

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**  
**CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE**  
**CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES - ACATLÁN**

**GESTIÓN PÚBLICA Y ORDENAMIENTO**  
**TERRITORIAL EN MILPA ALTA**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO**  
**EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA**

**ADÁN ARENAS BECERRIL**

**TUTOR:**

**DR. HÉCTOR ÁVILA SÁNCHEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, JUNIO 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS

Con profundo agradecimiento a mis sinodales, Dr. Héctor Ávila Sánchez, tutor de esta tesis, Dr. José Antonio Rosique Cañas, Dr. Miguel García Reyes, Dr. Francisco Patiño Ortiz, Dr. Antonio Azuela de la Cueva, por sus valiosos comentarios y sugerencias para el enriquecimiento del trabajo; al personal académico y al equipo de la Coordinación del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de nuestra Alma Mater, por todas sus atenciones. Un reconocimiento especial al CONACYT por su invaluable apoyo en esta etapa de mi formación académica.

A los profesores de nuestra Universidad que, con generosidad y vocación, comparten su conocimiento; a mi familia, especialmente al pequeño Adán, por el tiempo cedido; al Dr. Ramiro Carrillo Landeros, apasionado estudioso de los asuntos públicos; a Gina, Eloy y Zulema, por su amistad y respaldo moral; a los colegas y amigos.

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	Página 5
 <b>CAPÍTULO I. ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	
Gestión pública	12
Administración pública y gestión pública	17
Territorio	22
Ordenamiento territorial	25
Ordenamiento territorial y espacios periurbanos en el Distrito Federal	34
 <b>CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL DISTRITO FEDERAL</b>	
El Distrito Federal: organización política y administrativa	40
Retrospectiva del ordenamiento territorial	49
Instrumentos federales de gestión territorial	57
Instrumentos locales de gestión territorial	60
Instrumentos de gestión territorial en las delegaciones	66

### **CAPÍTULO III. CONFIGURACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN PÚBLICA EN MILPA ALTA**

Milpa Alta como espacio periurbano	74
Actores sociales y territorio en Milpa Alta	77
Tendencias demográficas	80
Terciarización de la economía local	82
Configuración territorial	86
Asentamientos humanos y deterioro ambiental	94
Limitaciones institucionales en torno a la gestión territorial	97

### **CAPÍTULO IV. PAUTAS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MILPA ALTA**

Organización política y gestión pública en las demarcaciones del Distrito Federal	102
La participación ciudadana, elemento fundamental de la gestión pública	105
Planeación territorial estratégica	108
Coordinación institucional	111
Franjas territoriales como instrumentos de ordenamiento	112
Apoyo y fomento al desarrollo agrícola	119
Valores de identidad y ordenamiento territorial	123
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>127</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>135</b>

## INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México es objeto de diversos análisis bajo enfoques multidisciplinarios que exploran sus aspectos económicos, sociales, históricos, demográficos, urbanos, geográficos, políticos y administrativos, pero casi siempre a partir de un examen generalizado que conduce a una percepción uniforme de los fenómenos que en ella ocurren, de tal manera que son escasos los estudios acerca de los problemas específicos al interior de las demarcaciones territoriales. Existe una cantidad considerable de textos donde se establecen importantes diagnósticos relativos al contexto global del Distrito Federal, pero son pocas las investigaciones que inciden en el ámbito de los conflictos delegacionales, cuya singularidad requiere un trato diferenciado para que sea susceptible de analizarse, conocerse y resolverse.

Uno de los asuntos poco explorados en la ciudad capital es el ordenamiento territorial, cuya trascendencia social está dada “de origen”, pues significa la posibilidad de racionalizar y organizar el ámbito donde se desarrollan actividades humanas para hacer viable la asignación óptima de espacios físicos, el uso racional de recursos naturales y la protección del ambiente, con la finalidad de lograr una mejor calidad de vida. Este planteamiento implica la idea de bienestar colectivo y, en consecuencia, la presencia de distintos órganos e instrumentos de gestión pública como responsables de planificar, organizar, determinar y conducir las medidas necesarias para la consecución de tal fin.

El tema territorial en el Distrito Federal ha sido abordado a través de distintos enfoques; sin embargo, es escasa la literatura que al respecto existe desde la perspectiva de la administración pública, disciplina que permite analizar el papel de las instituciones gubernamentales en relación con otros actores. La presente investigación hace referencia a los mecanismos de gestión orientados al ordenamiento del territorio en el Distrito Federal y particularmente en Milpa Alta; por ende, aborda el análisis de los instrumentos con los que se ha pretendido

regular el uso del espacio en dicha delegación y sus repercusiones en la esfera productiva y calidad de vida de sus habitantes, a fin de proponer un modelo que incluya medidas para un uso más racional y funcional del territorio en la demarcación.

Los intentos por analizar y explicar los problemas territoriales serían incompletos si se omite el papel que al respecto desempeñan las instituciones públicas, pues las tareas de gestión urbana, desarrollo económico, protección al ambiente, desarrollo rural y diversos mecanismos para organizar y aprovechar los espacios, invariablemente se encuentran ligados al quehacer de las estructuras gubernamentales. La consideración de este elemento adquiere una significación especial, toda vez que a partir de él puede entenderse mejor el diseño de ciertos sistemas de trabajo, programas, proyectos y procedimientos; pero no sólo eso, sino que además permite comprender y explicar los porqués de determinadas decisiones políticas, donde tiene lugar el juego de intereses y es menester recurrir a diferentes medios de persuasión, consenso y concertación a fin de atemperar los conflictos sociales; así, la gestión pública adquiere un rol trascendental como condicionante de la aceptación o descrédito de las organizaciones del gobierno ante la sociedad civil.

En diversas zonas del Distrito Federal las irregularidades territoriales representan un fenómeno preocupante en el presente y futuro, sobre todo en áreas clasificadas como reserva ecológica. Se registran conflictos derivados de la incertidumbre sobre los usos permitidos del suelo por la ambigüedad que caracteriza a los programas y medidas restrictivas tendentes a evitar la expansión de la mancha urbana. A esto contribuyen los escasos y deficientes mecanismos de coordinación institucional, inadecuados canales de comunicación entre estructuras gubernamentales y sociedad civil, así como la falta de una aplicación efectiva de sanciones a quienes transgreden las endebles disposiciones normativas en la materia, que con cierta frecuencia incurren en este tipo de actos ante la impavidez de las autoridades, amparados por algún partido político o grupo de interés.

