Jalalpa ha ido aumentando a un ritmo bastante estable desde 1960, y que la población de los asentamientos irregulares tiende a desaparecer.

Respecto a la situación de desarrollo social que tienen algunas de estas colonias, en el anexo 8 se pueden consultar los mapas realizados en base a los índices de desarrollo social por colonia o barrio del 2005, en donde se observa que en el área circundante en la delegación Álvaro Obregón, sólo las colonias Santa Fe, Santa Fe Centro Ciudad, Santa Fe La Loma tienen un nivel de desarrollo social alto, mientras que San Gabriel, Tlapechico, Carlos A. Madrazo, Pueblo de Santa Lucía, Tepopotla, Tecolalco y Jalalpa Tepito 2da Ampliación tienen nivel muy bajo.

En la delegación Cuajimalpa, cuyo mapa está en el anexo 8 también, se puede observar que la situación es similar, la colonia Santa Fe Cuajimalpa tiene un nivel de desarrollo muy bajo; las colonias Granjas Navidad, San José de los Cedros, Jesús del Monte y Memetla tienen nivel bajo y las colonias Lomas de Vista Hermosa, Lomas de Memetla, El Molinito y Ampliación Memetla tienen un nivel medio. (para un mayor detalle de algunos de los datos de desarrollo social de 2005 se puede consultar la tabla en el anexo 3).

También se pueden consultar los mapas realizados con datos del censo del año 2000 en el anexo 9 acerca de los niveles de marginación de las colonias aledañas a la ZEDEC Santa

Fe, en donde se destaca que las unidades territoriales de Bejero, 19 de mayo, Carlos A. Madrazo La Loma, Palo Alto y Loma de Ocote tienen grado de marginación alto, mientras que la unidad territorial de Jalalpa el Grande tiene un grado muy alto de marginación.

Estos datos abarcan prácticamente la totalidad de las colindancias del Desarrollo Urbano de Santa Fe y en su interpretación podemos encontrar una fragmentación y segregación socioeconómica muy importante en el área.

Desarrollo histórico de los asentamientos humanos y actividades económicas en la zona de estudio

El desarrollo histórico de la zona de Santa Fe se puede entender como un centro de población y de desarrollo de actividades económicas que tiene sus orígenes más antiguos conocidos en la época prehispánica⁸⁸ y desde aquel entonces hasta ahora ha sufrido una serie de cambios importantes para satisfacer las necesidades no solo de la economía y sociedad de su ámbito regional y metropolitano, sino en las últimas décadas (y producto de la centralización económica) también las del ámbito nacional.

Respecto al pasado colonial de la zona de Santa Fe, se puede decir que existió una comunidad pequeña pero relevante porque tuvo las siguientes características:

“Este pueblo fue fundado en el sitio prehispánico de Acaxóchic. Entre 1531 y 1532, Vasco de Quiroga desarrolló ahí un proyecto de asistencia social para los indígenas: Una casa de cuna para huérfanos y necesitados, un colegio donde se enseñaba a los indios a leer, escribir, cantar y tocar instrumentos musicales, y un hospital para pobres”⁸⁹

Este periodo al inicio de la colonia fue uno de los momentos más importantes para este centro de población, posteriormente vendrían cambios muy importantes al consolidarse el régimen colonial, entonces esta zona pasó a formar parte de muy diversas entidades político-administrativas a través de su historia, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe los sintetiza así:

“Esta comunidad humanista (*que estaba en el pueblo de Santa Fe*) se disolvió después de la muerte de su fundador, sin que posteriormente se llegara a establecer en el área ningún poblado de importancia, si bien durante la colonia siguió constituyendo una entidad administrativa independiente de la Ciudad de México y de los marquesados y cacicazgos de la región. En el siglo XIX correspondió administrativamente al municipio de Santa Fe, y ya en este siglo a las

⁸⁸ Es importante aclarar que el asentamiento prehispánico al que se hace mención es el antecedente directo del pueblo fundado por Fray Vasco de Quiroga en la época colonial al que llamó “Santa Fe de los Naturales” y que actualmente sigue en pie y colinda con el desarrollo urbano moderno de Santa Fe, que hasta donde se conoce no tuvo poblados prehispánicos asentados en esos terrenos.

⁸⁹ Secretaría de Educación del Distrito Federal (2007) *Ciudad de México. Crónica de sus delegaciones*, pp. 39-40

delegaciones Cuajimalpa y San Ángel. Esta última tomó, desde 1932, su actual denominación de Delegación Álvaro Obregón”⁹⁰

Es fundamental considerar que las actividades económicas desarrolladas dentro de la zona de Santa Fe, por su naturaleza han modificado de una forma importante el ecosistema y la estabilidad del terreno. A mediados del siglo XX esta zona fue uno de los sitios donde se ubicaron las minas para la extracción de arena y otros materiales para la construcción, para satisfacer la demanda del proceso de urbanización explosiva de la ciudad de México. Los asentamientos humanos que han existido desde entonces en Santa Fe han estado en riesgo debido a los serios peligros que implicaron las consecuencias ambientales de las actividades humanas. (En el anexo 2 se puede consultar la información acerca de la dinámica demográfica de la zona).

“Es hasta el inicio de la explotación sistemática de las minas de arena, ya en nuestro siglo, que se instalan en el lugar numerosos asentamientos, algunos permanentes y otros precarios, cuya actividad se desarrolla en torno a la minería. La extracción de materiales pétreos durante decenios, generó problemas tanto a la estabilidad del terreno como a la ecología de la zona, al crearse hondonadas, socavones y pendientes que alteraron la topografía... Los socavones dejados por las minas fueron posteriormente utilizados para tiradero de desechos sólidos a cielo abierto, constituyéndose en un foco de contaminación y en un factor adicional de inestabilidad del terreno. Las actividades mineras y de pepena de basura impulsaron la proliferación de asentamientos precarios ubicados en áreas de alto riesgo, tanto por la inestabilidad del terreno, como por las condiciones de insalubridad y carencia de servicios.”⁹¹

A finales de este periodo de auge demográfico de la ciudad de México, ya en los años setentas, cuando Santa Fe ya se había convertido en un gran basurero a cielo abierto, fue cuando se suscitaron las primeras respuestas institucionales por parte del gobierno capitalino que llevarían a un gran cambio en la realidad de la zona poniente del área metropolitana.

“En la década de los setenta, la zona poniente de la Ciudad de México experimentó un elevado crecimiento poblacional que, comparado con su área territorial y enmarcado en su contexto económico-social, no fue el óptimo; esto propició que la demanda de suelo comercial y habitacional se incrementara considerablemente sin poder satisfacerla. Es en este decenio en que se crea SERVIMET, y como empresa inmobiliaria adquiere terrenos de grandes dimensiones dentro de la zona, sin considerar sus inconvenientes jurídico-administrativos”⁹²

Es necesario precisar que una empresa paraestatal dependiente del (en aquel entonces) Departamento del Distrito Federal, denominada “Servicios Metropolitanos SA de CV” (SERVIMET) fue uno de los actores decisivos para el impulso del proyecto Santa Fe, como se detallará en los apartados posteriores, esta empresa se encargó de llevar a cabo una

⁹⁰ Gaceta Oficial del Distrito Federal (2000) “Decreto por el que se aprueba el programa parcial de desarrollo urbano de la zona de Santa Fe” 12 de septiembre, No. 158, p. 9 (las cursivas son propias)

⁹¹ *Ibidem*

⁹² Chong Lozano, Gerardo (1996) “El Impacto Social en la Creación de una Zona Especial de Desarrollo Controlado. Un Estudio de Caso: Santa Fe, México, D.F. 1988-1994” Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, Naucalpan, Estado de México, p.62

estrategia comercial muy importante que demandó un cambio estructural dentro de la propia empresa con el objeto de promover la venta de los terrenos que se mencionan y de negociar con los inversionistas una urbanización con ciertas características. A manera de evidencia de la gran magnitud de la transformación urbana en esta zona a continuación presento una breve síntesis de la historia del desarrollo urbano de Santa Fe en las últimas tres décadas en las siguientes líneas:

“A comienzos de los años ochenta del siglo XX se renovó la zona de los tiraderos de Santa Fe y nació un desarrollo urbano en el que se encuentran las sedes de la Universidad Iberoamericana y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, así como varios rascacielos que alojan corporativos trasnacionales y mexicanos, además de un gran centro comercial con estacionamiento para más de 5 mil vehículos, y complejos habitacionales ultramodernos (...) El proyecto de reordenamiento vial de la Ciudad de México incluyó una serie de puentes y avenidas que llevan los nombres de Octavio Paz, Carlos Pellicer, y Jaime Sabines, y que atraviesan las barrancas de la delegación para conectar el tramo surponiente con el norte, a fin de agilizar el tránsito desde San Jerónimo hasta la autopista México-Toluca.”⁹³

Queda muy claro en el desarrollo histórico de la zona de Santa Fe que ha sufrido grandes transformaciones desde sus orígenes como aquellos pequeños centros de población en las épocas prehispánica y colonial. Además de que las actividades económicas que ahí se han desarrollado a través de estos siglos han dejado transformaciones profundas en muchos ámbitos, los más evidentes son quizás el geológico y ecológico, pero también el económico, político y social.

SERVIMET y la ZEDEC Santa Fe

La empresa paraestatal denominada Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. (SERVIMET) dependiente del Departamento del Distrito Federal (DDF) fue la encargada de la promoción y la rectoría en el desarrollo del proyecto urbano en la Zona Especial de Desarrollo Controlado Santa Fe (ZEDEC Santa Fe).

Para tal función encomendada por la jefatura del DDF a SERVIMET se requirió incrementar las funciones establecidas en su Acta Constitutiva original, lo que trajo consecuencias en su estructura orgánica, requiriendo un área técnica que llevara a cabo el desarrollo y control del proyecto, así como un área de comercialización que promoviera y vendiera los terrenos incluidos en la ZEDEC.

Analizaremos las funciones de estas dos Direcciones en el proyecto de Santa Fe, debido a que como se verá en los apartados posteriores, marcaron de una forma muy importante los rasgos de la urbanización y la distribución de los usos de suelo con fines comerciales.

Dirección de Desarrollo de SERVIMET

Esta Dirección creada en 1989 llevó a cabo la asignación de la obra pública en el desarrollo urbano de Santa Fe, desde sus etapas iniciales en la elaboración de estudios hasta la ejecución y supervisión de la misma, además que se encargó de coordinar las acciones para poder seguir llevando a cabo los proyectos que se plantearon, tanto en el aspecto político

⁹³ Secretaría de Educación del Distrito Federal (2007) *Op. Cit.*, pp. 39-40

como técnico, para explicar mejor las funciones que desempeñó en el proyecto de desarrollo urbano, les presento esta descripción que hace Gerardo Chong:

“Programa y dirige la elaboración de estudios, proyectos y la ejecución de las obras realizadas directamente por SERVIMET o en forma conjunta con otras dependencias, de acuerdo al programa de inversiones de la entidad, básicamente en lo relativo a la red vial dentro de Santa Fe, al cierre de basureros a cielo abierto dentro de la zona, al aprovechamiento de los gases emanados por la combustión de la basura y a la concesión de la explotación programada de minas de arena.

Así mismo, establece las políticas y convenios de concertación con las distintas dependencias del sector público y con la comunidad en general, para la ejecución de los programas de obras de SERVIMET, aún cuando existe cierta intervención por parte de la Secretaría de Gobierno para llevar a cabo la reubicación de los asentamientos humanos irregulares.

Esta Dirección de Desarrollo se encarga de la contratación de las empresas que se hacen cargo de la supervisión técnica de las obras, servicio de laboratorio y topografía en la ZEDEC Santa Fe, garantizando que se cumplan con todos los diseños, especificaciones y memorias técnicas necesarias para realizar las obras, dentro de los parámetros de tiempo, calidad y costo aprobado. Ha sido la encargada de promover la coordinación y elaboración de convenios y acuerdos con entidades nacionales e internacionales, relativos a aspectos técnicos de construcción y ejecución de obras. (...) Es decir, es el área encargada de llevar a cabo el proyecto de desarrollo urbano en la ZEDEC Santa Fe, desde el punto de vista técnico”⁹⁴

Esta Dirección de Desarrollo fue un instrumento muy útil para que SERVIMET en su dualidad de empresa-autoridad llevara a cabo el proyecto de desarrollo urbano en Santa Fe. Esto debido a que la Dirección concentró funciones técnicas y políticas y, sobre todo disfrutó de importantes ventajas para promover la venta de lotes en un desarrollo urbano con fines comerciales, consiguió todo lo que necesitaba para unilateralmente comenzar con la construcción de una ciudad y contó para esto con recursos de la autoridad pública, como lo son, las facultades para: Expropiar terrenos, otorgar concesiones para explotar ciertas minas de arena, coordinar el cierre de los basureros y aprovechar el gas metano.

Dirección de Comercialización y Publicidad de SERVIMET

Al igual que la Dirección de Desarrollo, esta Dirección fue creada en el año de 1989 para hacerse cargo de ciertas funciones en el proyecto de la ZEDEC Santa Fe:

“ Su creación responde a la necesidad de llevar a cabo las actividades de comercialización de los terrenos de la ZEDEC Santa Fe, y de actuar como rector dentro de las negociaciones, para que antes de que sean firmados los contratos de compra-venta correspondientes, se puedan establecer de manera específica las normas que en materia de construcción deben ser aplicadas, quedando de manifiesto los alcances y limitaciones para las inversionistas, con respecto a los proyectos urbanos que se proponen desarrollar en esta zona (...) Esta Dirección destaca su participación en el proyecto de desarrollo urbano en cuestión, llevando a cabo el control administrativo de los ingresos que por concepto de concesión de explotación de minas de arena en la ZEDEC Santa Fe efectúan empresas privadas, y por las compraventas realizadas, así como de los egresos que por concepto de obras de infraestructura lleva a cabo la empresa en la zona de estudio.”⁹⁵

Esta parte de la empresa se encargó entonces de promover la comercialización de los terrenos de la ZEDEC Santa Fe, pero llama la atención esta descripción de sus funciones

⁹⁴ Chong Lozano, Gerardo, (1996) *Op. Cit.*, p.42

⁹⁵ *Ibid*, pp. 44-46

que además habla acerca de negociaciones previas con los inversionistas para establecer las normas de construcción que deben ser aplicadas, lo que habla acerca de que realmente el ordenamiento de usos de suelos en el Plan Maestro de Santa Fe estuvo hecho a medida de los inversores inmobiliarios, lo que sin duda alguna, debe haber favorecido a la comercialización de estos terrenos.

Cronología de las intervenciones gubernamentales en Santa Fe

Como se mencionó en la introducción del presente capítulo, el desarrollo urbano de Santa Fe ha tenido varios instrumentos de ordenamiento territorial, que definieron en su momento sus alcances en la definición de usos de suelo, traza urbana y los límites de su área de acción, sin embargo, estos factores se han modificado a través del tiempo, a continuación los analizaremos cronológicamente (se puede consultar en el anexo 5 un mapa con las colindancias actuales del desarrollo urbano de Santa Fe):

Programa de Mejoramiento y Rescate de la ZEDEC Santa Fe

Este programa, como hemos visto, se empezó a gestar desde 1987-1988, y fue el antecedente más importante del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe del año 2000, sin embargo, llegó a institucionalizarse como el instrumento oficial de ordenamiento territorial hasta el año de 1995 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Los límites del área de 7'516,845.00 M2, en que se ubica la ZEDEC Santa Fe, dentro del área fronteriza de las Delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos son los siguientes⁹⁶:

- Al Nor-poniente: el tramo de la Av. Prolongación Paseo de la Reforma y su continuación en la autopista México-Toluca, desde la zona conocida como Carlos A. Madrazo, hasta la Universidad Iberoamericana, y a partir de este punto, por el lindero que forma el ramal norte del río Tacubaya en la antigua mina denominada “La Totolapa”.
- Al Oriente: La confluencia de las barrancas de Tlapizahuaya y Jalalpa, en el lindero con el pueblo de Santa Fe.
- Al Sur-Oriente: La barranca de Jalalpa.
- Al Sur: La avenida Tamaulipas y hasta el lindero sur del predio denominado Prados de la Montaña I.
- Al Poniente: El lindero de los predios Ponderosa y Escorpión con la zona denominada El Yaqui, y el límite del predio Arconsa con la vialidad Arteaga y Salazar, en la intersección con los túneles de la autopista México-Toluca.

⁹⁶ Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. (1992) “Memoria técnica, ZEDEC Santa Fe” México, p.11 consultado en Servicios Metropolitanos, “SANTA FE. Carpeta básica de información” México, p. 3 consultado en Chong Lozano, Gerardo (1996)

En el año 1987, cuando se definió la Zona Especial de Desarrollo Controlado en Santa Fe, según la información de las delegaciones correspondientes proporcionada a SERVIMET⁹⁷ habitaban alrededor de 400 familias, mismas que tenían sus principales fuentes de ingresos en las actividades mineras y la pepena en el tiradero de basura; y los principales usos de suelo que caracterizaban la zona eran:

- Extracción de yacimientos minerales.
- Tiradero de desechos sólidos a cielo abierto.
- Barrancas y Zonas Naturales.
- Vasos y estancamientos de agua.
- Asentamientos irregulares.

El estado que guardaba esta zona, según datos contenidos en la Memoria Técnica del Proyecto Santa Fe, era el siguiente⁹⁸:

- Área severamente afectada por la explotación minera: 280 has.
- Área parcialmente trastornada por problemas de deforestación y presencia de erosión de suelos: 306 has.
- Basurero a cielo abierto 36 has.
- Área forestada por conservar: 30 has

Cabe mencionar que la suma total de las áreas consideradas en este conteo es de 652 has., lo que equivale a 6'520,000 M² y no es igual al área de la ZEDEC que estaba compuesta de 7'516,845.00 M² lo que deja abierta la cuestión de cuales eran las condiciones en que se encontraba el área que no se consideró este conteo y que equivale a casi un millón de metros cuadrados.

Hay que destacar que la adquisición por parte del Gobierno del Distrito Federal de los terrenos en el poniente de la ciudad que más tarde se urbanizaron y comercializaron como el desarrollo urbano de Santa Fe, que al parecer se incrementó en sucesivas etapas, dado que la ZEDEC abarcaba 751.68 ha. y según Gerardo Chong SERVIMET ya había adquirido en la década de los setentas terrenos de grandes dimensiones en el área, por lo que hace suponer que a esos mismos terrenos se les agregaron los terrenos expropiados en el año 1984:

“La reserva territorial del Gobierno del Distrito Federal se vio incrementada gracias al decreto expropiatorio del 25 de julio de 1984, y publicado el día 27 del mismo mes y año, en el cual se expropia una superficie de 426 hectáreas, 35 áreas y 97 centiáreas, para el mejoramiento del Centro de Población en la zona Santa Fe-Contadero y Santa Lucía-Santa Fe”⁹⁹

El documento expropiatorio consideró que las construcciones en su mayoría eran provisionales y no contaban con alineamiento alguno, que no seguían el trazo de las calles circundantes y que las construcciones no ofrecían seguridad para sus ocupantes, además de

⁹⁷ Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. (1992) “Memoria técnica, ZEDEC Santa Fe” México, p.18 consultado en Chong Lozano, Gerardo (1996) pp.64-65

⁹⁸ Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. (1992) “Memoria técnica, ZEDEC Santa Fe” México, p.19 consultado en Chong Lozano, Gerardo (1996) p. 66

⁹⁹ Gerardo Chong Lozano (1996) *Op. Cit.*, p. 71

carecer de los servicios públicos elementales, por lo que las condiciones generales de la zona eran calificadas como insalubres e inadecuadas. Además se argumentó que la existencia del tiradero de desechos sólidos ya había rebasado su límite de capacidad y que representaba una amenaza al ser un enorme foco de infección, por lo que además en el acto expropiatorio se lee lo siguiente:

“(…) La Ley de Expropiación considera como causas de utilidad pública el establecimiento de servicios públicos, la apertura, ampliación o alineamiento de calles y aquellas obras que faciliten el tránsito, el embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones, la construcción de escuelas, parques y jardines, así como cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo y la creación o mejoramiento de centros de población; dichas causales se presentan en este caso, por lo que se hace indispensable la adquisición de los predios necesarios para una correcta planificación de la zona, la preservación y regeneración ecológica, y para destinarlos a la lotificación de fraccionamientos para vivienda de los sectores populares”¹⁰⁰

A continuación presento una breve reseña de Gerardo Chong acerca del desarrollo del proyecto en Santa Fe en los años posteriores al decreto expropiatorio, y que señala algunos puntos fundamentales en el mismo:

“Fue de esta manera como el gobierno capitalino (no SERVIMET) adquirió los derechos sobre los terrenos en que posteriormente se desarrolló la ZEDEC. Sin embargo, para cumplir con los fines de utilidad pública señalados en el Decreto, desde 1985 se empezaron a llevar a cabo las distintas obras de infraestructura y urbanización. Acordes con el Plan Maestro correspondiente. Todas estas obras fueron financiadas con recursos propios de SERVIMET, ya que el gobierno central del Distrito Federal, había suspendido las obras de urbanización.

Al Decreto Desincorporatorio se inconformaron gran parte de los propietarios originales, siendo este hecho el obstáculo mayor para complementar el proyecto, pues a 1996 no se había podido finiquitar la legitimación de la totalidad de la superficie del terreno a favor del Distrito Federal. Así también, otro problema con el que se ha enfrentado el gobierno ha sido la inconsistencia de áreas, es decir, las superficies que se amparan en los documentos de propiedad, las que define el decreto y las que resultan de elaborar los levantamientos topográficos respectivos.”¹⁰¹

Es fundamental entender la relevancia de estos elementos para la planeación urbana de la zona, en primer lugar se estaba siguiendo el Plan Maestro anterior, pero se detuvieron las obras que estaba llevando a cabo el Departamento del Distrito Federal y se hace cargo SERVIMET, pero como se señaló anteriormente todavía no se modificaba el acta constitutiva de esta empresa paraestatal para crear las Direcciones encargadas del desarrollo de Santa Fe en SERVIMET, es decir, no existía una instancia con las facultades y capacidades para llevar la planeación de la zona sino hasta 1989.

Además el hecho de que no existiera congruencia en las áreas establecidas en los documentos de propiedad, en lo establecido en el decreto expropiatorio y en los resultados de los levantamientos topográficos habla de una grave falla en la planeación urbana, porque es imposible darle una concreción adecuada a un proyecto sin tener la certeza de que los documentos de propiedad de los predios están en orden y no habrá controversias que lo pongan en riesgo, y en este caso existió hasta 1996 una incertidumbre acerca de quien o quienes eran los propietarios de los predios.

¹⁰⁰ Diario Oficial de la Federación (1984). 27 de julio, p.21

¹⁰¹ Chong Lozano, Gerardo (1996) *Op. Cit.*, p. 71

Es normal que en la aplicación de los decretos expropiatorios existan inconformidades por las partes afectadas en este acto administrativo, pero además en las condiciones en las que se llevó este en particular, es lógico que se hayan presentado numerosas inconformidades respecto al decreto expropiatorio, y todavía para el año de 1991 ésta era la situación de la tenencia de la tierra en la ZEDEC Santa Fe¹⁰²:

Concepto	Superficie (M ²)	Porcentaje
Sup. Indemnizada	3,287,849.50	78.05%
Sup. Sin Reclamación	61,131.91	1.45%
Sup. Con Amparo	526,935.73	12.50%
Sup. Reclamada sin Indemnizar	336,266.25	8.00%
Total	4,212,183.39	100%

Como se puede observar, aquí tampoco existe consistencia en los datos de las superficies dado que esta tabla totaliza 421.21 has. pero el área de la ZEDEC era de 751.68 has. entonces no se puede entender claramente a que se refiere, lo que se puede identificar es que había un serio problema con la propiedad de la tierra, dado que entre la superficie en controversia y la superficie reclamada sin indemnizar suman el 20% del total, o 863,201.9 M² es decir, 86.32 has.

El Programa de Mejoramiento y Rescate de la ZEDEC Santa Fe estuvo en vigor oficialmente por dos años (de 1995 a 1997) sin embargo, a consecuencia del proceso político-administrativo que implicó en su largo periodo de gestación fue el antecedente más importante para el ordenamiento territorial del área, ya que marcó los usos de suelo generales y la disposición de la infraestructura urbana.

Programa Parcial de Santa Fe

El Programa Parcial de Santa Fe de 1997 (se puede consultar el plano en el anexo 6) sólo estuvo tres años en vigor, porque fue reemplazado por el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe del año 2000, sin embargo no hay mucho que decir de este programa, dado que se siguió por lo general los usos de suelo establecidos por el Programa de Mejoramiento y Rescate de la ZEDEC Santa Fe desde su conceptualización inicial en 1987-1988. Sólo que al parecer, se intentó regularizar en un instrumento jurídico-administrativo los límites del área que comprende el Desarrollo Urbano de Santa Fe, porque en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de 1997 se estableció un área de 843.79 has. Que equivale a un aumento de aproximadamente 100 hectáreas respecto a su predecesor, el Programa de Mejoramiento y Rescate de la ZEDEC Santa Fe, de 751.68 has.

Como podemos ver en el cuadro que se presenta a continuación¹⁰³ se presenta sólo una parte de los datos del avance en el año 1999 del programa de desarrollo urbano de Santa Fe de 1997 y se incluyen los datos del área conocida como “Hueyatla” que para el año 2000 pasaría a formar parte del Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

¹⁰² Dirección de Asuntos Jurídicos, SERVIMET (1991), Julio 30, consultado en Gerardo Chong Lozano (1996) p. 71

¹⁰³ Gaceta Oficial del Distrito Federal (2000), “Decreto por el que se aprueba el programa parcial de desarrollo urbano de la zona de Santa Fe” 12 de septiembre, No. 158, p. 20

Suelo urbano	Programa Parcial (1997)	Hueyatla	Área de estudio	Porcentaje
Reserva territorial no urbanizada	247.98 ha	62.81 ha	310.79 ha	33.36%
Reserva territorial urbanizada	91.10 ha	0.0 ha	91.10 ha	9.78%
Urbanizado y construído	255.90 ha	0.0 ha	255.90 ha	27.46%
Total	594.98 ha	62.81 ha	657.79 ha	70.60%

Lo que hay que considerar también es que en la reserva territorial no urbanizada también se incluyen las áreas verdes y áreas de protección ecológica, por eso es que suman 247.98 has. (Es de señalarse que en los planos y otros documentos se puede apreciar una sensible baja en las áreas con usos de suelo destinados a ser áreas de protección ecológica)

Y además otro elemento que destaca de este plan es que los terrenos de Hueyatla servirían de una forma muy importante para aumentar la cantidad de áreas disponibles para urbanizar y comercializar.

En el anexo 4 se puede revisar tanto los usos de suelo establecidos en el Programa Parcial de Santa Fe de 1997 como los de su sucesor, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del año 2000.

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe como ya se había mencionado anteriormente se localiza en la zona poniente de la ciudad de México y presenta una distribución del 60.5% del terreno en la delegación Álvaro Obregón y un 39.5% en la delegación Cuajimalpa de Morelos.

Se sitúa geográficamente entre los paralelos 19°21'00'' y 19°23'00'' de latitud norte, y entre los meridianos 99°14'00'' y 99°17'00 de longitud oeste, comprende en su versión 2000 una superficie total de 931.65 hectáreas lo que equivale a 9'316,000.00 M².

Es importante destacar que en la actual delimitación se contemplan 843,79 hectáreas que corresponden al Polígono del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe de 1997 y 87.86 hectáreas a la zona de Hueyatla. Que se incorporó al área del Programa Parcial de Santa Fe en su versión 2000 por considerarse relacionada con los usos de suelo asignados y las condiciones y riesgos que presenta.

La superficie total de Hueyatla corresponde a un 10.41% de la superficie anterior del Programa Parcial de Santa Fe de 1997.

Según el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe versión 2000 el área de este programa colinda:

- Al norte: Con el paramento norte de la lateral de la Autopista México-Toluca, desde el distribuidor Puerta de Santa Fe hasta su intersección con Av. Vasco de Quiroga.
- Al poniente con la Av. Vasco de Quiroga, hasta el cruce con la Av. Juan Salvador Agraz, continuando por el centro de la Barranca de Memetla o Tlapexco, hasta el límite del Pueblo de Tinajas y las colonias Pueblo del Yaqui, Ampliación Memetla y El Ocote, de ahí hasta el cruce con la Av. Carlos Graef González, el cruce con la calle 16 de septiembre y el antiguo andador de San Carlos, en donde continúa hasta el cruce con la Av. Arteaga y Salazar.
- Al sur: Con el paramento norte de la Av. Arteaga y Salazar, hasta la intersección de la antigua Carretera a San Mateo Tlaltenango, continuando hasta el predio Portal del Sol, y por el límite de los predios del ex ejido de San Mateo Tlaltenango; hasta el “hombro” del talud sur de la Barranca de los Helechos, de donde continúa, bordeando el límite del terreno del ex reclusorio Poniente, hasta la barranca de Atzoyapan, y rodeando la Loma Tepozcuautila por un camino sin nombre, hasta el arroyo Puerta Grande, continuando durante un tramo, por Av. Centenario, para retomar el arroyo Puerta Grande y la Barranca de Aztoyapan.
- Al oriente: con el nuevo Panteón Jardín y las colonias Tetlalpan y Reacomodo Santa Lucía, hasta el cruce con la Av. Santa Lucía, y hasta el cruce con la Av. Carlos Lazo, siguiendo por el fondo de la barranca de Tlayapaca, en el lindero de los predios Tlayapaca y el Hospital; continúa cruzando la loma de Jalalpa, continuando hasta el cruce con la rama sur de esta Barranca y de ahí hasta el lecho de la Barranca Ampliación Jalalpa, hasta el límite con el predio del Ocho y Medio; para continuar en el lindero del predio El Pedregal en la Colonia Bejero y cruzando la autopista México-Toluca, hasta el punto de partida en el paramento norte de la lateral de esta autopista.

A continuación se muestra una tabla con un comparativo entre los principales usos de suelo y los que sufrieron cambios relevantes entre el Programa Parcial de Santa Fe de 1997 y el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe del 2000.¹⁰⁴

¹⁰⁴ se puede consultar la información completa en el anexo 4

Usos del suelo		Superficie 1999 (hectáreas)	Porcentaje 1999	Superficie 2000 (hectáreas)	Porcentaje 2000	Variación porcentual 1999-2000	Variación # ha 1999-2000
H y HR	HABITACIONAL	230.63	24.75%	199.94	21.46%	-3.29%	-30.69
HSO	HABITACIONAL, SERVICIOS Y OFICINAS	42.02	4.51%	75.33	8.09%	3.58%	33.31
SO ST	SERVICIOS, OFICINAS, SERVICIOS TURÍSTICOS	19.51	2.09%	21.874	2.35%	0.26%	2.36
OC	OFICINAS CORPORATIVAS	49.53	5.32%	44.7	4.80%	-0.52%	-4.83
CC	CENTRO COMERCIAL	31.51	3.38%	28.37	3.05%	-0.33%	-3.14
ES	EQUIPAMIENTO DE ADMINISTRACIÓN, SALUD, EDUCACIÓN Y CULTURA	30.38	3.26%	39.84	3.64%	0.38%	9.46
DR	DEPORTE Y RECREACIÓN	7.18	0.77%	15.75	1.69%	0.92%	8.57
AV	ÁREAS VERDES	101.04	10.85%	104.32	11.20%	0.35%	3.28
ARE y RE	ÁREAS DE RECUPERACIÓN ECOLÓGICA	0	0.00%	23.2	2.49%	2.49%	23.2
APE y PE	ÁREAS DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA	218.23	23.42%	174.91	18.26%	-5.16%	-43.32
VI	VIALIDADES	138.73	14.89%	165.76	17.79%	2.90%	27.03
TOTAL		931.56		931.64			

Como se puede ver, existió un reordenamiento de las prioridades en la asignación de usos de suelo, prácticamente no variaron los totales de hectáreas entre lo que se consideraba al final del periodo de vigencia del programa de 1997 y lo que se planteaba para el programa del año 2000 (931.56 has vs. 931.64 has)¹⁰⁵.

Sin embargo en la asignación de los usos del suelo si existieron cambios de relevancia, tal como el descenso de 30 hectáreas destinadas a uso exclusivamente habitacional y el aumento de 33 hectáreas a uso de suelo mixto entre habitacional, servicios y oficinas, éste último tiene más flexibilidad en el uso de suelo.

Es de destacarse respecto a estos cambios de usos de suelo relativos a la vivienda que en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe de 2000 se plantea:

“La zona habitacional Prados de la Montaña II, que tiene una densidad de H1, se sitúa en el extremo suroeste del Polígono de Aplicación del Programa Parcial de Santa Fe (1997) vigente, al sur de la zona de La Mexicana, en un área que cuenta con zonas naturales, como es la Barranca de los Helechos, con cañadas que conservan su vegetación y arbolamiento originales. Por ello el Programa Parcial vigente plantea que en ésta se desarrolle un club de golf que permita proteger las áreas naturales, y en el cual se desarrollará un proyecto residencial de muy baja densidad. Su estructura se define por una vialidad interna, el Paseo Tolsá. Se inició recientemente su urbanización”¹⁰⁶

Queda en duda que tanto contribuyó la construcción del campo de golf, el desarrollo habitacional de baja densidad y la vialidad interna a la conservación de la vegetación natural, lo que es seguro es que este cambio de uso de suelo no fue para beneficio del

¹⁰⁵ Se puede consultar el mapa de usos de suelo del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe de 2000 en el anexo 7

¹⁰⁶ *Ibid*, p.25

público en general, sino de ciertos grupos que resultaron privilegiados al poder edificar y residir en esta área natural, además de poder utilizar el campo de golf.

También podemos apreciar el descenso de 4.83 hectáreas para centros comerciales. Estos usos de suelo se encuentran distribuidos en el terreno que ocupa actualmente el Centro Comercial Santa Fe de tipo departamental en la antigua mina de La Totolapa además de un lote ubicado en la zona de La Loma y una franja de terreno en el acceso al desarrollo habitacional Prados de la Montaña II.

El aumento de 9.46 hectáreas para equipamiento de administración, salud, educación y cultura, de los cuales en ese entonces la única institución de educación pública que estaba considerada en el desarrollo urbano de Santa Fe era la unidad de CONALEP en el área de La Ponderosa. Posteriormente mediante la modificación en 2008 al Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe también se reasignaron en el área de la Ponderosa 3.52 hectáreas para la construcción del Plantel Cuajimalpa de la Universidad Autónoma Metropolitana; respecto al equipamiento de salud, estaba un proyecto también en la zona de La Ponderosa, se trataba del Centro Hospitalario ABC 2000, institución para el cuidado de la salud de carácter privado.

El aumento de 8.57 hectáreas para deporte y recreación, de los cuales, según la información del Programa Parcial de Desarrollo Urbano, estaba destinado a dos áreas en la zona habitacional Prados de la Montaña II en las que se establecerán la casa club y áreas deportivas.

El aumento de 3.28 hectáreas para áreas verdes, entre las que se encuentra la Alameda Poniente y el parque Prados de la Montaña que en ese momento se estaba desarrollando en el que fuera el relleno sanitario del mismo nombre, además de los parques llamados “Centro de Ciudad” y “Becerra”. Es de destacar que se cuentan entre las áreas verdes las glorietas y camellones.

Por otro lado tenemos la pérdida de 43.32 hectáreas destinadas a ser áreas de protección ecológica, estos usos de suelo están asignados según el Programa Parcial de Desarrollo Urbano y el Programa Delegacional a las barrancas en la zona de Hueyatla que comprenden a un tramo de la ya mencionada barranca de los Helechos, la barranca de Tepozcuautila y Atzoyapan, que presentan una problemática de contaminación, citando textualmente al Programa Parcial de Desarrollo Urbano:

“que presentan deterioro de sus condiciones naturales y riesgo por la presencia de asentamientos irregulares, lo que ha ocasionado contaminación por descargas domiciliarias y tiro de basura”¹⁰⁷

¹⁰⁷ *Ibid*, p. 28

Un aumento de 23.2 hectáreas a las áreas de recuperación ecológica, que son zonas naturales deterioradas y que por lo tanto, que requieren acciones para el rescate de sus condiciones ambientales, éste es el caso de la loma de Atzoyapan en la zona de Hueyatla, que presenta deforestación y contaminación debido al tiro indiscriminado de basura y también el área verde de la barranca de los Helechos en la zona habitacional de Prados de la Montaña II, que como se mencionó anteriormente, tiene un proyecto en desarrollo de un campo de golf y como el Programa Parcial considera que han sido alteradas sus condiciones naturales, es que se engloban en el uso de suelo de “áreas de rescate ecológico”.

Además tenemos un aumento de 27.03 hectáreas para vialidades, lo que muestra que se empezaron a planear numerosas vialidades para el desarrollo urbano de 1997 a 2000, a pesar de que Santa Fe para ese entonces ya era un desarrollo urbano en proceso de consolidación y con un programa de desarrollo de más de una década de gestación.

Respecto a las modificaciones que ha sufrido el Programa Parcial de Desarrollo Urbano (que se pueden consultar en el anexo 1) destaca otra además de la antes mencionada. Esta modificación apareció publicada el 3 de enero de 2005 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en ella se autoriza una modificación de uso de suelo para el predio ubicado en Avenida Prolongación Paseo de la Reforma No. 400 Colonia Peña Blanca Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón para permitir, además de lo señalado por la zonificación OC (Oficinas Corporativas) la zonificación HSO (Habitacional, Servicios y Oficinas), Lo que se destaca de esta modificación es que establece entre sus condicionantes para la modificación un intercambio de bienes o recursos por parte de los particulares y de la Administración Pública del Distrito Federal; lo anterior, mediante la suscripción de un convenio de concertación en el que se definan las bases y criterios para la construcción de un sistema de actuación por cooperación; así como las obligaciones de los participantes en las obras y acciones que contribuyan al mejoramiento urbano de la colonia Carlos A. Madrazo y al reordenamiento urbano de la zona. Y se establece que todos los proyectos y acciones de mejoramiento establecidos en el Sistema de Actuación por Cooperación, estarán a cargo de la Empresa Televisión, S.A. de C.V.