Existen diferentes mecanismos y órganos gubernamentales que tratan de atemperar los problemas vinculados con el territorio, pero los esfuerzos son insuficientes. A pesar de que se cuenta con disposiciones jurídicas y administrativas persiste el magro papel de los distintos órdenes de gobierno, sobre todo en el plano local, donde tanto a nivel central como en la esfera de las delegaciones se actúa con base en instrumentos de corte urbanista, omitiendo que el ordenamiento territorial tiene un campo mucho más amplio y abarca lo estrictamente urbanístico, pero también aspectos del ámbito rural, esfera productiva, entorno ecológico e incluso elementos de identidad cultural.

Jurídicamente los gobiernos de cada demarcación tienen facultades en materia de usos de suelo, reservas territoriales, control de giros mercantiles, vivienda, medio ambiente y servicios, entre otros, pero carecen de mecanismos efectivos de coordinación, diseño de políticas y control gubernamental para establecer un modelo funcional de gestión territorial. La delimitación de zonas para asentamientos humanos es imprecisa, lo cual propicia una expansión anárquica y representa altos costos, así como presiones hacia el gobierno por parte de los ocupantes de áreas restringidas. En el caso de Milpa Alta, la autoridad local tiene una intervención inconsistente sobre el uso y transformación de su territorio, limitándose a atenuar los conflictos mediante la aplicación de medidas correctivas, principalmente basadas en la negociación y consentimiento de acciones al margen de la ley, sin incidir de manera determinante en su resolución definitiva.

Los escasos resultados de la gestión realizada por las delegaciones políticas se explica, al menos parcialmente, porque a pesar de las diversas reformas realizadas en años recientes, no cambiaron su condición jurídica, pues siguen siendo órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados al gobierno central del Distrito Federal, con el cual persiste una relación de dependencia. Lo anterior redundo en una mínima efectividad del quehacer gubernamental al interior de cada demarcación y, aunque tienen varias funciones

administrativas, no son beneficiarias de la descentralización, que implica transferencia de atribuciones institucionales, financieras y de gestión; de ahí las restricciones para incidir de manera directa y autónoma en la resolución de problemas que involucran el interés público, como es el caso del ordenamiento territorial.

Se parte del supuesto de que un modelo eficaz, eficiente y efectivo de gestión territorial tiene que desarrollar un sistema capaz de auspiciar el diseño, aplicación, actualización, modernización y perfeccionamiento de las estrategias, normas, políticas y procesos articulados como un todo incluyente del trabajo gubernamental, participación ciudadana y mejoramiento tecnológico, respetando la idiosincrasia local, a fin de evitar la entropía persistente en la instrumentación de programas y plantear alternativas para el desarrollo local en Milpa Alta.

El trabajo se desarrolla en cuatro capítulos y se sustenta, fundamentalmente, en un análisis bibliohemerográfico, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos teóricos e históricos; aquí cabe señalar el apoyo y orientación de diversos académicos del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de nuestra Universidad, principalmente los responsables de los seminarios de investigación. También se obtuvo información de fuentes directas, mediante entrevistas y pláticas sostenidas con algunos de los actores sociales involucrados en los asuntos territoriales de la demarcación, como servidores públicos de la delegación y del gobierno central del Distrito Federal, representantes comunales y habitantes cuyo interés por su tierra se ha manifestado de diferentes formas y durante varios años. Asimismo, se incluyen datos empíricos, derivados del contacto cotidiano con el territorio de Milpa Alta.

El primer capítulo constituye el marco teórico; en él se analizan conceptos tanto de la gestión pública como del ordenamiento territorial y se establece la relación entre ambos, destacando la importancia del papel que desempeñan las instituciones gubernamentales en el uso, destino y aprovechamiento de los espacios físicos. De

igual forma, se describe el proceso de conformación de espacios periurbanos en la periferia de la ciudad, qué papel desempeñan, cómo se relacionan con el ámbito urbano y qué implicaciones conlleva tal fenómeno.

En el segundo capítulo se hace alusión a la gestión pública en el Distrito Federal, entidad federativa con un régimen político y administrativo especial dentro del Estado mexicano; se analizan las principales características y atribuciones de las demarcaciones territoriales en su calidad de órganos subordinados al gobierno central de la capital del país. Asimismo, contiene referentes históricos sobre los instrumentos de gestión territorial en el Distrito Federal; el análisis parte de la etapa posrevolucionaria, cuando las instituciones del gobierno mexicano se desarrollaron de manera notable; se describen algunos de los instrumentos aplicados desde la década de los años veinte del siglo pasado, hasta llegar al estudio del reciente marco legal e institucional de los asuntos territoriales en las delegaciones políticas de la capital, sin perder de vista la intervención tanto del gobierno federal como local. Se hace énfasis en las disposiciones del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa Delegacional, que establecen los lineamientos para la actuación de la gestión pública en materia de ordenamiento territorial en Milpa Alta.

El tercer capítulo se refiere a Milpa Alta como un espacio periurbano de la Ciudad de México; se mencionan algunos de sus problemas vinculados con elementos demográficos, ambientales e institucionales que contribuyen a la proliferación de irregularidades ligadas con el uso de espacios físicos y la transformación de la esfera productiva local, la cual tiende a un proceso de terciarización económica que afecta códigos, valores y modos de vida tradicional y lleva a la necesidad de modificar la gestión pública en el espacio local. Aquí también se mencionan algunas consecuencias negativas por la ausencia de una política de ordenamiento territorial, con una crítica al diseño y aplicación de instrumentos bajo una visión urbanista, lo cual denota una posición parcial y segmentada del territorio,

omitiendo que éste también implica elementos de carácter rural, ambiental, social, económico y político.