Lo que no se menciona en este documento para la modificación de usos de suelo son las características de las obras que se realizarían en la colonia Carlos A. Madrazo (que es aledaña a la zona del desarrollo urbano de Santa Fe), ni los plazos para la terminación de las mismas y tampoco quién sería el encargado de auditar esta transferencia de recursos de particulares hacia el gobierno del Distrito Federal. Es una modificación interesante porque se estableció que uno de los compromisos de la empresa Televisión S.A. de C.V. (Televisa) es cooperar para el mejoramiento urbano de la zona, sin embargo, aunque considero que fue un paso por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (que fue la que aprobó la modificación) para impulsar un desarrollo más equitativo, no quedaron claros los mecanismos de actuación de este sistema a cargo de Televisa, ni tampoco considero que las obras para el mejoramiento de la zona se deban de tomar desde la

perspectiva de obras caritativas, sino que se tiene que incluir la participación activa de los representantes de los habitantes de las colonias aledañas directamente en los mecanismos de gestión territorial y urbana.

Participación ciudadana en los procesos de planeación del desarrollo urbano de Santa Fe

Contexto social

Santa Fe en la actualidad también puede ser considerada como respuesta a la dinámica económica internacional que tiene su expresión espacial en una forma de desarrollo urbano específica y en un proyecto que tuvo como uno de sus principales objetivos ser un emblema de la modernización económica mexicana y el nodo para conectar a la ciudad de México a la economía internacional:

“En el lugar donde antes se encontraba un vertedero de basura, está surgiendo en Santa Fe un enorme complejo con construcciones para oficinas, centros comerciales y zonas residenciales muy modernas y caras, todo esto contiguo a un tradicional barrio pobre. Al mismo tiempo, más al norte se están construyendo viviendas de lujo sobre terrenos desocupados entre los barrios pobres. La relación entre este tipo de desarrollo específico y los procesos de la globalización es, al menos con respecto a Santa Fe, evidente. Para Carlos Salinas, que como presidente de México entre 1988 y 1994 dirigió al país hacia la firma del Tratado de Libre Comercio (y que dicho sea de paso, es actualmente una persona indeseable en México), y para el entonces “regente” del Distrito Federal, Camacho Solís, Santa Fe debía ser el símbolo urbanístico y monumento de la integración en el mercado internacional y de las reformas neoliberales. Por otro lado, con las nuevas funciones de Ciudad de México como *global city*, creció también la necesidad de espacios para oficinas que satisficieran las exigencias de las empresas transnacionales y compañías mexicanas que operan en el mercado internacional. Los espacios para oficina rentados o vendidos anualmente en Ciudad de México se duplicaron entre 1995 y 2001, sumando 335,000 m², y la mayoría de ellos pertenecen a la categoría más moderna. Casi la mitad de estos espacios que se ofrecen en el mercado están en Santa Fe (Cushman y Wakefield, 2001 & 2002).”¹⁰⁸

Sin embargo, este mismo autor plantea que así como existe evidencia de que la ciudad de México está integrándose al mercado internacional a partir de ciertos sitios, también existen evidencias de lo que está ocurriendo con la fragmentación social y la inequidad en la distribución del ingreso.

“La ciudad global emerge sobre Paseo de Reforma, Avenida Juárez, Santa Fe, Polanco, Insurgentes Sur y Periférico Sur. Destaca el mega-proyecto de Santa Fe, donde se está constituyendo un nuevo “lugar global” en la ZMCM. Lo global en la ciudad es, sin embargo, no sólo altamente concentrado. Otro rasgo característico es que la ciudad global es profundamente fragmentada. Se mencionó ya que la transformación de los últimos años perjudicó los niveles de vida para la mayoría de la población metropolitana. Cabe añadir que la

¹⁰⁸ Christof Parnreiter (2005) “Tendencias de desarrollo en las metrópolis latinoamericanas en la era de la globalización: los casos de Ciudad de México y Santiago de Chile”, *Revista eure*, vol.XXXI, N°92, Santiago de Chile, mayo, Pp.5-28.

ciudad también está fragmentada en cuanto a su desarrollo espacial, lo que es sumamente evidente en sus partes globales.”¹⁰⁹

Al respecto de las consecuencias de inequidad social y de distribución y calidad de los servicios públicos en Santa Fe, en donde los centros corporativos, edificios lujosos para grandes compañías nacionales e internacionales, centros comerciales, instituciones para la educación básica, media y superior, además de usos de suelo residenciales de muy alto nivel, con servicios de primer mundo, incluyendo áreas verdes, estacionamientos, clubes deportivos y lugares para el esparcimiento conviven con realidades socio-económicas muy diferentes que evidencian dos núcleos importantes de planeación: aquella que está enfocada a actividades globales y el otro núcleo a un mercado de actividades nacional y/o local. Estas diferencias cualitativas y cuantitativas evidencian el proceso de segregación social que están experimentando ciertas áreas de la gran metrópoli.¹¹⁰

Sin embargo, el grave conflicto por el territorio y los servicios públicos entre los núcleos de población en la zona de Santa Fe no es nuevo, desde su origen era claro que el proyecto no estaba orientado a la población de la zona, y por tanto no abría los espacios de participación ciudadana para la integración de los intereses de toda la comunidad de la zona, sino todo lo contrario, y el hecho de que estuvieran los intereses de los grupos económicamente poderosos en condiciones de sobreponerse unilateralmente a los residentes de la zona le trajo desde su inicio al proyecto de Santa Fe graves obstáculos sociales:

“El mayor impedimento para empezar el proyecto, lo constituyó la permanencia de los asentamientos irregulares en la zona, a lo que se sumó la demanda de asociaciones civiles protectoras de los recursos naturales para la conservación de las áreas verdes y reservas ecológicas de la ciudad. El Sr. Enrique Jiménez, presidente de la Colonia Santa Fe se preguntaba, ¿Cómo es posible que un desarrollo de primera clase pueda ser construido cuando a unos pasos la gente vive en casas de cartón y sin electricidad? Según Jimenez”¹¹¹

Más allá de la natural resistencia de los grupos con intereses opuestos, uno de los elementos más reveladores acerca de la dinámica del poder en la planeación urbana es el hecho de que los “obstáculos sociales” del proyecto se lograron “superar” mediante el uso sistemático de la autoridad pública para ignorar la voz de los que estaban perdiendo su vivienda y su forma de subsistencia, y prometerles espacios de inserción laboral y social.

“aproximadamente 90 por ciento de las 700 familias están en contra del proyecto. La mayoría se opone porque los que lo dirigen no han proporcionado la debida información. Servimet sólo

¹⁰⁹ Christof Parnreiter (2002), “Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global”, *Revista EURE*, v.28 n.85, Santiago, diciembre.

¹¹⁰ Aguilar, Adrián Guillermo y Concepción Alvarado (2004) “La reestructuración del espacio urbano de la ciudad de México. ¿Hacia la metrópoli multinodal?” en Adrián Guillermo Aguilar (coordinador), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y en otros países*. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 280-281

¹¹¹ Chong Lozano, Gerardo (1996) *Op. Cit.* p. 78

ha dado informes confusos que cambian cada vez que nos reunimos. La gente no sabe lo que está pasando con su tierra”¹¹²

“Los encargados del proyecto, se vieron en la necesidad de empezar las negociaciones con los grupos de pepenadores, quienes con el manejo de la basura encontraban la forma de mantener a sus respectivas familias; intentar convencer a los residentes instalados en terrenos invadidos por ellos mismos, cuyo ingreso provenía de su trabajo en las minas, de la posibilidad de contar con un espacio con escritura pública que amparara su propiedad, al ser reubicados. El desempleo que se generaría con el cierre del basurero a cielo abierto y con la paulatina pero segura clausura de las minas de arena, tendría que ser absorbido por las obras a desarrollarse.”¹¹³

Hasta hoy las condiciones de vida de los antiguos pobladores de la zona popular y las de los nuevos habitantes del desarrollo urbano de Santa Fe siguen siendo muy diferentes, la realidad es que aunque las condiciones de vida de las zonas aledañas han mejorado, no existieron esos espacios de inserción en el proyecto de desarrollo urbano de Santa Fe.

Las inquietudes acerca del deterioro de la calidad de vida y los servicios de Santa Fe han trascendido hasta ser noticia y han puesto señales de alerta con algunas situaciones que se configuran como los retos actuales a los que se enfrenta el proyecto de Santa Fe desde la perspectiva urbanística, y se destaca sobre todo el de la falta de una planeación inicial adecuada, junto con el crecimiento acelerado y la segregación social que está impactando en el ámbito de los servicios públicos, en especial los de transporte público y vialidades; abastecimiento de agua potable; y zonas peatonales y espacios públicos.¹¹⁴

Hoy después de un periodo de casi treinta años, podemos observar un cambio radical desde un tiradero de basura y sus inmediaciones hacia uno de los más importantes distritos de negocios en Latinoamérica que se encuentra en un entramado social urbano al que no corresponde y al que no pretende integrarse.

Impacto del desarrollo urbano de Santa Fe en la economía del suelo de la zona

El desarrollo urbano de Santa Fe al ofrecer la plusvalía del lujo en sus espacios residenciales y corporativos, la ubicación de los mismos en una zona “de primer mundo” y los precios muy elevados por metro cuadrado han distorsionado el mercado inmobiliario no sólo de la zona más próxima al desarrollo urbano de Santa Fe, sino de toda la zona poniente de la ciudad de México:

“Santa Fe es una zona donde el 98% de los desarrollos son verticales y donde analistas estiman que tanto la densidad como los precios se encuentran en la parte baja del espectro. Por ejemplo, del actual precio de venta –que oscila en los mil seiscientos dólares- advierten que en zonas

¹¹² Fernández, Claudia “Santa Fe, donde los extremos se tocan. De la opulencia a la marginación urbana” *El Financiero* México DF, 4 de julio de 1993, p.30

¹¹³ Chong Lozano, Gerardo (1996) *Op. Cit.* p. 78

¹¹⁴ Grajeda, Ella “Amenaza crisis urbana a Santa Fe, advierten”, *El Universal*, México DF, Miércoles 3 de agosto de 2005.

como el Club de Golf de Santa Fe ya están vendiendo en tres mil dólares el metro cuadrado. La especulación no espanta a nadie. Comparando con la competencia de Interlomas –alrededor de 1,100 USD por metro cuadrado- e incluso en relación con comparativos internacionales no resulta caro en este universo de relatividad. Dentro de las topologías arquitectónicas destacan los llamados “lofts” con un promedio de 70 metros cuadrados, departamentos entre 125 y 175 metros cuadrados, y como productos de mayor nivel, los pisos de 225 a 300 metros cuadrados. Con costos totales por departamento que van de los 400 mil dólares a 1.5 millones de dólares, en el colindante barrio bravo de Santa Fe los departamentos de interés social de unos 40 metros cuadrados no superan los 15 mil dólares de inversión.”¹¹⁵

La especulación en el mercado inmobiliario en Santa Fe debido a estas proyecciones de ganancias millonarias en la plusvalía de la zona atraen a numerosos constructores y ha traído como consecuencia afectaciones en zonas residenciales del poniente de la ciudad, como por ejemplo Lomas del Pedregal en la delegación Álvaro Obregón o Polanco en la delegación Miguel Hidalgo, donde éstos espacios residenciales ahora están siendo altamente cotizados por inversionistas para establecer desarrollos corporativos, provocando en la arena pública una batalla campal entre los vecinos de estas zonas quienes les interesa mantener la vocación habitacional de nivel residencial de sus colonias (la tranquilidad y la buena provisión de servicios públicos que ésta implica) y los inversionistas inmobiliarios que a toda costa buscan cambiar los usos de suelo para lograr establecer sus edificios.

A manera de una breve conclusión parcial podemos recuperar la opinión de Jordi Borja acerca del desarrollo urbano de Santa Fe:

“Faltante de espacios públicos y confrontada con su entorno, (Santa Fe) parece una ciudad amurallada para el uso exclusivo de sus residentes, acomodados y cobardes. Es una excelente operación económica para el gobierno de la ciudad y según parece, una mala operación urbanística de promoción privada”¹¹⁶

Para el Gobierno del Distrito Federal fue en su momento un gran negocio al conseguir comercializar los terrenos que había comprado prácticamente en nada a cambio de cantidades multimillonarias, pero en la actualidad la inversión gubernamental para remediar problemas sociales, y de planeación de la infraestructura vial, de servicios públicos como el transporte, agua potable y drenaje están pasando su factura con creces, quizás los más beneficiados actualmente sean los promotores que especulan con el precio de las viviendas y espacios para oficinas en todo el poniente de la ciudad de México.

¹¹⁵ Valenzuela, Alfonso (2007) *Op. Cit.*, pp. 59-61

¹¹⁶ Jordi Borja y Z. Muxi (2001) *L'espaci public: ciutat i ciutadania*, Diputació de Barcelona, Barcelona, consultado en Alfonso Valenzuela (2007), p. 67

Estructuras y mecanismos de participación ciudadana en Santa Fe

Como ya hemos visto a partir de 1989 se diseñó el primer programa público destinado a atender los problemas de la zona al que se le denominó “Programa de Mejoramiento y Rescate de la Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) Santa Fe”, como parte de su instrumentación se creó la Comisión de Coordinación del Programa de Mejoramiento y Rescate de Santa Fe, que fue un grupo colegiado que estuvo a cargo del seguimiento de dicho programa desde 1989 hasta 1994. Además con la implementación de este programa se institucionalizó un modelo de cooperación gobierno-sociedad importado que ilustra cuales han sido las formas institucionalizadas de interacción entre los diversos actores, entre los que podemos encontrar el gobierno del Distrito Federal, las delegaciones (Álvaro Obregón y Cuajimalpa) y la Asociación de Colonos de Santa Fe:

“Se instituye el esquema americano de Bussiness Improvement District, BID (polígono de mejoramiento empresarial), en donde mediante el cobro de un 3% extra sobre el impuesto predial, el gobierno de la ciudad devuelve este excedente a un Fideicomiso que se encarga de utilizarlo para obras de mejoramiento urbano dentro de dicho polígono. El BID de Santa Fe se encarga de regular el espacio urbano, contratar seguridad privada, instalar iluminación y quitar ambulantes. El Fideicomiso es administrado por la asociación de colonos, las delegaciones expiden los permisos y licencias, mientras que el Gobierno del Distrito Federal supervisa su funcionamiento (...)”¹¹⁷

En el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona de Santa Fe, un documento oficial publicado en el año 2000 se menciona que esta forma institucionalizada ha venido mutando conforme los actores se han organizado:

“Cuando se dio inicio a los trabajos para la elaboración del entonces denominado Programa de Mejoramiento y Rescate de Santa Fe hacia 1989, no existían en la zona asentamientos humanos consolidados. Ha sido durante el proceso de desarrollo urbano y el consecuente arribo de pobladores, trabajadores e inversionistas, que se han generado grupos sociales, mismos que han ido organizándose progresivamente. Esto ha llevado a la definición paulatina de un proceso de planeación participativa, que inicialmente se estableció con los escasos asentamientos irregulares que había en la zona (y que en su mayoría fueron posteriormente reubicados) y con la creación de la Asociación de Colonos de Santa Fe. En consecuencia, éste representa un factor fundamental para promover, estimular y regular la participación de los agentes sociales en el desarrollo urbano de la zona: a fin de que el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe refleje con la mayor congruencia posible los intereses y necesidades sociales plurales y que su ejecución se realice con la corresponsabilidad de los ciudadanos”¹¹⁸

En este documento se señala entonces a un actor clave que es la Asociación de Colonos de Santa Fe en el proceso de planeación participativa. La misma asociación en su página de internet relata cual ha sido su historia y sus mecanismos de participación con el gobierno

¹¹⁷ Valenzuela, Alfonso (2007), *Op. Cit.*, pp. 54-55

¹¹⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal (2000) “Decreto por el que se aprueba el programa parcial de desarrollo urbano de la zona de Santa Fe” 12 de septiembre, No. 158, p.6

del Distrito Federal que coinciden con lo planteado por Valenzuela anteriormente, este proceso sin embargo, ha traído como consecuencia que este actor sea el dominante definitivamente dentro del área del desarrollo inmobiliario de Santa Fe.

“La Asociación de Colonos Zedec Santa Fe, A.C., como se le denominó originalmente, fue fundada en 1994 por quienes fueron los primeros inversionistas que establecieron sus corporativos en este desarrollo: Automotriz Hermer, S.A. de C.V.; Banca Serfin S.A. de C.V.; Impulsora Corporativa de Inmuebles, S.A. de C.V.; Corporativo Opción Santa Fe II, S.A. de C.V.; Universidad Iberoamericana, A.C.; Parque Santa Fe, S.A. de C.V.; Hewlett Packard de México, S.A. de C.V. La idea de contar con una asociación en Santa Fe, es la de representar de manera formal a los colonos, tanto individual como colectivamente, en lo relacionado con sus propiedades o con problemas derivados del hecho de tener su domicilio en dicha zona, esto ante las autoridades federales, estatales y municipales, así como ante toda clase de instituciones particulares, personas físicas, etc. Desde su creación, la Asociación de Colonos Zedec Santa Fe, contó con personal dedicado de tiempo completo a coordinar las actividades de dicha asociación. En 1999 y en vista del crecimiento económico de la zona, se tuvo la necesidad de reestructurar la Asociación de Colonos, nombrando así al Lic. Fernando Jaime Sánchez Paredes, gerente general, quien actualmente sigue dirigiendo respaldado por los representantes de la mesa directiva la cual esta conformada por personalidades que van desde gerentes de algunos inmuebles hasta propietarios de los mismos.(...) Fideicomiso Colonos de Santa Fe, constituido el día 23 de febrero de 2004, fue celebrado por el Gobierno del Distrito Federal, y la Asociación de Colonos Zedec Santa Fe, representado por el Lic. Fernando Jaime Sánchez Paredes, con la finalidad de establecer las bases de colaboración y condición bajo las cuales el Gobierno del Distrito Federal realizará aportaciones de recursos al fideicomiso, proporcionará las facilidades administrativas para que tramite y obtenga permisos y licencias para llevar a cabo las obras, comprometiendo a la Asociación de Colonos a dotar de servicios públicos y realizar obras de urbanización y mejora para el área urbana de Santa Fe, procurando que los colonos estén al corriente en el pago del Impuesto predial. Por primera vez en México se logró una autoadministración privada, dirigida por la Asociación de Colonos Santa Fe, por lo que la zona no pertenece a ninguna delegación. Los montos son un porcentaje del impuesto predial, estarán sujetos a revisión y aprobación expresa por parte del comité técnico como máxima autoridad del fideicomiso y fideicomisario, integrado por 7 miembros de los cuales 4 los designará la asociación y los 3 restantes el gobierno del distrito federal y las decisiones serán tomadas por la mayoría y al menos 1 voto del gobierno del distrito federal con voto de calidad del presidente en caso de empate y de forma extraordinaria las veces necesarias”¹¹⁹

Lo que encontramos es que el sistema de determinación de los montos mediante el comité técnico favorece de forma especial la toma de decisiones por parte de la Asociación de Colonos de Santa Fe y esto está debidamente institucionalizado por el marco jurídico correspondiente mediante la firma del Fideicomiso de 2004. Sin embargo, han existido cambios en la estructura de este Comité Técnico, a partir de noviembre del año 2009 se integraron los Jefes Delegacionales de Álvaro Obregón y Cuajimalpa.