En el cuarto capítulo se plantean algunas sugerencias que pretenden aportar elementos para la formulación de alternativas en materia de ordenamiento territorial y gestión pública en Milpa Alta; se trata de una propuesta para mejorar el quehacer de la gestión pública en relación con el ordenamiento del territorio en la demarcación. Hay una advertencia sobre la necesidad de replantear los esquemas de gestión pública en el Distrito Federal, particularmente a través de un proceso de descentralización que otorgue mayores atribuciones a los gobiernos delegacionales para que éstos actúen con eficacia ante los problemas dentro de su ámbito espacial; asimismo, se sugiere el diseño de instrumentos de gobierno basados en una visión integral de los fenómenos sociales para superar percepciones segmentadas y unidimensionales, lo cual exige ajustes en los cuadros administrativos y una coordinación institucional cuyas acciones favorezcan la racionalidad de la gestión territorial, respetando los elementos de identidad comunitaria en la demarcación.

Finalmente, se incluye un apartado que contiene las conclusiones que derivaron del desarrollo de la investigación; aquí se confirma la necesidad de establecer mecanismos jurídicos, políticos y administrativos funcionales para que la gestión territorial en las delegaciones del Distrito Federal, particularmente Milpa Alta, pueda tener un efecto real en beneficio de sus pobladores y del entorno.

CAPÍTULO I  
ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA  
GESTIÓN PÚBLICA Y EL  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## Gestión pública

El análisis del concepto “gestión pública” remite a la consideración etimológica y semántica de los vocablos que lo conforman. El término gestión deriva de la voz latina *gestio, gestionis*; denota acción y efecto de gestionar o administrar e implica la realización de diligencias necesarias para lograr objetivos. A través de ella se fijan campos de acción y la manera en que debe operar cada uno de las partes integrantes de una unidad organizada, esto significa que las funciones de gestión se llevan a cabo mediante la organización de elementos de una empresa y el establecimiento de órdenes y mandatos para la ejecución de diversos actos, observando que éstos se cumplan.<sup>1</sup>

La gestión también hace alusión al gobierno de intereses o bienes, especialmente de carácter público; así, se confirma su equivalencia con la administración, entendida como un conjunto de reglas sistemáticas para gestionar negocios y, en particular, para aplicar determinados medios destinados a la consecución de los fines del Estado; de este modo puede decirse que, en alguna de sus acepciones, se refiere al complejo ámbito de los asuntos públicos. José Juan Sánchez<sup>2</sup> destaca el carácter multifacético de esta disciplina y señala que tiene diversas interpretaciones; siguiendo a Drucker y Gvishiani, establece que la gestión es un factor determinante en la transformación tanto de las organizaciones privadas como públicas, pues independientemente de cuál sea la misión específica de cada una de ellas, es una función genérica cuyo desarrollo e importancia constituyen la expresión natural y lógica del progreso histórico social<sup>3</sup> que implica sistemas de comunicación, cooperación y ejecución tendentes a la consecución de objetivos; en consecuencia, es una actividad humana con muchos años de existencia, aunque recientemente considerada como categoría específica de trabajo y de aplicación sistemática.

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada, T. XXV, Madrid, ESPASA – CALPE, 1979.

<sup>2</sup> Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p.18.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 30.

Por su parte, la palabra público deriva del latín *publicus*, que significa manifiesto, visto o sabido por todos; también se dice de la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo contrapuesto a lo privado y perteneciente o relativo a todo el pueblo, comunidad o ciudad. Nora Rabotnikof<sup>4</sup> ofrece tres criterios para analizar la distinción público-privado: el primero hace referencia a la contraposición entre lo colectivo y la dimensión individual; de manera que *público* hace alusión a aquello que es de interés o utilidad común; es lo contrario de la utilidad e interés individuales; en este sentido, se asume como lo que concierne a un pueblo y, por ende, hace referencia a lo político y al Estado, en su calidad de autoridad colectiva.

El segundo criterio se basa en la contraposición de lo que es visible y lo que está oculto, lo ostensible y lo secreto; en tal forma, lo público se relaciona con lo exterior y manifiesto, en tanto que lo privado se conserva como algo protegido; la idea de “publicidad” ayuda a ilustrar el sentido de este criterio. El tercero remite a la relación apertura-clausura, de manera que lo público se identifica con lo accesible y abierto a todos, mientras lo privado es algo que no está disponible a los otros. De acuerdo con esta autora, se pueden ubicar cuatro contextos de discusión o campos problemáticos en los que se da un uso diverso a la distinción público-privado, de modo que se puede hablar:

“a) de la invocación a la distinción público-privado en el debate en torno al sector público y las privatizaciones; b) de la reivindicación de una esfera de lo público en la tradición participacionista o cívica; c) del análisis de las transformaciones de la vida privada [...] y de la vida pública (entendida como el espacio de la sociabilidad), y d) de la crítica a la distinción público-privado en la literatura feminista.

---

<sup>4</sup> Rabotnikof, Nora, “Público-Privado”, en *Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 604-607.

... Estos cuatro diferentes contextos de debate son una muestra de algunas de las formas de construir la distinción y de señalar campos problemáticos analíticamente distinguibles. En el primero, lo público se asocia con lo político-estatal, mientras que lo privado se identifica con el interés particular, el mercado y en algunas versiones con la `sociedad civil`. En el segundo, lo público se asocia con cívico-político, mientras que lo privado se acerca a la economía, la familia y las relaciones personales. En el tercero, el par público-privado se asocia con formas específicas de sociabilidad, y en el cuarto, al menos inicialmente, lo público se asocia con el Estado, la sociedad civil y la economía, mientras que lo privado se asocia con lo doméstico familiar.”<sup>5</sup>

En este orden de ideas, la gestión pública hace alusión a la acción gubernamental, tiene una marcada cualidad política, se constituye como conducto de la personalidad estatal, manifiesta mayor complejidad que la actividad administrativa en el sector privado en sus procedimientos y estructuras, abarca actividades de dimensiones más grandes y recibe la presión de diversos grupos sociales; se refiere a un conjunto de reglas y decisiones que pretenden coordinar y motivar a las personas para alcanzar metas colectivas e individuales y su acción se desarrolla en un marco de restricciones jurídicas y políticas. La gestión pública es aquella que tiene lugar en el sector público, entendiendo que éste se refiere al

“...área de actividad en la que incide en forma directa, con una orientación consciente y de acuerdo con propósitos preestablecidos, la acción de las diversas unidades con que cuenta el Estado para el logro de sus fines.