A partir de 2009 esta es la integración del Comité Técnico¹²⁰

¹¹⁹ Tomado de la página <http://www.colonossantafe.com/historia.html> de la Asociación de Colonos de Santa Fe el día viernes 8 de septiembre de 2010

¹²⁰ Staff Asociación de Colonos Santa Fe (2011) “Se reactiva el Fideicomiso 120 millones en 2011 para Santa Fe”, en *Revista Colonos Santa Fe*, 1 año 2, N°7, Febrero-Marzo, p.17

Asociación de Colonos ZEDEC Santa Fe, A.C. (Con derecho a voto)

1. Presidente del Comité Técnico del Fideicomiso
2. Presidente de la Asociación de Colonos
3. Vicepresidente de la Asociación de Colonos
4. Vocal del Comité de la Asociación de Colonos
5. Vocal del Comité de la Asociación de Colonos
6. Vocal del Comité de la Asociación de Colonos

Gobierno del Distrito Federal (GDF) (Con derecho a voto)

1. Secretaría de Finanzas (SF)
2. Oficialía Mayor (OM)
3. Secretaría de Obras y Servicios Públicos (SOS)
4. Jefe Delegacional en Álvaro Obregón
5. Jefe Delegacional en Cuajimalpa

Miembros Suplentes del GDF

1. Tesorero del Gobierno del Distrito Federal (SF)
2. Dirección General de Patrimonio Inmobiliario (OM)
3. Dirección Ejecutiva de Estudios y Proyectos (SOS)
4. Dirección Jurídica y de Gobierno en Álvaro Obregón
5. Dirección Jurídica y de Gobierno en Cuajimalpa.

Invitados Permanentes (Sin voto)

1. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2. Secretaría de Transporte y Vialidad
3. Dirección General de Servimet
4. Dirección de Ejecución de Obras de Servimet
5. Dirección General del SACM
6. Procuraduría Fiscal de Secretaría de Finanzas
7. Dirección Jurídica de la Secretaría de Finanzas

En una especie de evaluación que se realiza en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona de Santa Fe (2000) de los avances del Programa Parcial anterior, es decir, el de 1997 y del ZEDEC (1989) muestra este balance:

“Por la naturaleza integral del proyecto de desarrollo de Santa Fe, concebido desde el “Programa de Mejoramiento y Rescate de la Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) Santa Fe”, la estructura urbana es el elemento que da base y forma a dicho proceso de crecimiento. Esto en función de que se establecen zonas que permitieron detonar el desarrollo en el área y que se constituyen como ejes de inversión y expansión, mismas que han dado sustento a una tendencia de urbanización que ha mantenido su dinamismo en los últimos 10 años (...) En este sentido, con el establecimiento de corporativos en Peña Blanca y el Centro

Comercial en Totolapa, se dio inicio al ciclo “inversión – urbanización –comercialización – inversión” que permitió la puesta en marcha de las subsiguientes áreas de desarrollo”¹²¹

Hasta el año 2000, ese ciclo al que se refiere la estrategia de urbanización de Santa Fe ha sido orientado desde el establecimiento del ZEDEC Santa Fe hacia un mercado particular al que si se le ha dado cabida a la participación, pero sólo de algunos grupos:

“En el caso concreto de Santa Fe, se planteo una oferta de suelo urbano para actividades financieras, comerciales, habitacionales y de servicios dirigidos al sector socioeconómico alto (...) A partir de 1989 se determina la reubicación de 300 familias para “liberar los predios, permitir los trabajos de nivelación de terrenos y dar inicio a la urbanización de la zona” Sin embargo, los afectados habrían de argumentar que habían sido despojados de sus predios originales para dar paso a la comercialización de los mismos a precios muy encima de lo que el gobierno pagó por ellos. Por otra parte, la anunciada generación de empleos a partir del desarrollo Santa Fe, pasó de una etapa en la que la construcción de infraestructuras, desarrollos inmobiliarios, comerciales y de oficinas, se convirtieron en empleos vinculados al mantenimiento y limpieza para los habitantes del lugar, sin espacios intermedios de desarrollo laboral. Del mismo modo, los equipamientos educativos y comerciales no estaban concebidos como servicios de proximidad para la población local, sino que están dirigidos al sector de alto poder adquisitivo que radica al poniente de la Ciudad de México”¹²²

Como ya se ha mencionado los programas antecesores del “Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona de Santa Fe” del año 2000 que está vigente fueron el “Programa de Mejoramiento y Rescate de la Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) Santa Fe” de 1989 y el “Programa Parcial de Santa Fe” del año 1997, sin embargo, en el primer documento se establece una continuidad con sus antecesores:

“La presente versión del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe, conserva la estructura y conceptualización ya planteadas, por lo que mantiene en lo general los usos de suelo establecidos desde su concepción inicial en 1989”¹²³

Sin embargo, también plantea una renovada importancia de la participación ciudadana que, según el mismo documento:

“los programas parciales son el instrumento de planeación a través del cual se ordena el territorio, apoyándose en la incorporación de la opinión de la comunidad, expresada durante los talleres de planeación participativa y el proceso de consulta pública, contribuyendo a la determinación de la problemática, a la definición de las prioridades de atención y al planteamiento de propuestas y programas, con base a las cuales, las autoridades correspondientes podrán alcanzar los objetivos que emanan del Programa General, y que se

¹²¹ Gaceta Oficial del Distrito Federal (2000) “Decreto por el que se aprueba el programa parcial de desarrollo urbano de la zona de Santa Fe” 12 de septiembre, No. 158, p. 19

¹²² Valenzuela, Alfonso (2007) *Op. Cit.*, pp. 56-58

¹²³ Gaceta Oficial del Distrito Federal (2000) “Decreto por el que se aprueba el programa parcial de desarrollo urbano de la zona de Santa Fe” 12 de septiembre, No. 158, p.5

aterrizan a través de los programas parciales, logrando de esta forma su objetivo principal, es decir, mejorar el nivel y la calidad de vida de la población”¹²⁴

La participación ciudadana ha tenido diversas consecuencias como explica Valenzuela en su artículo en el que se manifiesta la dependencia de la “autoadministración” que realiza la Asociación de Colonos hacia la Delegación y diversas muestras del unilateralismo por parte de esta organización para imponer decisiones y evadir controles gubernamentales en este enclave residencial.

“Por otra parte, existe una cierta preocupación de parte de los desarrolladores por la falta de energía eléctrica, agua y drenaje de algunas zonas (residenciales), como explica José Luis Rion, presidente de la Asociación de Colonos: «Por ejemplo, hay más de mil casas en la zona de la Loma que tiran el drenaje a la cañada, a cielo abierto, y son casas de un millón de dólares. Llevan entre 12 y 15 años tirando las aguas negras a la cañada y es increíble que en una ciudad como el Distrito Federal (sic), y en una zona tan moderna, pasen esas cosas...» No obstante, Rion se muestra optimista al estimar que la zona alcanzará los niveles adecuados en no menos de tres años, un rango razonable si tomamos en cuenta que en el barrio de Santa Fe, la regularización de este tipo de infraestructuras se lleva entre 15 y 20 años en promedio. Entre los intereses de los residentes a los cuales representa se encuentran el «que la delegación nos ayude a seguir quitando los ambulantes para seguir reordenando la zona», echar a andar una planta de tratamiento de aguas, instalar una subestación eléctrica y repavimentar. Sin embargo, admite que el transporte público no ha sido una prioridad e incluso que no está resuelto, lo cual coincide con la explicación del director de Desarrollo Urbano del Gobierno del Distrito Federal cuando reconoce que «se estuvieron planteando una serie de proyectos, entre ellos la posibilidad del metro, pero los vecinos no lo quieren y sería incosteable...» Es sorprendente constatar el modo en que la planeación ha legitimado la imposición de controles y decisiones que son para el beneficio exclusivo del enclave residencial y corporativo, dejando de lado las necesidades de la otra parte de los ciudadanos.”¹²⁵

En el sentido de la necesidad que tienen las delegaciones de intervenir cuando la prestación de los servicios públicos en Santa Fe falla, está lo declarado en la entrevista realizada al Lic. Rodolfo Cañedo, funcionario de desarrollo social de la delegación Álvaro Obregón el día 14 de octubre de 2009:

“Existen problemas de coordinación intergubernamental, puesto que los encargados de expedir los permisos de construcción, los giros mercantiles y la prestación de servicios públicos corresponde al Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, muchas veces cuando existen fallas en la prestación de los servicios públicos, en las cuestiones de problemática social y de tránsito los gobiernos delegacionales tienen que intervenir.”

En el artículo titulado “Se reactiva el Fideicomiso 120 millones en 2011 para Santa Fe” publicado en la revista Colonos de Santa Fe, aparece la siguiente información:

“El pasado 20 de enero del año en curso se llevó a cabo la Primer Sesión del Comité Técnico del Fideicomiso Colonos Santa Fe con la asistencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal el

¹²⁴ *Ibidem*

¹²⁵ Valenzuela, Alfonso (2007) pp. 58-59

Lic. Marcelo Ebrard Casaubon con lo que quedó garantizada la continuidad del modelo de administración urbana que se ha puesto en práctica en Santa Fe desde el año de 2004.

La presentación del Informe de Labores de 2010 y el Presupuesto 2011 estuvo a cargo del Presidente del Comité Técnico del Fideicomiso el Ing. José Luis Rión Santiesteban y del Presidente de la Asociación de Colonos de Santa Fe el Ing. Sergio Haua Miguel quienes a través de este medio agradecen públicamente a todos los funcionarios del GDF y los miembros de la Mesa Directiva de la ACSF su asistencia y respaldo unánime en la votación de aprobación y autorización del informe y el presupuesto presentados.

Indiscutiblemente el mayor reconocimiento es para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ya que su convicción de que los resultados hasta ahora obtenidos a pesar de las carencias presupuestales de los últimos dos años, demuestran que el modelo es altamente eficiente y que derivado de sus instrucciones está en vías de que se pueda institucionalizar para asegurar su permanencia y efectividad en el futuro.

El reporte sobre la captación del Impuesto Predial en la zona de Santa Fe presentado por el Tesorero del GDF, el Dr. Luis Rosendo Gutiérrez Romano reúne los elementos que son la base para que el instrumento administrativo funcione y se garantice el flujo de los recursos, de donde se desprende que en este ánimo de hacer reconocimientos a la labor y participación de todos los actores en el proceso, los colonos se han ganado un lugar especial ya que con su cumplimiento en el pago oportuno del predial son el argumento a favor incuestionable ante cualquier foro, por lo que es necesario destacar y agradecer ampliamente su contribución.

En consecuencia redoblabremos nuestro esfuerzo para hacer muy evidente la retribución en servicios urbanos que esta comunidad se merece.

En coordinación con las instancias del GDF y de las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa estaremos en la preparación de los trabajos que se derivan del presupuesto autorizado y que pronto deberán traducirse en beneficios tangibles de los residentes, empleados, trabajadores, estudiantes y visitantes de Santa Fe.

Reiteramos al Jefe de Gobierno nuestro más amplio agradecimiento por la oportunidad de participar tan directamente en la distribución y ejercicio de los recursos destinados a Santa Fe a través del Fideicomiso Colonos de Santa Fe, ya que nuestra confianza en las bondades del modelo de administración aplicado en Santa Fe está cimentada en los resultados hasta ahora logrados con la colaboración de los agentes mencionados: Los colonos, el Gobierno del Distrito Federal y la Asociación de Colonos.”¹²⁶

Este artículo de autoría del equipo de la Asociación de Colonos de Santa Fe nos muestra que la posición de la misma es una posición muy cercana a las autoridades más importantes del Gobierno del Distrito Federal, dado que a este evento asistieron el Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard Casaubon y el Tesorero del Gobierno del Distrito Federal (dependiente de la Secretaría de Finanzas).

Dentro de la información contenida en este artículo resulta interesante el hecho de que tanto el informe de 2010 como el presupuesto para 2011 fueron aprobados por votación unánime

¹²⁶ Staff Asociación de Colonos Santa Fe (2011) “Se reactiva el Fideicomiso 120 millones en 2011 para Santa Fe”, *Revista Colonos Santa Fe*, 1 año 2, N°7, Febrero-Marzo, p.17

de todo el consejo técnico, que como revisamos anteriormente, está compuesto en su mayoría por integrantes de la Asociación de Colonos de Santa Fe y en parte por funcionarios del Gobierno del Distrito Federal y de las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa.

Este artículo confirma, además la suposición de que los fondos provienen en parte de un porcentaje del impuesto predial de la zona, dado que como se maneja mediante un fideicomiso no existe una información fidedigna acerca del origen y destino de los recursos.

Por último me gustaría resaltar el hecho que queda confirmado también en este artículo, donde se agradece al Jefe de Gobierno la oportunidad de participar “tan directamente en la distribución y ejercicio de los recursos destinados a Santa Fe a través del Fideicomiso Colonos de Santa Fe” y se reconoce que quienes han participado en los “resultados” del modelo de administración han sido: Los colonos, el Gobierno del DF y la Asociación de Colonos y además reafirmando su compromiso de realizar obras que representen beneficios tangibles para “los residentes, empleados, trabajadores, estudiantes y visitantes de Santa Fe”, dejando fuera a los representantes y los habitantes de las comunidades aledañas, que deberían por derecho tener voz y voto en la toma de decisiones y disfrutar de los beneficios de este proyecto de desarrollo urbano.

Recapitulación

Habiendo señalado anteriormente cuáles fueron los antecedentes importantes de las intervenciones gubernamentales en la zona de estudio, podemos destacar algunos de los elementos más importantes que afectaron directamente a la planeación urbana en la zona.

Los inicios de la problemática en la planeación urbana en la zona de Santa Fe se pueden rastrear desde la falta de claridad en los objetivos del desarrollo urbano, como lo evidencia el siguiente párrafo, que establece que en un principio las intervenciones del Departamento del Distrito Federal en Santa Fe obedecían a una causa de interés popular:

“En un principio, la participación del Departamento del Distrito Federal en Santa Fe obedeció al hecho de que los pobladores del lugar vivían en un estado de inseguridad permanente, debido a que sus viviendas estaban ubicadas en su mayor parte sobre las laderas de una inestable y cavernosa costilla, consecuencia de la explotación minera, sobre la cual corría el camino Santa Fe-Contadero y el antiguo ferrocarril a Toluca”.¹²⁷

Roberto Eibenschutz relata que cuando él tomó la dirección de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal en la administración del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, casi tres décadas después de iniciadas las intervenciones gubernamentales, no se había hecho nada relacionado con vivienda en la zona de Santa Fe, debido a que ya en aquel entonces la zona estaba orientada al desarrollo de oficinas y centros comerciales y por lo tanto, de lo establecido en el decreto expropiatorio de 1984 podemos decir que no se

¹²⁷ Servicios Metropolitanos (1992) “SANTA FE. Carpeta básica de información” México, p. 3 consultado en Chong Lozano, Gerardo (1996)

cumplió con las justificaciones que se establecieron para el acto expropiatorio de los terrenos, porque a través de las décadas se ha podido observar en el desarrollo urbano de Santa Fe no existen fraccionamientos para la vivienda de los sectores populares.

Además de que como él mismo lo menciona a continuación, existió un programa parcial que ya no era efectivo, refiriéndose al de 1997, dado que fue en el año 2000 cuando se emitió el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe.

“la zona de Santa Fe tenía un programa parcial, con errores e indefiniciones, así como procesos que habían cambiado las condiciones establecidas originalmente. Es claro que se trata de una zona donde hablar de participación social es otro asunto. Santa Fe estaba orientada al desarrollo de oficinas y centros comerciales, y la parte de vivienda no estaba desarrollada todavía, entonces no había residentes con quién (sic) entablar diálogo. El trabajo fundamentalmente lo hizo Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. (Servimet) con asesoría de nuestra parte”¹²⁸

Estos rasgos mencionados por el funcionario evidencian una planeación urbana deficiente, sin embargo, los graves problemas en este rubro incluso se pueden rastrear hasta periodos anteriores al inicio del programa de la ZEDEC Santa Fe (aunque la historia de las intervenciones gubernamentales en la zona para aquel entonces tenía más de una década) debido a que como se expresa en la Memoria de Gestión 1988-1994 de Servicios Metropolitanos¹²⁹ la problemática existente antes del programa de la ZEDEC era:

- Impugnaciones al decreto desincorporatorio.
- Inconsistencia en la documentación soporte del patrimonio del Departamento del Distrito Federal y de la empresa.
- Inexistencia de un Plan Maestro.
- Desorden en el otorgamiento de las concesiones para la explotación de materiales pétreos.
- Permanencia de asentamientos humanos irregulares.
- Problemática social y laboral en el manejo de la basura.
- Suspensión de las obras de urbanización por parte del Departamento del Distrito Federal.

Esta serie de complicaciones que tuvo desde un inicio la planeación urbana en Santa Fe se debe, en gran medida a las fallas en el diseño de los instrumentos jurídico-administrativos que se implementaron para llevar a cabo el proyecto. También existió una historia de inercias e improvisaciones en la administración y planeación urbana, que consecuencia de estas situaciones y de la urgencia de cumplir con lo establecido en el decreto expropiatorio se quedaron detenidas las obras de urbanización en Santa Fe a cargo del DDF en 1985 y que tuvo que hacerse cargo SERVIMET de las mismas, sin tener las estructuras administrativas necesarias ni jurídicamente facultadas para este efecto, ni tener tampoco un programa de desarrollo urbano sino hasta 1989, e incluso ese plan tardó 7 años más en

¹²⁸ Eibenschutz, Roberto (2003) “Planeación urbana participativa. La revisión de una experiencia” en Alicia Ziccardi (coordinadora) *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, UNAM, México, pp. 23-30

¹²⁹ Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. “Memoria de Gestión 1988-1994” México DF, p. 4 consultado en Chong Lozano, Gerardo, (1996) p.52

pasar por el proceso de legitimación mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación en 1995.

También otra parte importante de la problemática residió en que los causales para expropiar por parte del DDF (aunque amparados en el bien común) no correspondieron en los hechos al interés popular y desataron una serie de controversias acerca de la tenencia de la tierra que se prolongó por una década, además de que no había concordancia entre los títulos de propiedad, los levantamientos topográficos y las superficies establecidas en el decreto expropiatorio.

La planeación en el desarrollo urbano de Santa Fe ha probado con resultados que dista de ser óptima al no existir una integración con el medio urbano que rodea la zona, al estar dotada de muy reducidos espacios públicos, además de una mala calidad en los servicios públicos (en especial en el tema del transporte y la infraestructura de vialidades) una preservación y regeneración ecológica que ha resultado insuficiente o simplemente deficiente.

El proceso deficiente de planeación ha sido acompañado de una dinámica de institucionalización de ciertos intereses mediante esquemas de participación excluyentes, (que apenas recientemente se ha abierto hacia la limitada participación de los jefes delegacionales de Álvaro Obregón y Cuajimalpa, aunque sigue siendo la participación más importante la de la Asociación de Colonos ZEDEC Santa Fe) esta situación ha favorecido la imposición de una “autoadministración” que resulta insuficiente y requiere del apoyo de las delegaciones para operar y que prácticamente impone las condiciones y las prioridades en la administración urbana en la zona amparándose en el secreto bancario mediante el manejo de un fideicomiso para realizar las obras de urbanización, hecho que va en contra de la distribución hacia la sociedad de las obligaciones de rendición de cuentas y transparencia que deberían implicar los procesos de participación ciudadana en el quehacer público.