Por tanto la idea de sector público no sólo comprende la parte organizada del Estado (gobierno) que deriva hacia el manejo directo del aparato administrativo para el ejercicio legítimo de la coerción física y la dotación de bienes y servicios a la comunidad (administración pública), *sino que se*

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*

*refiere también a una circunscripción, a un ámbito de competencia que en muchos casos le corresponde en forma exclusiva y en otros comparte con los particulares, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés común.*<sup>6</sup>

El ámbito público contemporáneo se caracteriza por la existencia de una sociedad civil más activa, lo cual conlleva la necesidad de aplicar modelos organizativos y de gestión enmarcados en un conjunto de normas, reglamentos, estrategias y procedimientos claros que permitan el uso adecuado de los recursos (humanos, materiales, tecnológicos y financieros) para obtener los mejores resultados en términos de eficiencia, eficacia y transparencia; estas medidas innovadoras también toman en cuenta otros elementos importantes como la coordinación, complementariedad y corresponsabilidad entre gobierno y sociedad a fin de poner en práctica una gestión pública eficaz; en este sentido, cabe apuntar que el papel desempeñado por los particulares en el ámbito de lo público es de suma trascendencia.

En la actualidad se observan transformaciones en estructuras, roles e instituciones para atender de manera más satisfactoria a sociedades abiertas y cada vez más demandantes; de ahí el requerimiento de una gestión gubernamental capaz de crear consensos para dirimir conflictos. Esto confirma la dimensión de lo público, donde si bien el gobierno es uno de los principales protagonistas, no es el único, ya que también se considera el importante papel de la sociedad civil organizada; sin embargo, el hecho de que los particulares asuman una función fundamental en el espacio público, no significa que el gobierno haya sido desplazado como coordinador y regulador, pues al ser el conducto materializador del ente estatal, ejerce la dirección política y el control social, constituyéndose como autoridad.

---

<sup>6</sup> Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, México, Limusa, 1989, pp. 113-114. El subrayado es mío.

Así, la noción de gestión pública tiene que estar necesariamente ligada a la idea genérica del Estado, puesto que es en éste donde encuentra sus bases y obligaciones y quedan determinadas sus competencias, tales como garantizar la vigencia real de los derechos civiles, políticos y sociales. Al cumplir con tal cometido, el gobierno cuenta con un grado de legitimidad y aceptación en el ámbito de la vida comunitaria; al respecto, Ricardo Uvalle señala que "...es inexacto afirmar que la gestión pública es únicamente un asunto de procedimientos y técnicas en sí, porque su importancia llega a los diversos sitios de la sociedad en los cuales el público ciudadano juega un papel clave en su relación con el gobierno. El alcance de la gestión pública está dado por la relación directa entre la sociedad y el Estado, los ciudadanos y el gobierno y las demandas ciudadanas y las políticas".<sup>7</sup> Este autor también sostiene que

"...la gestión es algo más que un modo de hacer las cosas. Es fundamentalmente un sistema de capacidades, comunicación, realización, cooperación y ejecución, que tiene por objeto traducir en resultados lo que se concibe como idea y proyecto. Pero no es una traducción mecánica ni inercial, sino creativa, cambiante sujeta a presiones y portadora de valores, los cuales se condensan en la concepción de que el gobierno y la administración pública son las instituciones responsables de salvaguardar la vida social con sentido justo, democrático y benéfico."<sup>8</sup>

Esta idea permite establecer que los diferentes instrumentos de gestión pública contribuyen al logro de objetivos trazados a través de un sistema de trabajo ordenado, coordinado y cooperativo, con base en criterios racionales; pero además deja entrever que dichos instrumentos se articulan como elemento importante en la legitimación del poder y, por ende, se convierten en canales

---

<sup>7</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "Los fundamentos institucionales de la gestión pública", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

<sup>8</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, "Estudio Introductorio", en Hood, Christopher y Jackson Michael, La Argumentación Administrativa, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. - Fondo de Cultura Económica, 1991, p.37.

significativos para la negociación y conciliación de intereses; tales aspectos denotan el carácter político de la gestión pública y permiten apreciar el estrecho vínculo con el Estado, el gobierno y sus órganos administrativos.

### **Administración pública y gestión pública**

La palabra administración proviene de las voces latinas *ad*, que significa “hacia” o “en sentido de movimiento”, y *ministratio*, del verbo *ministrare*, que hace alusión al acto de servir, ejecutar o aplicar alguna cosa para lograr un fin. Si bien los tratados científicos de esta disciplina son relativamente recientes, su aplicación empírica se remonta a las primeras organizaciones sociales. La necesidad de coordinar esfuerzos es una constante en las diferentes fases del desarrollo de la humanidad; sin esa actitud cooperativa sería inconcebible la evolución tecnológica, política, económica y cultural, pues no son situaciones fortuitas las que establecen condiciones de vida social, sino la capacidad humana de orientarse con base en la deliberación, planificación, trazo de objetivos y utilización de ciertas técnicas, todo ello sustentado en un trabajo conjunto y organizado.

Existen argumentos contundentes para defender la importancia de la administración en la vida del hombre, baste mencionar que es imprescindible para el adecuado funcionamiento de cualquier organismo social, siendo aún más evidente en los grupos de mayor complejidad, puesto que hace factible la simplificación del trabajo al establecer principios, métodos y procedimientos que permiten un grado más alto de efectividad, proporciona lineamientos para optimizar el aprovechamiento de recursos y mejora las relaciones humanas.<sup>9</sup>

La actividad administrativa tiene lugar tanto en el área privada como en la pública; en el primer caso se desarrolla en empresas industriales, comerciales y de servicios, así como en instituciones no lucrativas que pueden ser asociaciones

---

<sup>9</sup> Münch Galindo y García Martínez, Fundamentos de Administración, México, Ed. Trillas, 1995, pp. 25-26.

voluntarias, agrupaciones solidarias y corporaciones diversas.<sup>10</sup> Por lo que respecta a la administración en su rama pública, representa en forma concreta la acción gubernamental, por lo tanto no puede dissociarse de la idea del Estado, pues en él encuentra su razón de ser y este vínculo le otorga un profundo matiz político, que a su vez la convierte en medio de conservación del poder y garante de la estabilidad social.