Las dificultades administrativas para el acceso a la información pública respecto a la planeación de este desarrollo urbano y la participación que tienen ciertos grupos en la administración territorial de la zona son producto de la dinámica propia que se ha derivado de las estructuras jurídico-administrativas para la gestión de este territorio, reflejando institucionalmente la exclusión territorial y social que implica este desarrollo urbano desde su diseño e implementación, y que se encuentra resguardado de cualquier intento de evaluación de este programa por parte del sector académico y de la sociedad en general mediante la opacidad de la información de los manejos que realiza la Asociación de Colonos y que se encuentran avalados por las autoridades capitalinas.

Esta situación también se puede entender como un reflejo de un diseño institucional que permite altos niveles de discrecionalidad por parte de ciertos grupos y de las autoridades

debido a que los procesos de democratización y la apertura a la participación ciudadana no han llegado a su madurez en las estructuras de planeación y gestión territorial y han dado como resultado una forma de administración que dista mucho de una gobernanza, y continúa la tradición de los manejos discrecionales de la administración territorial en nuestro país.

Capítulo IV – Conclusiones y propuesta

Introducción

En la actualidad no se ha logrado el desarrollo y la implementación de un modelo de gobernanza en la planeación urbana en Santa Fe que, ajustándose a las necesidades de nuestra sociedad pueda promover la equidad en el desarrollo económico y social de las comunidades y también la gobernabilidad democrática, debido a que como veremos, han existido en el proceso de planeación urbana una serie de obstáculos institucionales que no han sentado las bases para que se logre un objetivo de tal magnitud.

En el desarrollo de esta tesis he atestiguado que en el caso del proceso de planeación del desarrollo urbano de Santa Fe existen todavía importantes rezagos en los temas de transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades encargadas de la planeación urbana en el Distrito Federal (en este caso la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal) en varios aspectos importantes, algunos de ellos son: Los resultados de los esquemas de participación público-privado en la planeación urbana, las reglas y los instrumentos financieros en los que basan su actuación estas asociaciones.

Hay que destacar que existe una dependencia en el Gobierno del Distrito Federal denominada Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF) mediante la cual se pretende cumplir con la legislación en el tema de acceso a la información pública en las dependencias de éste orden de gobierno, el procedimiento se realiza vía electrónica mediante un sistema de solicitudes de información pública y de recursos de revisión (si la respuesta de la dependencia en cuestión no es satisfactoria).

Sin embargo, aunque este procedimiento pueda parecer muy sencillo y ágil, en la realidad el usuario se enfrenta a un procedimiento muy lento (de meses incluso) para que el INFODF presente al usuario una respuesta a los recursos de revisión (y además hay que incluir que podría resultar complicado para algunas personas el integrar una solicitud o un recurso de revisión, ya que como se mencionó, son integrados vía electrónica). Además al dar la dependencia una respuesta al recurso de revisión el sistema de acceso a la información pública no va más allá en las exigencias de información, y la respuesta queda en el campo de lo que está establecido en los programas (el usuario puede solicitar de nuevo el recurso de revisión, pero implica otro proceso) y esta información no necesariamente corresponde con la realidad, no dándole confiabilidad, integridad ni, por tanto, tampoco calidad a la información que se proporciona.

Estos factores al impedirnos a los ciudadanos el acceso a una información pública de calidad representan un obstáculo para el avance de la democracia y la participación ciudadana en nuestra ciudad, debido a que, como se mencionó anteriormente, la planeación

urbana es un ámbito esencial en donde se decide acerca de los usos de suelo y la prestación de los servicios públicos, pero más que eso, se está decidiendo acerca de los objetivos de una sociedad en muchos aspectos y los medios para lograrlos, por lo tanto es esencial que en el siglo XXI la planeación urbana siempre cuente con todos los mecanismos institucionales que faciliten una participación ciudadana incluyente e informada, que permita a todos los actores en un territorio llegar a acuerdos acerca de lo que se pretende lograr con la planeación, para así lograr alcanzar la gobernanza y la gobernabilidad democrática.

A lo largo de este capítulo final haremos una síntesis relacionando los elementos teórico-conceptuales y del caso particular de estudio que han sido revisados en esta tesis, entre los que tenemos: a) Gobernanza; b) Planeación urbana; c) Marco histórico y jurídico-administrativo de la planeación urbana en nuestro país, y; d) La historia y resultados del desarrollo de Santa Fe.

Esta revisión final se hará para lograr puntualizar algunos aspectos importantes que debe tener cualquier propuesta de gobernanza en la planeación urbana, incorporando la experiencia de este caso que se revisó, a la vez que reconociendo las limitaciones de tiempo que tiene cada trabajo, sugerir temas de investigación que pueden desprenderse de este trabajo.

La planeación urbana y sus retos para lograr la inclusión y eficiencia en la gestión territorial de la Ciudad de México

La tendencia histórica de los manejos políticos autoritarios, opacos y personalistas en la planeación urbana en México tiene en Santa Fe una manifestación de su continuidad, pero siguiendo modalidades diferentes. Esto debido a que desde 1989 (a diferencia de épocas anteriores) existen procesos de institucionalización de la planeación urbana mediante marcos normativos e instrumentos jurídico-administrativos, que en este caso específico sirven para continuar obedeciendo los dictados del orden convencional en la planeación y administración urbana, es decir, como lo puntualiza Jaime Sobrino, a las normas no escritas, pero a veces muy claras, del ejercicio del poder político y la gestión a distintos niveles.

Esto queda expresado en el diseño de estos instrumentos que rigen la gestión y planeación territorial, porque es claro que se ha optado por las estrategias de adaptación de la planeación a las exigencias de los sectores económicos, además de la concertación con ciertos grupos mediante instrumentos como la ZEDEC o los PPDU que restringen el conflicto y lo focalizan en un espacio territorial muy limitado, estos programas que incluso en la legislación están formalmente desvinculados en muchos aspectos de los marcos normativos como el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los Programas

Delegacionales de Desarrollo, debido a que jurídicamente (artículo 38 de la Ley de Planeación del Desarrollo del DF) tienen autonomía para interpretar las prioridades de éstos y particularizar los objetivos específicos en su zona, además de definir su tiempo de vigencia y revisión por lo que pueden fácilmente desarrollar una estrategia que no tenga correspondencia con la del Gobierno del Distrito Federal, o de la Delegación que les corresponda, no contribuyendo a la implementación de una estrategia más integrada.

Para lograr identificar los retos de los instrumentos jurídico-administrativos para alcanzar una planeación urbana integral en la Ciudad de México primeramente analizaremos la planeación en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano con dos referentes principales: a) Los elementos teóricos que se han desarrollado sobre el tema de la planeación estratégica (tomando como base lo descrito en el capítulo 1 de la presente tesis) y; b) Lo establecido en el marco jurídico correspondiente a la planeación en el Distrito Federal y en específico a los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, establecido en la Ley para la Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (que se revisó en el capítulo 2):

En la Ley para la Planeación del Desarrollo del Distrito Federal se establecen 4 etapas para el ciclo de los Programas General y Delegacional que son la base para los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, estas etapas son: Elaboración, instrumentación, control y evaluación.

Se contempla que existan ciertos mecanismos de participación ciudadana mediante la consulta pública para el Programa General y mediante la integración de Comités Mixtos de Planeación a nivel delegacional, como parte de este proceso posteriormente los proyectos se mandan para su aprobación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y una vez ya aprobados el Jefe de Gobierno los publica, es entonces que se llevan a un nivel más local, donde se instrumentan, es decir que se traducen los lineamientos y estrategias a objetivos y metas de corto plazo.

Se podría decir a este nivel y que en términos generales la planeación territorial en el Distrito Federal va de acuerdo a la teoría de la planeación estratégica, porque existe un proceso donde se sigue un diagnóstico donde a grandes rasgos si se identifican elementos del entorno interno, entorno externo y se tiene que evaluar y considerar (obligados por la ley) la estrategia ya existente, y aunque no sabemos si se plantea un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) como tal, pero es probable que si se analicen fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas aunque sea por separado; posteriormente en este proceso de planeación se plantea un objetivo general y los elementos que componen las estrategias, para los cuales se diseñan las estrategias particulares que se desprenden del objetivo general y se establecen cuáles serán los instrumentos en la fase de implantación (metas, objetivos, planeación de los recursos materiales y humanos) para lograr cumplirlas.

La gran diferencia con los esquemas de planeación estratégica quizás está en que aunque en el caso de la planeación de los programas general y delegacionales si existe designación de funcionarios encargados de vigilar los resultados, los mecanismos para llevar a cabo el control en la ejecución de los programas y su evaluación son insuficientes, debido a que estos mecanismos no siempre establecen programas operativos anuales, ni tampoco metas y objetivos concretos con plazos obligatorios, ni tampoco mecanismos tan sólidos para la retroalimentación con los resultados que van surgiendo de la implementación de los programas, lo que, considero entorpece la ejecución y la rendición de cuentas.

Respecto al desarrollo e implementación estratégica del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe del año 2000 se puede decir que la estrategia si cumple los siguientes requisitos establecidos en el artículo 39 de la citada Ley (es el apartado que se refiere a la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano) entre los que están: La delimitación territorial del programa parcial y su justificación; el diagnóstico y la proyección de tendencias.

Como lo hemos visto con el nivel más general, en las etapas de diseño sí existen las bases para decir que se sigue algo similar a una planeación estratégica. Sin embargo, respecto a un tercer punto, en donde se supone que se debe integrar “La estrategia particular a partir de los componentes rectores del desarrollo económico, social o territorial y metas específicas para lograrla;” podemos decir que aunque sí existió una imagen objetivo que no se puede considerar como estratégica por ser muy general, y sumado a esto, en este caso particular no se definen fechas límite para la consecución de los objetivos, por lo que no se sabe cuáles son los tiempos en los que se llevarán a cabo las acciones que se derivan de esta “estrategia”, en otro aspecto sí podemos decir que hay temas estratégicos, porque existen las estrategias de:

- a) Integración al ámbito metropolitano: aunque sólo contempla como acción el “Consolidar a Santa Fe como Centro de Servicios Regional” que es la actividad de seguirle dando salida a la demanda de suelo urbano, ya que Santa Fe es una reserva de éste tipo de suelo;
- b) La estrategia físico-natural que establece como actividad general el “Contribuir al equilibrio ecológico” y no se establecen con claridad los criterios para definir las acciones a realizar; y,
- c) la estrategia urbana: Que está bastante incompleta porque solo establece continuar con el esquema autofinanciado para continuar con las obras de infraestructura y urbanización e incluir a la zona de Hueyatla al polígono del desarrollo urbano de Santa Fe.

Siguiendo la línea de la Ley de Planeación del Desarrollo se supone que después de la instrumentación y aplicación deben existir mecanismos explícitos en los Programas Parciales para las etapas de control, que prevendrán y corregirán las desviaciones, insuficiencias e incongruencias que se produzcan en cualquier etapa del proceso de

planeación; y también mecanismos para la evaluación, mediante la cual se realizarán la valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos en la ejecución. En esta línea van los dos últimos elementos que se contemplan en el artículo 39 de la citada Ley como requisitos en la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, que son:

- a) Los responsables de la ejecución del programa y la manera en que la comunidad contribuirá a su aplicación, y
- b) Los mecanismos de evaluación para corregir en su caso las desviaciones detectadas o para modificarlo.

En el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe no se pueden encontrar ninguno de estos dos elementos, no se habla claramente acerca de la instancia directamente encargada de vigilar su cumplimiento porque se habla del Jefe de Gobierno como el responsable de hacer cumplir la legislación en la materia. Incluso no sólo en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe son insuficientes los mecanismos de control sino también al nivel de la Ley de Planeación del Desarrollo del DF, puesto que se plantea lo siguiente en el Artículo 60:

“La vigilancia sobre el cumplimiento del Programa General, los programas y los programas delegacionales, así como su evaluación, será permanente. El Consejo de Planeación podrá recibir en todo momento las observaciones que formulen por escrito los grupos sociales y ciudadanos sobre el cumplimiento del Programa General y los programas, las que una vez sistematizadas se remitirán al Comité de Planeación para su consideración en el control y evaluación correspondientes. El mismo procedimiento se llevará a cabo para la vigilancia y evaluación de la ejecución de los programas delegacionales a través del Comité Mixto de Planeación.”

Este procedimiento realmente no asegura la vigilancia efectiva de la ejecución de los programas, debido a que son demasiados niveles los que tiene que recorrer la solicitud de atención por parte de los grupos sociales (que tan sólo dice que será considerada) y ni siquiera se obliga a la autoridad a dar una respuesta. Por último, respecto a la manera en que la comunidad puede contribuir a su aplicación sólo se habla de que la comunidad es muy importante para la ejecución conjunta del mismo, y el único mecanismo claro de participación ciudadana planteado son las consultas públicas previas a la aprobación del Programa.

Como hemos visto en esta serie de conclusiones acerca de la relación entre la planeación urbana y los instrumentos jurídico-administrativos que la norman en el Distrito Federal, aunque existen elementos importantes de la planeación estratégica que se toman en cuenta en los procesos de diseño de la gestión territorial, también existen serias deficiencias en lo que respecta a sus mecanismos de control y evaluación, debido a que no se establecen claramente responsabilidades, plazos fijos y mecanismos de rendición de cuentas que confronten a los responsables de la ejecución de estos programas con la ciudadanía.

Es en los defectos de los instrumentos jurídico-administrativos que regulan este tipo de desarrollo urbano donde podemos encontrar pistas tras los graves errores que existieron a lo largo de la gestión de éste desarrollo urbano, debido a que la falta de un instrumento que ordenara el suelo desde un principio propició que no hubiera claridad de la vocación del desarrollo urbano, posteriormente el Gobierno del Distrito Federal inició obras que no concluyó, y se tuvo que hacer cargo una empresa paraestatal que no estaba facultada para hacerse cargo de la comercialización de los terrenos ni de la urbanización en la zona, cuando por fin SERVIMET plantea el Programa de Mejoramiento y Rescate de la ZEDEC en 1989 se tarda años en institucionalizarlo y carga con los problemas jurídicos heredados de una mala ejecución, debido a que no existían respaldos jurídicos de la propiedad de los lotes en una gran parte del desarrollo.

Además a partir de 1989 es cuando SERVIMET y sus direcciones encargadas de administrar el desarrollo urbano de Santa Fe se encargan de planear sin considerar a nadie más que a los inversionistas inmobiliarios y a las grandes empresas para establecer unilateralmente las normas de construcción aplicables en la zona y las condiciones en las que se deben llevar a cabo las expropiaciones, reubicaciones e indemnizaciones para los grupos desalojados de la zona.

Posteriormente las modificaciones a los programas que rigieron los usos de suelo se fueron dando amparándose en una “planeación” de usos de suelo que establecía criterios muy relajados para los cambios a éstos y que favorecía el uso exclusivamente de grupos particulares de las áreas verdes, por ejemplo, los cambios de usos de suelo de reserva ecológica a protección ecológica para utilizar una barranca como un campo de golf con el pretexto de conservar la vegetación natural, por todo lo anterior es que se evidencia que en este caso la planeación estuvo hecha a la medida de ciertos intereses.

Es entonces que podemos confirmar que la planeación urbana llevada a cabo desde el Programa de Mejoramiento y Rescate de la ZEDEC Santa Fe sigue la tendencia histórica establecida de la planeación mediante las ZEDEC y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano que privilegian el limitar los espacios donde se lleva a cabo la planeación para lograr una concertación política con los grupos que imponen sus decisiones sobre un territorio y se sacrifica una planeación integral metropolitana, donde se puedan atender las necesidades e intereses de toda una zona, considerando las opiniones y dando atención a las necesidades particulares de grupos diversos, para lograr una gobernabilidad democrática y una mejor calidad de la planeación urbana.

Reflexiones acerca de la gobernanza y la participación ciudadana en Santa Fe

La gobernanza en las últimas décadas se ha convertido en una forma de gobernar importante para la gestión territorial local por las características propias de esta forma de gobernar, entre estas características está la búsqueda constante de mecanismos de consenso y coordinación entre las formas de auto-organización social y las organizaciones gubernamentales, regresándole a las organizaciones de ciudadanos un papel central en el diseño e implementación de las políticas públicas y consolidando una noción de democracia más participativa y directa que es una respuesta a una sociedad cada vez más organizada y dispuesta a participar en las tareas que implica el ejercicio del gobierno.

En la gobernanza el papel del gobierno también se está transformando hacia otro diferente pero de igual importancia, orientado a dos grandes grupos de tareas: a) La creación de reglas y mecanismos de coordinación para lograr los consensos que permitan diseñar e implementar políticas públicas eficientes y eficaces con el sustento de la gobernabilidad democrática, y; b) La preservación del bien común mediante la vigilancia, dirección y control de los procesos de deliberación públicos.

Las estructuras que permiten el funcionamiento de la gobernanza requieren mecanismos de formulación e implementación de políticas que permitan conciliar los intereses de una amplia base social, pero a su vez alcanzar acuerdos que permitan dar resultados satisfactorios para la mayoría de la población y así alcanzar la legitimidad.

Esto sin duda no es un proceso sencillo, sino que requiere certidumbre legal en los procesos de deliberación para asegurar que las reglas en la toma de decisiones están claras, pero además de esto requiere la creación de espacios de toma de decisiones donde el debate acerca de temas públicos se caracterice por la apertura, pluralidad, respeto, información, negociación y conciliación para llegar a las mejores decisiones en comunidad.

Se ha podido constatar a lo largo del desarrollo de esta tesis que si bien el gobierno del Distrito Federal ha logrado crear ciertos mecanismos para facilitar la participación de ciertos actores no gubernamentales en la gestión del desarrollo urbano de Santa Fe, no ha sido capaz de lograr implementar políticas públicas eficientes y eficaces con el sustento de la gobernabilidad democrática, y ha perdido de vista la preservación del bien común.

Para hacer posible esta noción de una democracia más participativa, sobre todo en los procesos de planeación y gestión local, debe haber un cambio social y cultural muy importante, porque se deben abatir rezagos importantes en los niveles de bienestar de las sociedades, es especialmente importante en lo que respecta a los niveles de educación, porque están relacionados con los niveles de organización comunitaria, y por lo que es probable que los grupos con miembros de menor nivel educativo promedio sean excluidos de la dinámica de participación y representación política en la gobernanza.

Esto último puede ser un obstáculo importante para el desarrollo de la gobernanza en este caso en particular dado que en la zona de Santa Fe podemos encontrar grandes disparidades entre los niveles de desarrollo social, estando en las colonias Santa Fe, Santa Fe Centro Ciudad y Santa Fe La Loma en un grado alto, y en las colonias circundantes tales como: San Gabriel, Jalalpa El Grande, Jalalpa Tepito 2da Ampliación, Pueblo de Santa Lucía, Tepopotla, Tlapechico, Carlos A. Madrazo y Santa Fe Cuajimalpa en un nivel muy bajo según cálculos y estimaciones para el año de 2005 del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (se pueden consultar las tablas con la información completa en el anexo 3 y los mapas delegacionales con los índices de desarrollo social en el 8, como información complementaria se pueden consultar los mapas de marginación por colonia con información de 2000 en el anexo 9).