En este sentido, vale la pena hacer una somera alusión al Estado, concepto complejo que además de incluir los elementos de pueblo, territorio y soberanía,<sup>11</sup> hace referencia a los órganos gubernamentales, cultura, identidad, bien común y a un marco jurídico sobre el cual se fundamentan las acciones realizadas por individuos o grupos en una sociedad. En la actualidad la noción estatal se sustenta en el uso sistemático de procedimientos racionales acordes con una concepción jurídica y política depurada, de tal forma que se asocia con la idea de un Estado de Derecho, cuyos principios se erigen como factor primordial en la armonización y convivencia exterior de los hombres; fomenta una actitud política basada en la ley que se ubica por encima de todo poder y permite la consecución de la justicia social o bien común.

El Estado se materializa con el gobierno, conjunto de instituciones que inciden en diversos ámbitos de las relaciones humanas y definen la orientación política de una sociedad. El gobierno reviste y personifica el poder estatal en cuanto posee la facultad de imponer reglas de conducta para mantener la cohesión social en un territorio determinado; al ejercer autoridad, formula decisiones generales a fin de guardar el orden para garantizar el goce de derechos y sancionar su agravio, de manera que asume el papel de moderador cuando el interés individual no coincide con el interés general o cuando tendencias opuestas entran en conflicto, haciéndose obedecer mediante el uso de las vías institucionales que caracterizan a las sociedades modernas.

---

<sup>10</sup> Carrillo Landeros, *op. cit.* p. 109.

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989, p. 128.

El gobierno requiere de un instrumento para dirigir, orientar, definir y equilibrar las relaciones entre la autoridad política y sociedad civil; uno de los medios más importantes para lograr tal cometido es la administración pública, que se concibe como el conjunto de órganos y procesos que contribuyen a ejecutar la ley para organizar y proporcionar servicios públicos, a fin de satisfacer necesidades sociales con acatamiento de un orden jurídico y apego a ciertos principios de legitimación. En su carácter de instrumento de gobierno, posee un dinamismo extenso, pues su aspecto multifacético le permite involucrarse en la organización y realización de diversos asuntos del orden público, por lo que esencialmente posee un carácter político.

Cabe decir que, aún cuando se reconoce y asume que la administración pública es un instrumento de gobierno y su acción siempre se apega a un orden legal determinado, son rechazables los enfoques que la reducen a simple asunto instrumental o mero objeto de la ciencia jurídica. Es cierto que reviste en alguna medida ambas cualidades, pero no encuentra en ellas toda su explicación y fundamento. Lo público se constituye como tal sólo cuando tiene un reconocimiento político, o lo que es igual, cuando la sociedad organizada le atribuye dicha categoría; así, la organización administrativa es una fisonomía específica del Estado, que no puede considerarse irremediablemente subordinada a la voluntad de los gobernantes ni reducirse a simple técnica, ya que su fidelidad analítica y resolutive es ante todo con lo público, en su carácter de mediadora entre el poder estatal y la sociedad civil. La administración pública debe ser definida por su relación con lo público, entendiendo que

“...lo público es una dimensión social que obliga al Estado a salvaguardar un conjunto de intereses considerados como prioritarios por la sociedad. Más propiamente, lo público es una dimensión impuesta al Estado por la sociedad bajo una determinada correlación de fuerzas, en la que ésta consigue poner al margen de la lógica del mercado un complejo de tareas

socialmente necesarias para la reproducción y desarrollo de la sociedad como un todo.”<sup>12</sup>

Con lo anteriormente expuesto, se demuestra que existe una equivalencia entre los términos *administración pública* y *gestión pública*, puesto que ambas denotan un trabajo organizado y sistemático para la consecución de ciertos propósitos; sin embargo, en la actualidad algunos autores establecen diferencias entre ellas, principalmente al considerar determinados modelos de desarrollo, en los cuales la primera se relaciona con el Estado benefactor u omnipresente y la segunda con el Estado modesto o regulador; en consecuencia, a una se la identifica con la acción gubernamental difusa y confusa, mientras que a otra se la vincula con un gobierno eficiente y eficaz.<sup>13</sup> Desde este punto de vista, se sostiene que hay una diferencia entre *administración* y *gestión*, consistente en que la primera

“...connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientado hacia el statu quo, [mientras que la segunda] connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales ... es una concepción más integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas, apoyadas por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo ...”<sup>14</sup>

En este sentido, algunos detractores de la administración han llegado a calificarla como una “... disciplina aplicada y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales, ... [lo cual constituye] una de las

---

<sup>12</sup> Gurza Lavalle, Adrián, “Lo público, un descuido de la administración pública”, en Estudios Políticos, No. 5, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, octubre-diciembre, 1994, p. 147.

<sup>13</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, “Estudio Introdutorio”, en Bozeman, Barry, La gestión Pública. Su situación Actual, México, Fondo de Cultura Económica - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, pp. 20-21.

<sup>14</sup> Sánchez González, *op. cit.* p. 46.

percepciones más comunes que se presentan para atacarla, aunque habría que decir que no se presentan los argumentos concretos para su detrimento”<sup>15</sup>; por lo contrario, existen suficientes elementos para demostrar que estas dos categorías se encuentran estrechamente vinculadas con el ámbito de lo público, puesto que ambas implican la idea de una sociedad políticamente organizada, que no puede concebirse sin la noción del Estado y la presencia de la autoridad gubernamental.

Con la finalidad de no abundar en las discrepancias conceptuales entre *administración pública* y *gestión pública*, pero sin olvidar sus similitudes esenciales, se asume que esta última se identifica con un conjunto de políticas tendentes a la modernización y transformación de la función administrativa del gobierno, de tal manera que permite lograr la flexibilidad, aptitud, agilidad y capacidad suficientes para dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico.<sup>16</sup>

En la presente investigación se opta por el término gestión pública, toda vez que está dirigida al estudio y análisis de un problema relacionado principalmente con la función y el papel de las organizaciones de un gobierno local, donde predominan los criterios microadministrativos en el manejo de los asuntos públicos. El uso de este concepto también permitirá vincular la capacidad institucional del gobierno con la participación de la sociedad civil, calidad de vida y democracia política en un contexto de transformaciones sociales permanentes; esto sin dejar de tener presente que en todo momento se hace referencia a la materialización de políticas gubernamentales por conducto de las estructuras administrativas de las instituciones públicas.

---

<sup>15</sup> *Ibídem*, p. 46.

<sup>16</sup> *Ibídem*, p. 42.

## Territorio

*Territorio* deriva del latín *territorium*, término que, en general, se refiere a una parte de la superficie del planeta que puede estar conformada por tierras, mares, lagos, ríos, estrechos, etc., puede ser terrestre, marítimo, fluvial o aéreo. Se clasifica en diferentes escalas que sirven para establecer distintos planos espaciales que van desde lo local hasta lo supranacional, dependiendo de su magnitud, ritmos temporales, formas de organización, usos y destinos asignados por la acción humana, de tal manera que se pueden encontrar aldeas, barrios, municipios, comunas, departamentos, provincias, regiones, estados-nación y áreas supranacionales; tiene límites o fronteras, consistentes en líneas de separación que pueden ser naturales, como montañas, ríos, lagos o mares, o bien, artificiales cuando se fijan por tratados en líneas imaginarias, grados geográficos o a través de signos exteriores, como postes, columnas, zanjas, edificios, puentes o balizas.<sup>17</sup>

Sin embargo, el territorio no sólo hace alusión al espacio físico, también se articula y coincide con diferentes elementos cuya interacción condiciona una serie de fenómenos sociales, políticos, económicos, ecológicos, administrativos, jurídicos y culturales. Por eso, su estudio implica la necesidad de tomar en cuenta lo que en torno a él proponen disciplinas como la antropología, sociología, ciencia política, geografía, historia, entre otras.

Desde el punto de vista social y político, se refiere a uno de los elementos constitutivos del Estado y es considerado como el ámbito espacial y soporte material de la soberanía donde se ejerce el derecho de dominio y autoridad. En este sentido, el territorio sólo es concebido en la medida que mantiene una relación con la presencia y acciones de los individuos, pues es a partir de su interacción con la actividad humana como adquiere sentido

---

<sup>17</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada, *op. cit.* T. LX.

"Sin sujetos humanos no hay territorio, sino sólo partes de la superficie terrestre. La primaria condición natural consiste en que esa parte de la superficie terrestre...sólo interesa en cuanto el espacio habitado por el hombre...No hay duda que la unidad del Estado tiene su propia ley y no se constituye únicamente por la comunidad del espacio geográfico, pero la comunidad de espacio es condición esencial de la unidad estatal...Los hombres que viven en la misma tierra están sometidos, por ello, a una relativa semejanza de condiciones espaciales de ordenación y vida...en un Estado cuyo territorio esté formado por espacios [continuos o] discontinuos, cumple el espacio una función de cierre o clausura, por cuanto la mayoría de las disposiciones del Estado tienen validez territorial y no personal."<sup>18</sup>

Desde una perspectiva sociológica y antropológica, el territorio adquiere una importancia en cuanto se constituye como espacio donde se desarrollan actividades humanas; sólo tiene significado en cuanto el hombre lo habita y encuentra en él la huella de generaciones cuya acción participa en la transformación de la naturaleza, sobre todo en los espacios locales. Al respecto José Arocena señala: "En esos territorios emergen las inequívocas señales de destrucción y de construcción propias de la especie humana. Son espacios penetrados por las formas de vida de los hombres que los habitan, por sus ritos, sus costumbres, sus valores, sus creencias."<sup>19</sup> El autor prosigue:

"En los procesos de constitución de identidad de las sociedades locales, el componente territorial es un ingrediente básico. Los casos más interesantes de desarrollo local están frecuentemente ligados a una resistencia activa a abandonar un territorio, extremando por lo tanto la búsqueda de las formas de desarrollo que hagan posible la permanencia...La identificación de un grupo humano con un trozo de tierra se vuelve un factor de desarrollo en la medida en que potencia sus mejores capacidades y los proyecte hacia el

---

<sup>18</sup> Heller, Hermann, Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 160.

<sup>19</sup> Arocena, José, El desarrollo local: un desafío contemporáneo, Venezuela, Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1995, p. 24.

futuro, superando inercias y creando nuevas formas de movilización de los actores humanos y de los recursos materiales."<sup>20</sup>

Gilberto Giménez apunta que las sociedades encuentran en el territorio, en primera instancia, un soporte importante para satisfacer diferentes necesidades de tipo económico, social y político, pero trasciende esta dimensión instrumental y adquiere una connotación simbólica, pues se convierte en "...una especie de pantalla sobre la que los actores sociales (individuales o colectivos) proyectan sus concepciones del mundo. Por eso el territorio puede ser considerado como una zona de refugio, como medio de subsistencia, como fuente de recursos, como área geopolíticamente estratégica, como circunscripción político-administrativa, etcétera; pero también como paisaje, como belleza natural, como entorno ecológico privilegiado, como objeto de apego afectivo, como tierra natal, como lugar de inscripción de un pasado histórico y de una memoria colectiva y, en fin, como `geosímbolo´."<sup>21</sup>

Giménez utiliza el concepto de *pertenencia socio-territorial* para referirse al sentido de pertenencia a una colectividad asentada en un territorio, el cual condiciona su estructura y los papeles asumidos por los actores. Reconoce que ante los procesos de globalización en el mundo moderno y sus implicaciones en los diferentes ámbitos de la vida social, el territorio ha dejado de ser un ente "totalizante", tan característico de las sociedades tradicionales donde predominó una orientación unívoca de la vida cotidiana de grupos e individuos. "Lo anterior significa que la pertenencia socio-territorial se articula y combina en un mismo individuo con una multiplicidad de pertenencias de carácter no territorial, como las que se relacionan con la identidad religiosa, política, ocupacional, generacional, etcétera. La propia pertenencia socio-territorial tiende a fragmentarse, tornándose multifocal y `puntiforme´ para muchos individuos marcados por una prolongada

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>21</sup> Giménez, Gilberto, "Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural", en Rosales Ortega, Rocío (coordinadora), Globalización y regiones en México, México, PUEC - FCPyS, UNAM, Miguel Angel Porrúa, 2000, pp. 23-24.

experiencia itinerante, sea por razones profesionales o de trabajo, sea por exilio político o por migración laboral."<sup>22</sup>

Esta idea denota el carácter dinámico y cambiante del territorio, el cual no se refiere únicamente al aspecto físico de una realidad, sino también a su aspecto relacional, pues los flujos de vínculos y relaciones son a su vez condicionados y condicionantes en la transformación del espacio. Constituye un factor de identidad y es construcción social que implica la heterogeneidad de elementos históricos, culturales, étnicos, así como hábitos, usos, costumbres y formas de pensar la vida; es un ámbito de recreación y reproducción de vivencias. Por tanto, se puede afirmar que el territorio no tiene un carácter estático, pues es susceptible de construirse y reconstruirse.