En la planeación y gestión territorial de Santa Fe podemos encontrar un tipo de administración en la que los integrantes de la Asociación de Colonos Santa Fe A.C. son los principales participantes de un esquema prácticamente de autogobierno, factor que le resta legitimidad a las decisiones tomadas, dado que además de que son virtualmente el único participante de la sociedad civil y existe una estructura cerrada establecida en los instrumentos jurídico-administrativos que rigen la gestión urbana de la zona, además es claro que los miembros de esta asociación cuentan con gran cercanía con el poder político lo que sin duda favorece a que se impongan sus determinaciones.

Sin embargo, el surgimiento de una sociedad civil en ascenso puede modificar el rumbo de la planeación y gestión urbana en Santa Fe, el día 9 de febrero de 2012 apareció una nota en el periódico Excelsior titulada “Vecinos protestaron por el plan de Santa Fe” en referencia a la elaboración del nuevo programa, que sustituiría al vigente del año 2000, en la página se puede ver una fotografía de personas con carteles que dicen “¡NO! Al PPDU de Santa Fe ¡URGE! Planeación Urbana Integral ¡BASTA! De improvisación, desorden y crecimiento anárquico”. (los artículos periodísticos a los que se hace mención en este apartado se encuentran en los anexos del 10 al 12).

Lo que se puede derivar del análisis de esta manifestación es que ya existen grupos organizados que buscan defender su derecho a ser incluidos en las decisiones públicas de ese espacio territorial urbano, y que además están informados acerca del sistema mediante el cual se toman éstas, por lo tanto considero que es una reivindicación de la sociedad de las comunidades aledañas ante la imposición mediante mecanismos oficiales por parte de ciertos grupos en el desarrollo urbano de Santa Fe.

Por otra parte en otra nota del periódico Excelsior, publicada el día 10 de febrero de 2012 titulada “Menos gente en Santa Fe” en la que se entrevista al diputado de la ALDF Leonel Luna (quién fue anteriormente delegado en Álvaro Obregón) acerca del tema del nuevo PPDU de Santa Fe y él manifestó entre otras cosas que el planteamiento de este nuevo instrumento será el poner mayores candados a los permisos de construcción para reducir la

densidad de población, además que se pondrá especial interés a los temas de: vialidades, transporte público y drenaje, reconociendo la problemática tan grave que existe en esa zona en estos temas, además mencionó que es necesario lograr un equilibrio en la zona para que el complejo de Santa Fe se conserve como un polo de inversión pero sin afectar a las colonias aledañas, por lo cual consideró necesaria una mayor planeación urbana y una sustitución del sistema de administración basado en el Fideicomiso de Santa Fe, por considerar que ese modelo ya quedó rebasado y que falta una figura que logre que los recursos que se asignen a la zona sirvan para combatir los contrastes sociales entre el desarrollo y el pueblo de Santa Fe, además señaló que otros puntos que están demandando los vecinos, además de los ya mencionados son: pasos peatonales, ciclovías, parques públicos, rescate de las barrancas, plantas de tratamiento de agua, luminarias, seguridad pública y respeto a los usos de suelo.

En este mismo sentido va lo contenido en el artículo publicado en el periódico Excelsior al respecto titulado “Aún ignoran monto para plan Santa Fe”, publicado el 14 de febrero de 2012 en donde se reseña lo declarado por el actual delegado en Álvaro Obregón, el Lic. Eduardo Santillán en una comparecencia ante integrantes de la Comisión de Administración Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en esta comparecencia el Lic. Santillán se pronunció hacía la inclusión en el nuevo PPDU de un fideicomiso que permita una administración más equitativa de los recursos públicos, además de señalar lo mismo que se señaló en la presente tesis respecto a la opacidad en los manejos del Fideicomiso de Santa Fe:

“Hoy sigue existiendo discrecionalidad por parte de la Secretaría de Finanzas acerca de cuál es la cantidad de recursos que le transfiere en primera instancia el fideicomiso y después como los ejerce la asociación de colonos. De tal manera que no tuvimos ningún avance en materia de asignación presupuestal hacia Santa Fe; sigue existiendo el mismo vacío presupuestal y de servicios básicos en Santa Fe”

Además señaló el delegado que uno de los problemas que tuvo el programa vigente fue que se consideró como un tema de usos de suelo y no de un desarrollo integral de la zona.

En conclusión, esta serie de factores observados en la gestión del desarrollo urbano de Santa Fe no se puede calificar como gobernanza, ni promueve factores tales como la gobernabilidad democrática en la ciudad, la rendición de cuentas, ni tampoco un fortalecimiento del tejido social mediante esquemas de participación ciudadana. Sin embargo, la sociedad organizada está demostrando que puede exigir que se mejore el diseño de los instrumentos de planeación para incluir a una diversidad más amplia de actores y buscar un beneficio más general de la comunidad, y también que las autoridades reconocen que el modelo que actualmente opera en Santa Fe ya no es viable por que la administración está favoreciendo solo a ciertos grupos y se realiza de forma poco transparente, además que no ha propiciado desarrollo equitativo para todos los habitantes de la zona.

Principales elementos para una propuesta de gobernanza en la planeación urbana

Estas estructuras que hemos revisado en el caso de Santa Fe no han cumplido con los principios establecidos en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2000 que establece en su artículo 2 los principios sobre los cuales se basará la planeación, entre los que encontramos en su inciso i la consolidación de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida; en su inciso iii el fomento del desarrollo social y económico, que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza; y en su inciso vii el impulso de un sistema de planeación del desarrollo de carácter democrático que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y de los grupos organizados de la entidad, y fortalezca la participación activa de la sociedad en las acciones de gobierno y en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo.

Considero que esta investigación ha señalado y analizado los puntos donde se requieren modificaciones al marco jurídico-administrativo para así replantear la pertinencia de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano con una perspectiva diferente a la que tuvieron en sus inicios, cuando surgieron como instrumentos de conciliación política con ciertos grupos vecinales, y poder así transformarlos en un medio que permita la participación ciudadana en el diseño de la política de gestión y administración del espacio urbano, considerando las directrices técnicas de la administración y planeación urbana y una visión de conjunto con la planeación integral de la ciudad.

Porque se puede apreciar que como se había señalado anteriormente en la dinámica de la participación ciudadana en los programas parciales de desarrollo urbano, los que participaron en el diseño del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe fueron los directamente (y oficialmente) involucrados, y excluyendo a todos los indirectamente involucrados, estos últimos que son los que a pesar de sufrir las consecuencias de la asignación de usos de suelo en una zona aledaña o de la planeación de servicios públicos y vialidades no forman parte del proceso decisorio.

Las formas de gestión y administración que se han implementado en el desarrollo Urbano de Santa Fe le han cerrado las puertas a una gran proporción de la comunidad urbana para decidir acerca de su territorio, pero más allá de eso también se trata de un tema de democracia y de derechos, entre ellos los de: acceso a la vivienda, a los servicios y espacios públicos, al transporte, a la educación, a la salud y a la participación política.

Es por la gran relevancia de las implicaciones de las decisiones tomadas sobre el territorio urbano, dada su centralidad en la dinámica económica internacional en la actualidad, por lo

que considero que el diseño de mecanismos de planeación eficientes y gestión territorial participativa deben de ser prioritarios en la agenda de investigación (y también en el ejercicio) de la administración urbana contemporánea.

Existen ciertas conclusiones de esta investigación que podrían ser de relevancia para la consecución de los objetivos descritos en el párrafo anterior, considero que para lograr la mejora de los instrumentos jurídico-administrativos formales de planeación territorial en la Ciudad de México se deben de hacer una serie de ajustes y así alcanzar niveles más altos de inclusión y de eficiencia en la gestión del territorio.

Entre estos ajustes debe promoverse en el ámbito político-social de la planeación el aumentar la difusión del sistema de planeación territorial, además de mejorar los medios para el acceso a la información pública (para que se asegure que puedan existir grupos informados que participen en estos procesos), al mismo tiempo que se debe modificar la configuración de los esquemas de participación para incluir a representantes de todas las zonas aledañas a los desarrollos urbanos particulares y también a las que puedan resultar afectadas, y establecer por ley que al realizar la planeación en cada una de las zonas tienen que ser consideradas obligatoriamente como parte de la planeación de toda el área metropolitana como un conjunto integrado para ofrecer los resultados que se plantean en la misma.

En el ámbito técnico de la planeación se requiere una reforma en las leyes y reglamentos para establecer un mayor rigor en el establecimiento de metas y objetivos concretos en la planeación estratégica urbana, con revisiones periódicas del avance de los proyectos en los que participe la ciudadanía directamente, también se necesita avanzar en el establecimiento de instancias responsables y de responsabilidades de tipo administrativo (e incluso penal) en la etapa de control del proyecto y además un mayor peso de la participación ciudadana en la evaluación de los programas, donde se obligue a la autoridad a dar respuestas convincentes y a someter a un debate abierto las nuevas propuestas y modificaciones a los programas de planeación y ordenamiento territorial.

Consideraciones finales

Con la certeza de que la modificación de las estructuras de planeación y participación ciudadana en el desarrollo urbano es un paso obligado hacia una gestión territorial de las ciudades más eficiente y democrática, que promueva que los grupos sociales participen con igualdad de oportunidades en las decisiones sobre el territorio y reconociendo la imposibilidad de desarrollar todos los temas en una investigación por las limitaciones naturales de ésta, mencionaré algunos temas que bien valdría la pena considerar desde la perspectiva que fue manejada en esta investigación.

Considero que pueden tomar como una referencia la presente investigación en los temas relacionados con la participación ciudadana y la planeación urbana en programas de desarrollo urbano similares, probablemente sea de gran utilidad el profundizar en una medición más profunda y comparación de las dimensiones que se identificaron como esenciales en la planeación urbana, entre las que están: La calidad de los procesos de participación ciudadana, la eficiencia en los resultados, la preservación ecológica, la gobernabilidad democrática, el desarrollo económico y social equitativo.

Otros dos grandes grupos de líneas de investigación que considero importantes serían metodologías de evaluación que permitan mediante los criterios desarrollados en esta perspectiva:

a) La evaluación que permita comparar integralmente la calidad en el diseño e implementación de los instrumentos jurídico-administrativos que regulan la gestión territorial en diferentes casos, tomando en cuenta tanto la dimensión político-social como todas las dimensiones técnicas que plantean las exigencias de la planeación urbana contemporánea.

b) La evaluación que permita establecer criterios normativos acerca de las características de la gobernanza en la planeación urbana. En este grupo estarían las investigaciones que permitan conocer los límites que debe imponer la autoridad en los procesos de participación ciudadana a los individuos y las organizaciones sociales particulares que participan en ellos; evaluaciones que midan el desempeño de las organizaciones sociales y los gobiernos en esquemas de financiamiento público-privado para el fomento de los desarrollos urbanos y la distribución de las tareas de rendición de cuentas en la sociedad; evaluaciones de las características de los resultados de los procesos con diferentes grados de diversidad y participación de actores sociales; evaluaciones de la influencia de los diferentes tipos de marcos jurídico-administrativos para la planeación urbana y de la participación de la autoridad en cada uno de ellos, es decir los efectos que tienen las diversas formas de participación.

Bibliografía

Aguilar, Adrián Guillermo y Concepción Alvarado, 2004, “La reestructuración del espacio urbano de la ciudad de México ¿Hacia la metrópoli multinodal?” en Adrián Guillermo Aguilar (coordinador) *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y en otros países*. Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis, 2006, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ayala Espino, José, 1999, *Instituciones y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Azuela, Antonio, 1997, “Pluralismo jurídico y cambio institucional. La regulación de los usos del suelo en la ciudad de México (1976-1993)” en Lucía Álvarez (coordinadora) *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La jornada ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades – UNAM, México.

Borja, Jordi y Zaida Muxi, 2001, *L'espaci public: ciutat i ciutadania*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

Canto Chac, Manuel, 2007, “Participación ciudadana: La gobernanza de las sociedades complejas” en José Luis Calva (coordinador), *Democracia y gobernabilidad*, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa y UNAM, México.

Cerrillo i Martínez, Agustí, 2005, “Prólogo” en Instituto Nacional de Administración Pública, *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*, Madrid.

_____, 2005, “La gobernanza hoy: Introducción” en Instituto Nacional de Administración Pública, *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*, Madrid.

Chong Lozano, Gerardo, 1996, Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, *El Impacto Social en la Creación de una Zona Especial de Desarrollo Controlado. Un Estudio de Caso: Santa Fe, México, D.F. 1988-1994*, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, Naucalpan, Estado de México.

CIDEU, 2001, *Declaración de Rosario*, Argentina.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Coulomb, René, 2006, “La democracia ciudadana, entre el barrio y la ciudad” en Lucía Álvarez, Carlos San Juan, Cristina Sánchez Mejorada (Coordinadores) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, UNAM, Plaza y Valdés, México.

Davis, Diane E., 1999, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México.

Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo por el cual se aprueba la actualización del Plan General del Plan Director” 18 de marzo, 1980.

Eibenschutz, Roberto, 2003, “Planeación urbana participativa. La revisión de una experiencia” en Alicia Ziccardi (coordinadora), *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo en el Distrito Federal*, UNAM, México.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. “Decreto por el que se aprueba el programa parcial de desarrollo urbano de la zona de Santa Fe” 12 de septiembre de 2000, No.158

_____ “Planos y anexos técnicos de los programas delegacionales del Distrito Federal” 31 de julio de 1997, No. 54

Gamboa de Buen, Jorge, 1994, *Ciudad de México, una visión*, Fondo de Cultura Económica, México.

Hiernaux, Daniel, 1989, “La planeación de la ciudad de México: Logros y contradicciones” en Gustavo Garza (compilador) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.

Jobert, Bruno, 1997, “El Estado en acción: La contribución de las políticas económicas sectoriales” en *Tecnología Administrativa*, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia, Vol. XI N°23, enero-mayo, p.174.

Kaplan, Robert S. y David P. Norton, 2000, *The execution premium. Integrando la estrategia y las operaciones para lograr ventajas competitivas*, Ediciones Deusto, Barcelona.

Kooiman, Jan, 2005, “Gobernar en gobernanza” en Instituto Nacional de Administración Pública, *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*, Madrid.

Mayntz, Renate, 2001, ”El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 21 Octubre, Caracas.

Mellado Hernández, Roberto, 2003, “El marco jurídico y normativo de los programas parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal” en Alicia Ziccardi (coordinadora), *Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*. UNAM, México.

Pardo, María del Carmen, 2004, *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México.

Parnreiter, Christof, 2005, "Tendencias de desarrollo en las metrópolis latinoamericanas en la era de la globalización; los casos de la Ciudad de México y Santiago de Chile" *Revista Eure*, vol. XXXI, No. 92, Santiago de Chile.

_____, 2002, "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global" *Revista Eure*, vol. 28, No. 85, Santiago de Chile.

Patiño Ortiz, Francisco, 2006, "Decisiones y acciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación" en Francisco Reveles Vázquez (coordinador) *El nuevo sistema político mexicano: Los poderes de la unión*, Universidad Nacional Autónoma de México – Gernika, México.

Peters, Guy B., 2005, "Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" en *Revista Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4.

_____, 2004, "Cambios en la naturaleza de la administración pública: De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en María del Carmen Pardo (compiladora), *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México.

Przeworski, Adam, 1998, *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires.

Roth Deubel, André-Noël, 2006, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá.

Sarabia Córdoba, Francisco, 1993, "Los efectos de la Reglamentación" Planeación Urbana Metropolitana, *Revista Cambio XXI*, México.

Sassen, Saskia, 2000, *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks.

Secretaría de Educación del Distrito Federal, 2007, *Ciudad de México. Crónica de sus delegaciones*, México.

Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. *Memoria de Gestión 1988-1994*, México DF, consultado en Chong Lozano, Gerardo (1996)

_____, 1992, *SANTA FE. Carpeta básica de información*, México DF, consultado en Chong Lozano, Gerardo (1996)

_____, 1992, *Memoria técnica, ZEDEC Santa Fe*, México DF, consultado en Chong Lozano, Gerardo (1996)

Sobrino, Jaime, 1993, *Gobierno y administración metropolitana y regional*, INAP, México.

Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone, 2008, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Thoenig, J.-C. "L'usage analytique du concept de régulation", 1998, en J. Comaille y B. Jobert (comps.) *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris. (Citado en Enrique Cabrero Mendoza, 2005, *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México.)

UNDP Oslo Governance Centre *A user's guide to measuring local governance*.

Uvalle Berrones, Ricardo, 2008, “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia” en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Número especial, septiembre – diciembre, México.

_____, 2003, “La gestión pública en tiempos de intensidad ciudadana” en *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 54, Enero-Abril.

Valenzuela, Alfonso, 2007, “Santa Fe (México): Megaproyectos para una ciudad dividida” *Cuadernos Geográficos*, semestral, No.40, Universidad de Granada, Granada.

Ward, Peter M., 2004, *México megaciudad: Desarrollo y política, 1970-2002*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Ziccardi, Alicia, 2007 “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas en el ámbito local” en José Luis Calva (coordinador) *Democracia y gobernabilidad*, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa y UNAM, México.

_____, 2003, “La planeación urbana municipal, ¿Función normativa o sustento de la gobernabilidad social?” en Enrique Cabrero Mendoza (coordinador), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Referencias electrónicas

Le Galès, Patrick “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine” *Revue française de science politique*, Vol. 45, N° 1, Febrero 1995, p.60 citado en Jean-François Jolly, “Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas”, consultado en: http://intranet.digitalpublic.com/files/1906-61-fichero/los_publico_y_lo_local__Jolly.pdf

Secretaría de Desarrollo Social, consultado en: <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/cometah/vinculacion.htm>

Página oficial de la Asociación de Colonos de Santa Fe:

<http://www.colonossantafe.com/historia.html>

Referencias hemerográficas y en revistas

Asociación de Colonos de Santa Fe, “Se reactiva el Fideicomiso 120 millones en 2011 para Santa Fe” *Revista Colonos Santa Fe*, 1 año 2, No. 7, México, 2009

Castillejos, Jessica “Aún ignoran monto para plan Santa Fe” Excelsior, México, 14 de febrero de 2012

Castillejos, Jessica “Menos gente en Santa Fe” Excelsior, 10 de febrero de 2012

Fernández, Claudia “Santa Fe, donde los extremos se tocan. De la opulencia a la marginación urbana” El Financiero, México, 4 de julio de 1993

Grajeda Ella “Amenaza crisis urbana a Santa Fe, advierten” El Universal, México, 3 de agosto de 2005

Ramírez, Kenya “Vecinos protestaron por el plan de Santa Fe” Excelsior, México 9 de febrero de 2012

ANEXOS

Anexo 1: Modificaciones que ha sufrido la versión 2000 del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe hasta el momento

El 10 de noviembre de 2004 se modifica el Programa Parcial de Desarrollo Urbano en la zona de Santa Fe, de la Delegación Cuajimalpa de Morelos, en particular en el predio correspondiente a la Zona Habitacional “La Mexicana”, exclusivamente para los lotes marcados con los números 1, 2, 3 y 4 de la Manzana “A”; 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de la Manzana “B”; 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de la Manzana “C”; 1, 2, 3 y 4 de la Manzana “D”; 1, 2, 3 y 4 de la Manzana “E”; 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Manzana “F”, 2 de la Manzana “G” y ; 1, 2, 3, 4 y 5 de la Manzana “H” para permitir la zonificación H20/50 (Habitación Plurifamiliar 20 niveles, 300 viv/ha, 50% de área libre), para la construcción de hasta 8, 250 viviendas con una superficie total de construcción de 2’750,040.00 metros cuadrados en 20 niveles, proporcionando 137, 502. 19 metros cuadrados de área libre.