### **Ordenamiento territorial**

*Orden* proviene del latín *ordo*, *-inis*, que significa colocar determinadas cosas en su lugar correspondiente; otra acepción lo relaciona con algún mandato que se debe obedecer, observar y ejecutar, lo cual lleva a la idea de una regla o conjunto de preceptos para dar una debida proporción, forma o régimen a algo, de tal manera que puede considerarse como conjunto sistemático de disposiciones para regir el desempeño o actuación de determinados elementos de carácter social, económico, político, geográfico, jurídico, administrativo, etc. de acuerdo con una serie de propiedades y características que permitan agruparlas y clasificarlas.

El ordenamiento territorial es en primera instancia la clasificación y delimitación de un territorio para que sus habitantes adquieran satisfactores laborales, recreativos, ecológicos, de transporte, infraestructura, comunicaciones, abastecimiento, salud y vivienda, entre otros; implica una serie de actividades humanas desarrolladas en una extensión física y un conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir la distribución óptima de población, así como de actividades

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 33.

económicas y sociales con el fin de otorgar un grado aceptable de calidad de vida.<sup>23</sup>

Según Allende Landa, puede considerarse como "...la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector."<sup>24</sup> Siguiendo el análisis de este autor, el ordenamiento del territorio tiene que ser democrático, funcional y prospectivo, y debe establecer los mecanismos necesarios para la coordinación de políticas desde un enfoque integral; de ahí que sea considerado como una importante tarea política, puesto que involucra la acción de diversos organismos públicos y privados relacionados con la organización del espacio. Gómez Orea coincide con esta idea y señala:

"Con independencia de las peculiaridades propias de los diferentes tipos y figuras de planeamiento que lo configuran, el proceso de ordenación del territorio, en su conjunto, tiene como características fundamentales las de ser:

- *Democrático*, es decir, participativo, dando entrada, por tanto, a la opinión pública y a sus representantes políticos, en todas las fases del proceso.
- *Sistémico*, adoptando un enfoque de sistemas, por cuanto el objeto sobre el que opera es el sistema territorial, en el que tan importante como sus componentes son las interacciones entre ellas.
- *Dinámico*, en lo que respecta a la concepción del sistema sobre el que opera, caracterizado por los procesos de interacción, cambio y regulación inherentes a todo sistema.

---

<sup>23</sup> Greene Castillo, Fernando y Hernández Alavez. La Planeación Urbana en el Distrito Federal, México, PUEC UNAM, 2003, p. 90.

<sup>24</sup> Allende Landa, J. "Política de Ordenación del Territorio y Políticas Sectoriales. El caso de la Comunidad Autónoma Vasca", en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. II Congreso Mundial Vasco, Bilbao, España, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, p. 474.

- *Prospectivo*, atendiendo a distintos escenarios futuros, en función de las tendencias evolutivas a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- *Global*, es decir, que incorpora todos los aspectos que conforman la realidad territorial, asegurando la coordinación de las políticas sectoriales y de los diferentes niveles territoriales, así como la concertación de los agentes sociales que inciden en el territorio. Ello exige, por consiguiente un análisis multi e interdisciplinar de la realidad y de las propuestas.
- *Funcional*, interdependiente, debiendo tener en cuenta la existencia de conciencias regionales, comarcales y locales basadas en unos valores, cultura e intereses comunes.
- *Continuo y cíclico*, que analiza la realidad para tomar decisiones cuyas consecuencias realimentan ese análisis en ciclos a corto plazo orientados a la consecución de una imagen objetivo a largo plazo.
- *Flexible* en sus determinaciones dando posibilidad a variaciones tácticas dentro de la citada imagen objetivo a largo plazo ...”<sup>25</sup>

Por su parte, Massiris<sup>26</sup> establece que se trata de un proceso planificado, integral, coordinado, prospectivo, estratégico y democrático. Como *proceso planificado* se expresa mediante planes, los cuales constituyen su principal instrumento y deben ser flexibles y continuos; este proceso tiene que estar sujeto a los procedimientos de la planificación en la cual los objetivos, metas, políticas, proyectos y acciones se formulan y realizan a partir del conocimiento e interpretación de la realidad y sus tendencias de cambio, considerando los objetivos de desarrollo del Estado y las expectativas sociales.

En cuanto a sus cualidades de *integral* y *coordinado*, señala que el ordenamiento

---

<sup>25</sup> Gómez Orea, Domingo, Ordenación del Territorio. Una Aproximación desde el Medio Físico, Madrid, España, Instituto Tecnológico Geominero de España, 1993, pp. 35-36.

<sup>26</sup> Massiris Cabeza, Ángel Miguel, Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidades y desafíos, Tesis Doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras, Posgrado en Geografía, 2003, pp. 5ss.

territorial deriva de su visión sistémico-integral de la realidad; por ello tienen que considerarse elementos biofísicos, económicos, sociopolíticos, socioculturales, políticos y administrativos de un territorio, así como las aportaciones de las diferentes disciplinas que lo estudian. Su carácter *coordinado* alude a las diversas instituciones que intervienen en el proceso, cuyo sentido puede ser vertical y horizontal. La coordinación vertical se refiere a la acción concurrente entre las instituciones de distintos niveles territoriales que tienen jurisdicción administrativa sobre el territorio; la horizontal a la concurrencia de las distintas políticas sectoriales que se desarrollan en un mismo ámbito territorial.

Su calidad *prospectivo-estratégica* hace énfasis en la necesidad de aplicar procesos de toma de decisiones, criterios y métodos con mira a largo plazo, estimando que los hechos futuros no deben ser sorprendidos, sino el resultado de una construcción colectiva consciente para arribar a escenarios deseados, para lo cual se requiere la participación activa de los actores sociales. Finalmente el carácter *democrático* relaciona al ordenamiento territorial con la legitimidad social en las decisiones y acciones de las políticas de ordenamiento, especialmente en la formulación de planes locales y subregionales, escalas en las cuales la sensibilidad de los grupos sociales es mayor frente a los cambios que se establezcan en el uso u ocupación del territorio y en sus elementos estructurantes.