El 3 de enero de 2005 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal una modificación al mismo para cambiar el uso de suelo al predio ubicado en Avenida Prolongación Paseo de la Reforma No. 400 Colonia Peña Blanca Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón, con una superficie de terreno de 39,612.73 metros cuadrados, para permitir, además de lo señalado por la zonificación OC (Oficinas Corporativas, 1.5 v.a.t., altura 7 niveles, superficie máxima de desplante 30% del área del terreno), la zonificación HSO (Habitacional, Servicios y Oficinas), en una superficie de construcción de 83,188.00 metros cuadrados en 7 niveles y proporcionando 27,729 metros cuadrados (70%) de área libre. Entre las condicionantes que se establecen para esta modificación está establecido en el inciso f) que el Polígono de Actuación y el Sistema de Actuación por Cooperación se constituirá conforme a lo señalado en los artículos 67,68, 69, 70, 71, 72 y 73 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; con el propósito de llevar a cabo el mejoramiento y reordenamiento urbano, así como la óptima distribución de los usos del suelo y la intensidad de construcción en los predios que conforman el polígono, mediante el intercambio de bienes o recursos por parte de los particulares y de la Administración Pública del Distrito Federal; lo anterior, mediante la suscripción de un convenio de concertación en el que se definan las bases y criterios para la construcción del Sistema y Polígono citados; así como las obligaciones de los participantes en las obras y acciones que contribuyan al mejoramiento urbano de la colonia Carlos A. Madrazo y al reordenamiento urbano de la zona. Todos los proyectos y acciones de mejoramiento establecidos en el Sistema de Actuación por Cooperación, estarán a cargo de la Empresa Televisión, S.A. de C.V.

También en el mismo documento se modifica el uso de suelo para el predio ubicado en Avenida Vasco de Quiroga No. 2000, Colonia Santa Fe Peña Blanca, Delegación Álvaro Obregón, con una superficie de terreno de 100,000.00 metros cuadrados, que forma parte de un terreno con una superficie total de 163,955.03 metros cuadrados, para permitir además de lo señalado por la zonificación OC, la zonificación HSO, en una superficie total

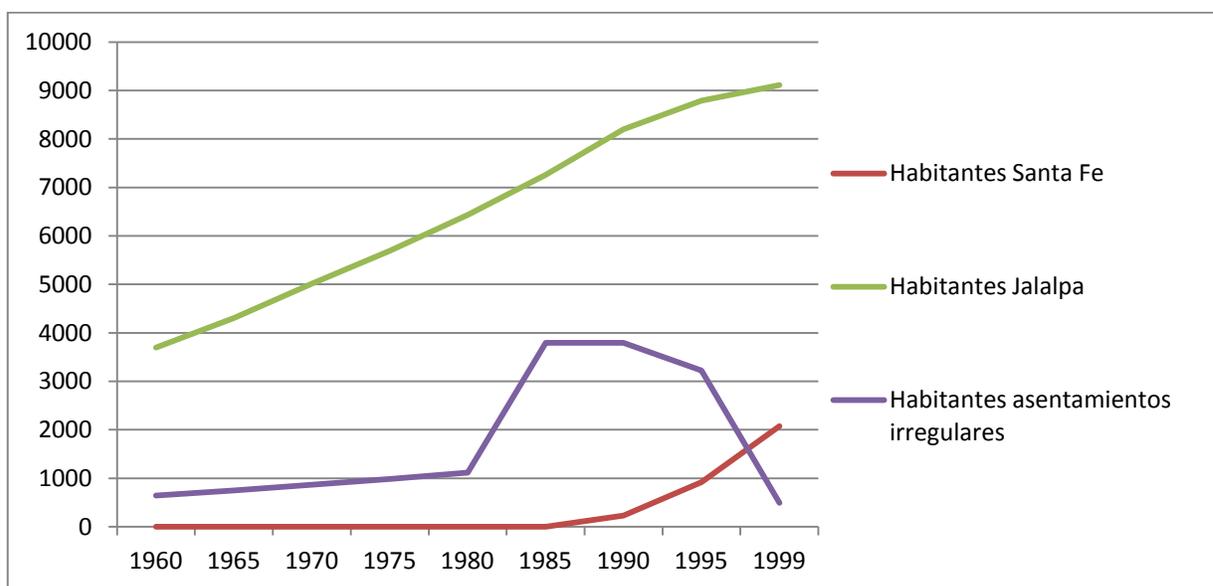
de construcción de 150,000.00 metros cuadrados en 7 niveles y proporcionando 70,000.00 metros cuadrados (70%) de área libre, es de destacarse que se establece en el inciso f) de las condicionantes exactamente lo mismo que en la modificación de uso de suelo citada anteriormente.

El 23 de septiembre de 2008 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal una modificación al Programa Parcial de Desarrollo Urbano para cambiar el uso de suelo del lote ubicado en la Avenida Graef. Fernández s/n y Avenida Vasco de Quiroga, Zona La Ponderosa (predio denominado “El Escorpión”) en la Delegación Cuajimalpa de Morelos, que cuenta con una superficie de 35,253.597 metros cuadrados para un centro de educación superior que albergaría las instalaciones de la Universidad Autónoma Metropolitana, Plantel Cuajimalpa.

Anexo 2: Tabla y gráfica de evolución de la población de la zona de Santa Fe

Población

Año	Habitantes Santa Fe	Habitantes Jalalpa	Habitantes asentamientos irregulares	Total
1960	0	3,696	642	4,338
1965	0	4,305	747	5,052
1970	0	5,013	870	5,883
1975	0	5,694	989	6,683
1980	0	6,430	1,116	7,546
1985	0	7,260	3,794	11,054
1990	229	8,199	3,795	12,223
1995	922	8,788	3,227	12,397
1999	2,077	9,111	492	11,680



Fuente: “Decreto por el que se aprueba el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona de Santa Fe” Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 12 de Septiembre de 2000, p.16

Anexo 3: Índice de Desarrollo Social por Colonia o Barrio, 2005

Nombre de Delegación	Clave de Colonia o Barrio	Nombre de Colonia o Barrio	Población Total	Índice de Desarrollo Social	Estrato de Desarrollo Social	Grado de Desarrollo Social
Cuajimalpa de Morelos	0008	Bosques de las Lomas	6,367	0.9496	4	Alto
Cuajimalpa de Morelos	0010	Contadero	6,903	0.7958	2	Bajo
Cuajimalpa de Morelos	0015	El Molinito	520	0.8020	3	Medio
Cuajimalpa de Morelos	0020	Granjas Palo Alto	2,393	0.7992	2	Bajo
Cuajimalpa de Morelos	0032	Lomas de Vista Hermosa	10,648	0.8756	3	Medio
Cuajimalpa de Morelos	0041	Santa Fe Cuajimalpa	2,963	0.6846	1	Muy Bajo
Álvaro Obregón	0038	Bejero del Pueblo Santa Fe	1,285	0.7964	2	Bajo
Álvaro Obregón	0049	Carlos A. Madrazo	1,485	0.6990	1	Muy Bajo
Álvaro Obregón	0056	Corpus Christy	7,003	0.7347	2	Bajo
Álvaro Obregón	0068	El Piru 2da Ampliación	1,175	0.7011	2	Bajo
Álvaro Obregón	0095	Jalalpa El Grande	10,226	0.6504	1	Muy Bajo
Álvaro Obregón	0097	Jalalpa Tepito 2da Ampliación	8,584	0.6397	1	Muy Bajo
Álvaro Obregón	0172	Pueblo Santa Fe	6,225	0.7750	2	Bajo
Álvaro Obregón	0173	Pueblo Santa Lucía	10,122	0.6969	1	Muy Bajo
Álvaro Obregón	0197	San Gabriel	168	0.6046	1	Muy Bajo
Álvaro Obregón	0201	Santa Fe	259	0.9829	4	Alto
Álvaro Obregón	0202	Santa Fe Centro Ciudad	350	0.9840	4	Alto
Álvaro Obregón	0203	Santa Fe La Loma	3,328	0.9562	4	Alto
Álvaro Obregón	0211	Tepopotla	2,335	0.6504	1	Muy Bajo
Álvaro Obregón	0215	Tlapechico	3,971	0.6543	1	Muy Bajo

Fuente: Estimaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, con base en: INEGI, II Censo de Población y Vivienda, 2005, México, 2006.

Anexo 4: Usos de suelo asignados al Programa Parcial de Santa Fe (1997) y Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe (2000)

Usos de suelo para 1999 (al final de la vigencia del programa de 1997)

Usos del suelo		Superficie	Porcentaje
H y HR	HABITACIONAL	230.63ha	24.75%
HSO	HABITACIONAL, SERVICIOS Y OFICINAS	42.02 ha	4.51%
SO ST	SERVICIOS, OFICINAS, SERVICIOS TURÍSTICOS	19.51ha	2.09%
OC	OFICINAS CORPORATIVAS	49.53ha	5.32%
SU	SUBCENTRO URBANO	14.08ha	1.51%
CC	CENTRO COMERCIAL	31.51ha	3.38%
CS	CORREDOR DE SERVICIOS URBANOS	23.81ha	2.56%
ES	EQUIPAMIENTO DE ADMINISTRACIÓN, SALUD, EDUCACIÓN Y CULTURA	30.38ha	3.26%
E	EQUIPAMIENTO DE ABASTO	0.00ha	0.00%
EI	EQUIPAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA	14.49ha	1.56%
DR	DEPORTE Y RECREACIÓN	7.18ha	0.77%
AV	ÁREAS VERDES	101.04ha	10.85%
ARE y RE	ÁREAS DE RECUPERACIÓN ECOLÓGICA	0.00ha	0.00%
APE y PE	ÁREAS DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA	218.23ha	23.42%
VI	VIALIDADES	138.73ha	14.89%
IA	INDUSTRIA AISLADA	10.50ha	1.13%
TOTAL		931.56ha	100%

Usos de suelo Programa Parcial de Desarrollo Urbano de 2000

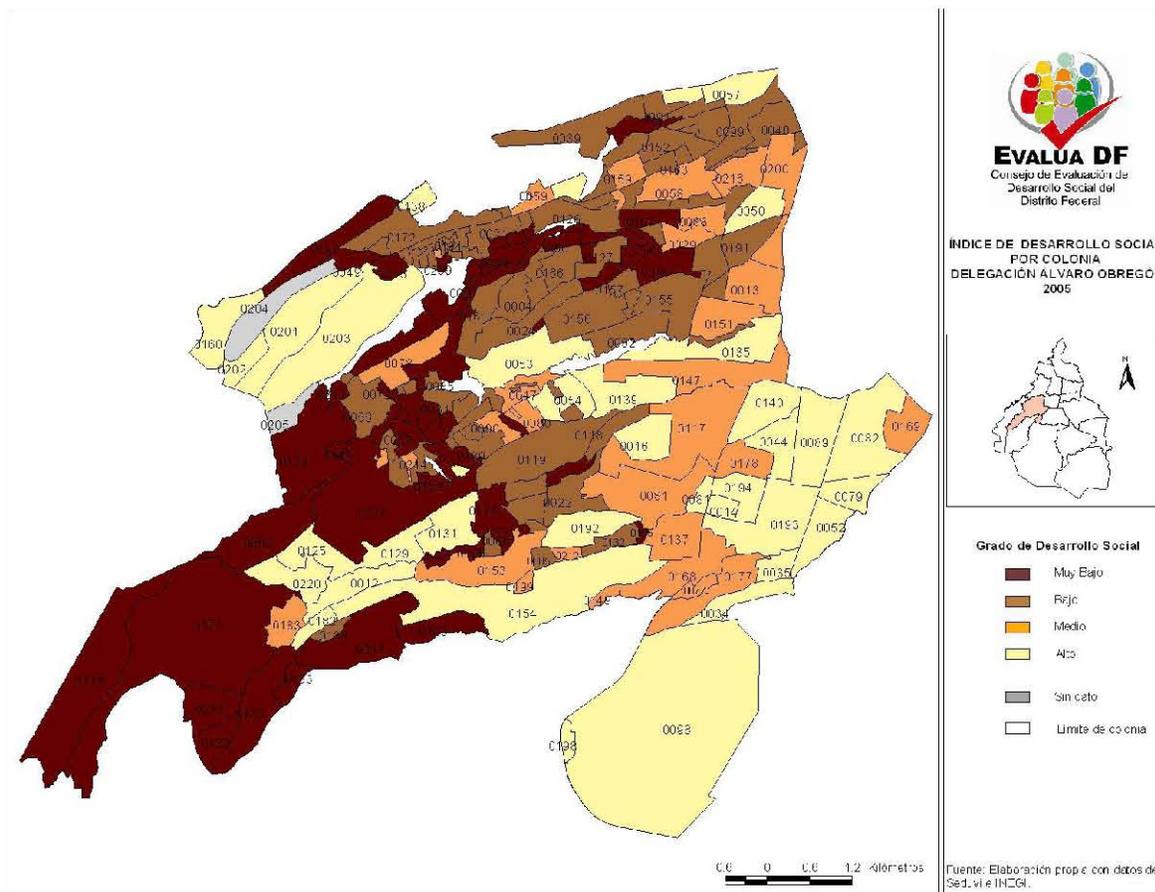
Usos del suelo		Superficie M ²	Porcentaje
H	HABITACIONAL	1,999,482.00	21.46%
HSO	HABITACIONAL, SERVICIOS Y OFICINAS	753,390.00	8.09%
SO ST	SERVICIOS, OFICINAS, SERVICIOS TURÍSTICOS	218,740.00	2.35%
OC	OFICINAS CORPORATIVAS	447,063.00	4.80%
SU	SUBCENTRO URBANO	137,725.00	1.48%
CC	CENTRO COMERCIAL	283,713.00	3.05%
CS	CORREDOR DE SERVICIOS URBANOS	94,402.00	1.01%
ES	EQUIPAMIENTO DE ADMINISTRACIÓN, SALUD, EDUCACIÓN Y CULTURA	398,492.00	3.64%
E	EQUIPAMIENTO DE ABASTO	7,530.00	0.08%
EI	EQUIPAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA	150,270.00	1.61%
DR	DEPORTE Y RECREACIÓN	157,513.00	1.69%
AV	ÁREAS VERDES	1,043,283.00	11.20%
ARE y RE	ÁREAS DE RECUPERACIÓN ECOLÓGICA	232,005.00	2.49%
APE y PE	ÁREAS DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA	1,794,154.00	18.26%
VI	VIALIDADES	1,657,675.00	17.79%
TOTAL		9,316,437.00	100%

Anexo 6: Plano general de usos de suelo del Programa Parcial de Santa Fe de 1997

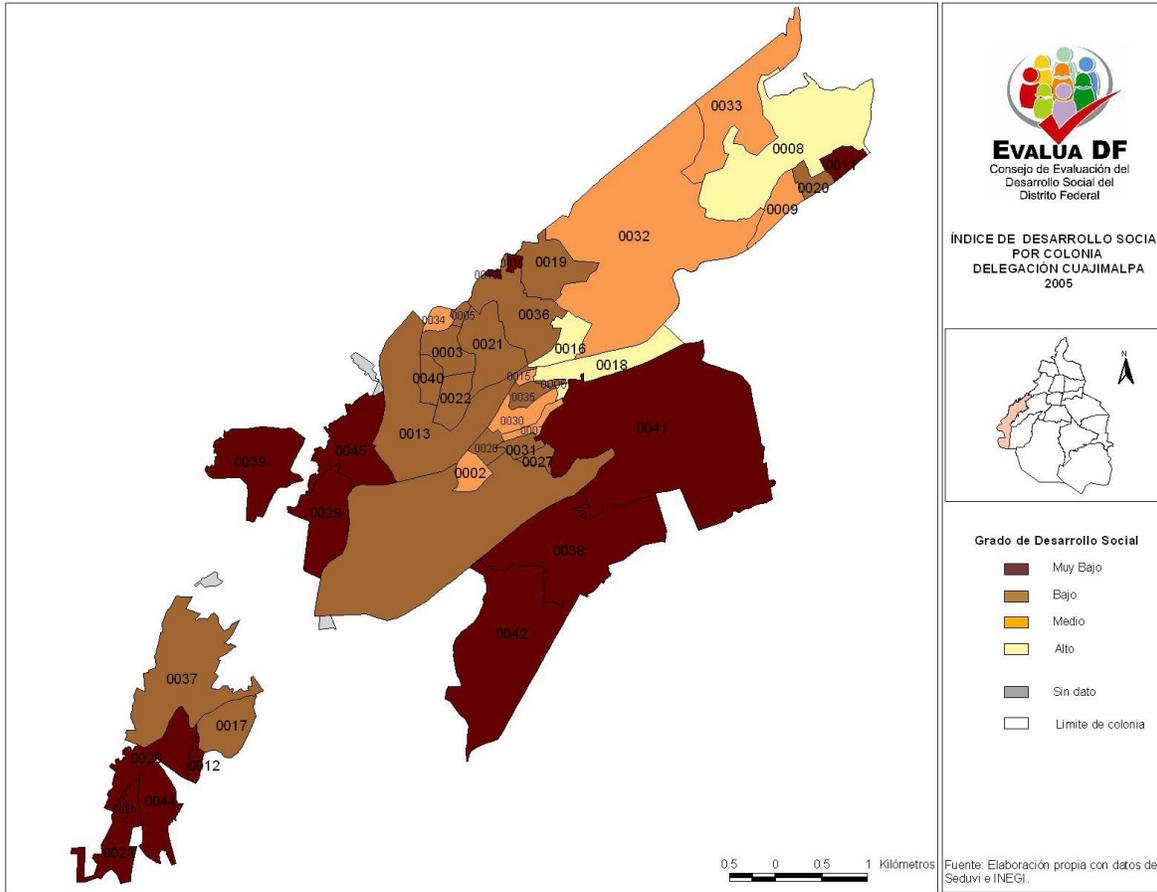


Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal, Octava época, No. 54, 31 de julio de 1997
 “Planos y anexos técnicos de los programas delegacionales del Distrito Federal” p.84

Anexo 8: Mapas de los índices de desarrollo social por colonia (2005) a nivel delegacional

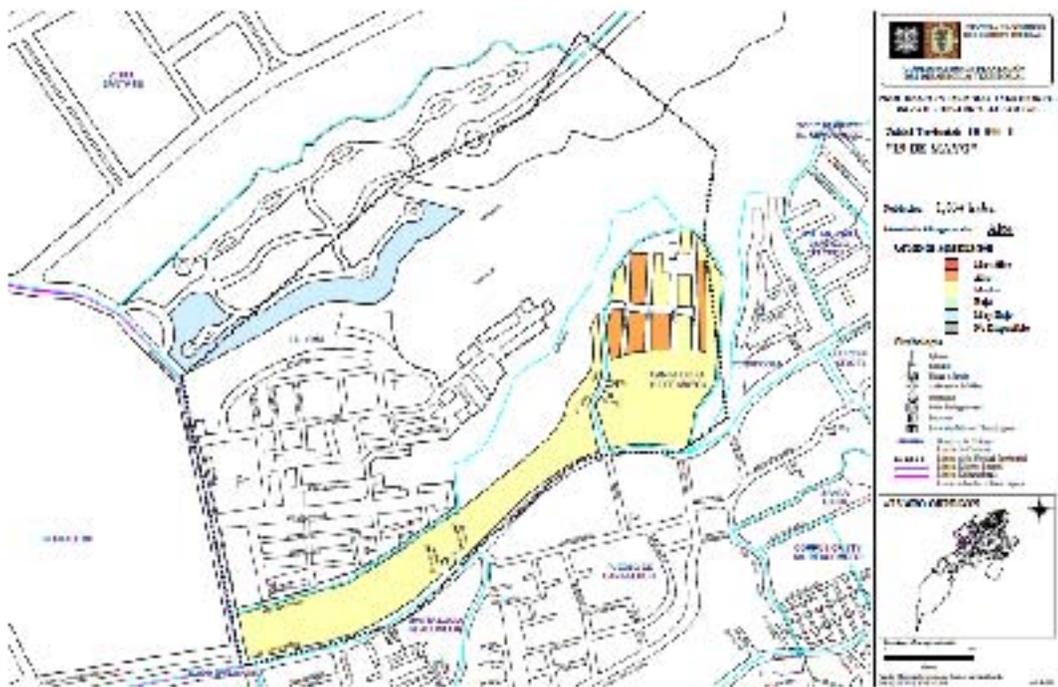


Clave	Nombre de la colonia	Grado de desarrollo social
197	San Gabriel	Muy bajo
215	Tlapechico	Muy bajo
49	Carlos A Madrazo	Muy Bajo
173	Pueblo de Santa Lucía	Muy bajo
211	Tepototla	Muy bajo
209	Tecolalco	Muy Bajo
97	Jalalpa Tepito 2da ampliación	Muy bajo
134	Lomas de Nuevo México	Bajo
201	Santa Fe	Alto
202	Santa Fe Centro Ciudad	Alto
203	Santa Fe La Loma	Alto
160	Paseo de las lomas	Alto



Clave	Nombre de la colonia	Grado de desarrollo social
41	Santa Fe Cuajimalpa	Muy bajo
19	Granjas Navidad	Bajo
36	San José de los Cedros	Bajo
35	Memetla	Bajo
21	Jesús del Monte	Bajo
15	El Molinito	Medio
30	Lomas de Memetla	Medio
7	Ampliación Memetla	Medio
32	Lomas de Vista Hermosa	Medio
16	El Molinito (2)	Alto

Anexo 9: Mapas de marginación por colonia (selección de colonias aledañas a la ZEDEC Santa Fe) con datos del censo de 2000.



Nota acerca de la metodología de elaboración de los mapas: El Atlas Socioeconómico y de Marginación del Distrito Federal fue elaborado por la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (COPLADET) a partir de la información estadística y cartográfica del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 a nivel de manzana. Este nivel de información está integrado por las 61 mil 401 manzanas urbanas del Distrito Federal y contiene datos de 173 variables sobre demografía, salud, ingreso, empleo, educación, estado civil, fecundidad, hogares, ocupantes, vivienda, hacinamiento y disponibilidad de bienes patrimoniales. Es de desatacar que el nivel de información en el que está realizado este trabajo ofrece la posibilidad de identificar las zonas en donde habita la población con más carencias, rezago y exclusión de satisfactores básicos.

Anexo 10: “Vecinos protestaron por el plan de Santa Fe” por Kenya Ramírez, periódico Excelsior, jueves 9 de febrero de 2012

Unas 70 personas marcharon ayer en contra del proyecto que se discute en la ALDF. Por casi dos horas, residentes de las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa realizaron ayer la tercera manifestación en contra del Plan Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU) de Santa Fe, en demanda de que se repita la consulta pública y se revise a detalle el documento enviado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Más de 70 personas, algunas integrantes de Vive Tarango, Asociaciones Ciudadanas Unidas del Poniente, Movimiento Ciudadano Pro Santa Fe y vecinos en general se congregaron 9 horas en la glorieta Vasco de Quiroga y otros tres puntos para marchar hacia Puerta Santa Fe.

Elementos de seguridad capitalina y de la delegación Cuajimalpa acudieron para permitir el paso de los manifestantes sin ocasionar problemas mayores de tráfico en el corporativo. Gerardo Ocampo, presidente del Centro para el Desarrollo Urbano de Santa Fe, comentó que buscan una reunión con integrantes de la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la ALDF, idea que hace unos días manifestó el legislador del PRD Leonel Luna, sin establecer fecha ni condiciones.

Ocampo dijo que hasta el momento el diputado panista Rafael Calderón es el único con disposición de discutir algunos puntos. “Los invitamos a un recorrido por Santa Fe para que veamos los elementos en los que estamos en contra, que sientan las horas de tráfico y las incongruencias de seguir construyendo cuando se requieren áreas verdes. Necesitamos una respuesta por parte de la Asamblea Legislativa.” Dijo. “no nos vamos a volver a manifestar por el momento, vamos a esperar la respuesta y a pedir que se reelabore el proyecto del Plan Parcial y se garantice una nueva consulta ciudadana”.

Entre las solicitudes de los colonos contrarios al PPDU están garantizar el abastecimiento suficiente de agua potable, reordenar las vialidades y su interconexión con entradas y salidas de calles primarias, incluir un transporte público moderno y ciclovías, y trabajar en la protección de reservas ecológicas, barrancas y áreas verdes.

También piden convertir el predio La Mexicana en un parque público con equipamiento urbano y no construir más vivienda como se tiene proyectado, el rescate del Bosque de Tarango y el Desierto de los Leones, y la colocación de luminarias en vialidades y áreas peatonales.

Los diputados José Luis Rendón Oberhauser y Leonel Luna indicaron que posponer la discusión del Programa Parcial de Santa Fe les permitirá analizar el documento enviado por el Gobierno del DF y las propuestas de los vecinos.

SE MANIFESTARON POR DOS HORAS

Vecinos protestaron por plan de Santa Fe

Unas 70 personas marcharon ayer en contra del proyecto que se discute en la ALDF

POR KENYA RAMÍREZ
kramirez@excelsior.com.mx

Por casi dos horas, residentes de las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa realizaron una protesta manifestación en contra del Plan Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU) de Santa Fe, en demanda de que se repita la consulta pública y se revise a detalle el documento enviado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Más de 70 personas, algunas integrantes de Viva Tzucargo, Asociaciones Ciudadanas Unidas del Puente, Movimiento Ciudadano Pu. Santa Fe y vecinos en general, se congregaron a las 9 horas en la Glorieta Vasco de Quiroga y otros transportes para marchar hacia Puerta Santa Fe.

Elementos de seguridad municipal y de la delegación Cuajimalpa acudieron para permitir el paso de los manifestantes sin ocasionar problemas mayores de tráfico en el corredor.

Gerardo Ocampo, presidente del Centro para el Desarrollo Urbano de Santa Fe, comentó que buscan una reunión con integrantes de la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la ALDF, idea que fue rechazada por el legislador del PRD Leonel Luna, sin establecer fecha ni condiciones.

Ocampo dijo que hasta el momento el diputado panista Rafael Calderón es el único con disposición de convocar a una



Se congregaron desde las 9 horas y marcharon hacia Puerta Santa Fe.

Los manifestantes piden un recuento por Santa Fe para que pierdan las horas de tráfico.

seguir construyendo cuando se reanuden áreas verdes. Necesitamos una respuesta por parte de la Asamblea Legislativa", dijo. "No nos vamos a volver a manifestar por el momento, vamos a esperar la respuesta y a pedir que se revolote el proyecto del Plan Parcial y se establezca una nueva

interacción con entradas y salidas de calles primarias, incluir un transporte público moderno y eléctrico, y trabajar en la protección de reservas ecológicas, hídricas y áreas verdes.

También piden convertir el predio La Mediana en un parque público con equipamiento urbano y no construir más viviendas como se tiene proyectado, el retiro del Buzque de Turango y el Desierto de los Leones, y la colocación de luminarias en viviendas y áreas peatonales.

Los diputados José Ilacón Oberchansky y Leonel Luna indicaron que posponer la discusión del Programa Parcial de Santa Fe les permitió analizar el documento enviado por el Gobierno del DF y las necesidades de los vecinos.

El caos, por un trailer

Al menos tres horas de caos vial provocaron cientos de automovilistas que quedaron atrapados en la mañana de ayer en el caso vial provocado por la descomposición de un camión en la carretera México-Toluca, a la altura del puente de Comalá.

Después de que reportes de la Policía estatal, el tráfico quedó interrumpido en varios kilómetros, quedó atrapado a los lados del kilómetro 111 de esa vía rápida, obstruyendo la circulación hasta la zona de cooperativas de Santa Fe.

Algunos de los camioneros de la empresa constructora de Camur y de Toluca de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado federal para tratar de agilizar la vialidad.

El caos vial interrumpió con ayuda de miligramos hacia el área económica de Puerta Santa Fe para liberar el paso de vehículos.

El caos vial afectó principalmente a quienes viajan como Peñón y al Paseo de la Reforma y Conde Iturbide y se interrumpió por horas de las Palmas y Peñón y al Paseo de la Reforma y Conde Iturbide, que se interrumpió al ser reabierto para camión a la altura.

Al término del tráfico se abrió el tráfico que provocó la manifestación de los vecinos y se abrieron de nuevo las vías de Santa Fe, que se interrumpieron en la mañana.

Anexo 11: “Menos gente en Santa Fe” Por Jessica Castillejos, periódico Excelsior, viernes 10 de febrero de 2012

Vecinos piden que el proyecto del Programa Parcial busque una nueva figura para sustituir al Fideicomiso que administra esa zona.

El nuevo Programa Parcial de Santa Fe, propuesto a la Asamblea Legislativa del DF (ALDF), busca bajar la densidad poblacional en esa zona.

El diputado Leonel Luna explicó que el planteamiento es poner mayores candados a los permisos de construcción y, sobre todo, disminuir los niveles de las nuevas edificaciones.

Esta semana la Comisión de Desarrollo e Infraestructura de la ALDF retrasó la discusión de este programa, enviado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), con el objetivo de recibir las propuestas de los vecinos y analizar a fondo el documento.

“El Programa Parcial de Santa Fe representa una magnífica oportunidad para esta Legislatura, para el Gobierno de la ciudad y los gobiernos delegacionales de Cuajimalpa y Álvaro Obregón para ordenar y generar un crecimiento equilibrado, que mitigue los contrastes y genere mejores condiciones urbanas en la zona”. Manifestó Luna.

Indicó que otro de los temas, donde se pondrá especial atención, es el de las vialidades que permiten el acceso y salida del complejo de Santa Fe.

“El tema de las vialidades y transporte público es sumamente importante, tenemos que mejorar los accesos a esa zona tan importante de la ciudad. También queremos que se resuelvan los problemas de infraestructura de drenaje, ya que hay algunos edificios que descargan a cielo abierto, sobre algunas barrancas”, indicó el diputado local.

Luna aseguró que el objetivo es lograr un equilibrio en la zona, es decir, que el complejo de Santa Fe se conserve como uno de los principales polos de inversión de la ciudad, pero sin afectar a las colonias aledañas.

Para ello, dijo, es necesario tener una mayor planeación urbana, por lo que el nuevo Programa Parcial debe imponer mayores reglas a las inmobiliarias y desarrolladores para cumplir con los estudios de impacto ambiental y urbano.

Asimismo se está planteando que el documento incluya la nueva figura que va a sustituir al Fideicomiso de Santa Fe, ya que consideran que ese modelo quedó rebasado, y hace falta una figura que logre que los recursos que se asignen en la zona sirvan para combatir los contrastes sociales entre el complejo y el pueblo de Santa Fe.

Luna señaló que aún no existe fecha para las reuniones con vecinos, pero algunos de los temas que están demandando son: agua potable, reordenamiento de vialidades, transporte,

pasos peatonales, ciclovías, parques públicos, rescate de las barrancas, plantas de tratamiento de agua, luminarias, seguridad pública y respeto a los usos de suelo.

Menos gente en Santa Fe

Los vecinos piden que el propósito del Programa Integral de mejoramiento de la ciudad sea reducir el número de habitantes que administran esos recursos.

UNA VISITA A SANTA FE
por el periodista argentino...

El senador Eugenio Paredes de Santa Fe, después de la Asamblea Legislativa del DF LAEDFA, hizo un breve discurso...

El diputado Leonel Luna explicó que el planteamiento es para mejorar los servicios y la calidad de vida de los habitantes...

Tal vez sea la Comisión de Desarrollo y Obras Públicas de la Legislatura...

El Programa Integral de mejoramiento de la ciudad de Santa Fe...

Para mejorar y generar un crecimiento...

También que otros de los temas...

El tema de las viviendas y el transporte público...

Trabaja cuestiones que se relacionan con los problemas de infraestructura de tránsito...

RECLAMOS

- Limpieza de Santa Fe
- Seguridad
- Transporte público
- Vivienda
- Parques y áreas verdes
- Luminarias

desarrollo a cielo abierto, sobre algunas barrancas...

Luna aseguró que el objetivo es lograr un equilibrio en la zona...

Para ello, dijo, es necesario...

El senador Paredes hizo un comentario...

Asimismo...

El senador Paredes de Santa Fe...

El tema ya quedó resuelto...

Luna explicó que aún se...

Trabaja cuestiones que se...



También dice que se necesitan las plantas de infraestructura de tránsito.

LEONEL LUNA

770-0000

El senador ya quedó resuelto...

Luna explicó que aún se...

Trabaja cuestiones que se...

Anexo 12: “Aún ignoran monto para plan Santa Fe” Por Jessica Castillejos, periódico Excelsior, martes 14 de febrero de 2012

El delegado Eduardo Santillán pidió a la ALDF un fideicomiso que permita administrar los recursos de manera más equitativa.

El delegado en Álvaro Obregón, Eduardo Santillán, dijo que su administración desconoce el mecanismo y monto que el Gobierno del Distrito Federal va a otorgar este año para el mantenimiento de la zona de Santa Fe.

Por ello pidió a diputados locales que en el nuevo Programa Parcial, que se encuentra actualmente en análisis, se incluya un fideicomiso público que permita una administración de estos recursos de manera más equitativa.

“Hoy sigue existiendo discrecionalidad por parte de la Secretaría de Finanzas acerca de cuál es la cantidad de recursos que le transfiere en primera instancia el fideicomiso y después como los ejerce la asociación de colonos. De tal manera que no tuvimos ningún avance en materia de asignación presupuestal hacia Santa Fe; sigue existiendo el mismo vacío presupuestal y de servicios básicos en Santa Fe”, expresó Santillán ante integrantes de la Comisión de Administración Pública de la Asamblea Legislativa del DF (ALDF).

Indicó que esto ha provocado que exista un vacío presupuestal y de prestación de servicios básicos en esa zona de la ciudad.

Las estimaciones delegacionales señalan que, para otorgar un mantenimiento anual a la infraestructura de Santa Fe, se necesitan entre 200 y 250 millones de pesos, pero el Fideicomiso ha reportado que las asignaciones presupuestales son de 20, 40 o 60 millones, cuando el compromiso de las autoridades capitalinas era de 120 millones de pesos.

Durante su comparecencia ante el órgano legislativo, Santillán indicó que la propuesta delegacional para el Programa Parcial de Santa Fe es que el documento tenga una visión integral para resolver las diferentes problemáticas de la zona.

“Uno de los problemas que tuvo el anterior plan es que se consideró sobre todo un tema de usos de suelo y no de un desarrollo integral precisamente de la zona.” Expresó Santillán.

En cuanto al tema de presupuesto participativo, Santillán pidió que se revise la Ley de Participación Ciudadana para que se incluya como requisito de los proyectos una viabilidad técnica y jurídica.

Indicó que, tan sólo en su demarcación, 20 proyectos aprobados por los comités vecinales eran inviables. “Algo que ha perjudicado en diversas delegaciones es la falta de dictámenes técnicos. Se plantean proyectos sin viabilidad, como los muros de contención, los cuales

cuestan entre dos y ocho millones de pesos, cuando el presupuesto es de 198 mil pesos.”
 Manifestó.

DELEGACIÓN ALVARO OBREGÓN

Aún ignoran monto para plan Santa Fe

El delegado Eduardo Santillán pidió a la ALDF un fideicomiso que permita administrar los recursos de manera más equitativa

POR JESSICA CASTELLANOS
 jcastellanos@excelsior.com.mx

El delegado Alvaro Obregón, Eduardo Santillán, dijo que su administración busca el equilibrio y recordó que el Gobierno del Distrito Federal ya otorgó estatus para el mantenimiento de la zona de Santa Fe.

Por ello pidió a diputados locales que en el nuevo Programa Patria, que se encuentra actualmente en consulta, se incluya un fideicomiso público que permita administrar los recursos de estos recursos de manera más equitativa.

“Hoy sigue existiendo una discrecionalidad por parte de la Secretaría de Finanzas acerca de cuál es la cantidad de recursos que le transiere en primera instancia el fideicomiso y después cómo los ejerce la asociación de colonos. De tal manera que no tenemos ningún control ni materia de negociación por separado hacia Santa Fe ni siquiera entrando el nuevo año presupuestal y no prestamos un servicio adecuado en Santa Fe”, expresó Santillán



El delegado Alvaro Obregón, Eduardo Santillán (a la izquierda), pidió que se incluya en la Ley de Participación D, un mecanismo que permita administrar los recursos de manera más equitativa.

El delegado Alvaro Obregón, Eduardo Santillán (a la izquierda), pidió que se incluya en la Ley de Participación D, un mecanismo que permita administrar los recursos de manera más equitativa.

“Antes se consideró sobre todo un tema de escritorio, sin y no de un desarrollo integral de la zona”.

COMUNICACIÓN PÚBLICA
 JESSICA CASTELLANOS

una integrante de la Comisión de Administración Pública en la Asamblea Legislativa del DF (ALDF).

Dijo que eso ha provocado que exista un vacío presupuestal y una prestación de servicios inadecuados en la zona de la ciudad.

Las estimaciones delegatónicas señalan que, para otorgar un mantenimiento anual a la infraestructura de Santa Fe, se necesitan entre 200 y 250 millones de pesos, pero el Fideicomiso reportó que las asignaciones presupuestales son de 20, 40 o 60 millones, cuando el compromiso de la autoridad capitalina es de 100 millones de pesos.

Durante su comparecencia ante el órgano legislativo, Santillán indicó que la propuesta delegatona para el Programa Patria de Santa Fe es un mecanismo que tenga una visión integral para resolver los diferentes problemas de la zona.

Uno de los problemas que tuvo el anterior plan es que se centró sobre todo un tema

de usos de suelo y no de un desarrollo integral para beneficio de la zona”, expresó Santillán.

En cuanto al tema de participación participativa, Santillán pidió que se revise la Ley de Participación Ciudadana para que se incluya como requisito de los proyectos una viabilidad técnica y jurídica.

Indicó que las sólo en su administración, 25 proyectos aprobados por los comités técnicos eran instables. “Algo que se perjudicó en diversas delegaciones es la falta de dictámenes técnicos. Se planteó proyectos sin estabilidad, como los muros de contención, los cuales cuestan entre dos y ocho mil millones de pesos, cuando el presupuesto es de 298 mil pesos”, manifestó.