Como elemento interdisciplinario de integración, el ordenamiento del territorio contribuye a la complementariedad entre los sectores público y privado, así como a la coordinación de tareas entre los distintos órdenes de gobierno; en consecuencia, ayuda a obtener mejores resultados de la puesta en marcha de planes, programas y proyectos, ya sea a nivel local, regional o nacional. Precisamente por ser de naturaleza compleja e interdisciplinaria no puede ser definido de manera unívoca ni definitiva, pues se erige sobre las aportaciones de distintas ramas científicas, admite diversos enfoques conceptuales y metodológicos.

Por su carácter interdisciplinario y la variabilidad de sus significaciones de acuerdo con el campo profesional en que se trate, se han desarrollado varios enfoques de análisis en torno suyo; así, hay concepciones económicas, urbanistas, ruralistas y ambientalistas.<sup>27</sup> Desde el punto de vista económico hace énfasis en la localización espacial de inversiones orientadas a la corrección de desequilibrios territoriales; basa sus criterios principalmente en las leyes de mercado de tal manera que la producción es una de sus más grandes preocupaciones, minimizando en ocasiones la importancia de elementos y procesos naturales no sometidos a la dinámica mercantil, situación que, llevada al extremo, puede contravenir la idea de un desarrollo equilibrado con repercusiones en la calidad de vida.

Desde la perspectiva de los urbanistas el ordenamiento del territorio se encuentra estrechamente ligado con los criterios de clasificación y calificación urbanística del suelo; centra su atención tanto en áreas urbanas como en las urbanizables, excluyendo con ello al suelo rústico o no urbanizable, el cual es estimado sólo como un espacio residual. Una de las más importantes críticas a este enfoque se genera a partir del manejo confuso en los planos práctico y conceptual del ordenamiento territorial y el planeamiento urbanístico; esta confusión desemboca en la idea errónea de considerar al todo en función de una de sus partes. Es cierto que la planeación de áreas urbanas es un elemento importante en los modelos de ordenamiento del territorio, pero éste no puede ser reducido a uno solo de sus ámbitos de aplicación.

Los ruralistas consideran que el ordenamiento territorial debe estar orientado a una transformación que favorezca las condiciones de producción primaria, así como para dotar de equipamiento e infraestructura en áreas rurales. Por estar inmersa en un ámbito donde predominan valores tradicionalistas, esta visión enfrenta ciertos rezagos en comparación con los criterios adoptados en las concepciones económicas y urbanistas; la suposición de una realidad simple y

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 5 ss.

estática, impide que se consideren, por ejemplo, aspectos tan importantes como la agricultura de mercado y los fenómenos de conurbación. Cabe señalar, sin embargo, que recientemente empiezan a tener auge algunos aspectos de este enfoque, a partir de conceptos como la “nueva ruralidad” y la agricultura urbana, entre otros.

En el enfoque conservacionista o ecológico el ordenamiento territorial y la gestión de espacios gira en torno a la idea de usar racionalmente los recursos naturales, y se pretende que las medidas regulatorias en torno al uso del suelo y las actividades productivas estén orientadas a contrarrestar los efectos causados por el fenómeno urbano en relación con el ambiente; esta visión pone énfasis en que el desarrollo de las distintas actividades humanas debe tener el menor impacto negativo posible en la biodiversidad, lo cual implica la intervención de órganos públicos como mediadores en la relación entre el hombre y su medio natural.

Además de las concepciones económica, urbanista, ruralista y conservacionista, existen otros enfoques para abordar el tema del ordenamiento del territorio; siguiendo a diversos autores, Massiris<sup>28</sup> señala algunas de sus orientaciones. En el contexto europeo hay dos maneras de concebir al ordenamiento territorial: una que lo entiende como planificación física a escala regional, subregional y local, con énfasis en el uso y ocupación del territorio, a partir de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación de la planeación urbana municipal; la otra concepción lo vincula estrechamente con la planificación económica y social, con el objeto de garantizar el equilibrio en el desarrollo regional.

Otro enfoque lo entiende como mera planificación física, en términos de asignación de uso de la tierra, localización de población y de actividades económicas. Asimismo se entiende como un proceso integral y complejo cuyos fines últimos se refieren al mejoramiento del bienestar social, a partir de la

---

<sup>28</sup> Massiris, *op. cit.* p. 9.

consideración de parámetros de índole físico-territorial, social, cultural, económica, política y administrativa. Además se puede identificar otro enfoque que aborda el ordenamiento territorial desde un criterio centralizado y economicista (basado en la territorialización de los presupuestos y las inversiones públicas), en contraposición con un criterio descentralizado y de planificación física (consistente en definir y realizar modelos concretos de ordenamiento territorial subestatales).

En tal forma, Massiris concluye que el ordenamiento territorial es un concepto aún en construcción, de carácter polisémico, sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición universal que satisfaga a todos. Por ello, cuando se habla de la organización espacial de una sociedad determinada, debe considerarse que ésta es resultado de un proceso histórico influido por diversos elementos de carácter natural, ideológico, económico e institucional, cuya acción no siempre es fácil de conciliar e integrar. La política territorial tiene el propósito de hacer confluir esos factores heterogéneos, considerando las particularidades a nivel local, regional y nacional; por eso, el ordenamiento del territorio también puede entenderse como un "...método que permite orientar el proceso de evolución espacial del desarrollo económico, social y ambiental, y que promueve el establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades, así como entre los espacios urbano y rural."<sup>29</sup>

Sobre este último punto, habría que destacar las transformaciones ostensibles en las acciones e interacciones de los actores del campo entre sí y con los agentes externos, pues aun con diferencias culturales y limitaciones económicas y tecnológicas, deben encontrar los dispositivos necesarios para articularse con los mercados, las dinámicas urbanas y los procesos de globalización. Por eso, nuevamente, vale la pena destacar que la apreciación territorial va más allá del plano estrictamente físico y se asume como una construcción social que abarca aspectos sociales, históricos, culturales, étnicos, económicos, etc. y, en ese

---

<sup>29</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. Resumen Ejecutivo, p. 9.

sentido, el ordenamiento del territorio constituye un mecanismo integrador de esa heterogeneidad de elementos.

De acuerdo con Pujadas y Font,<sup>30</sup> entre los objetivos fundamentales del ordenamiento territorial se encuentran los siguientes: desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, mejora de la calidad de vida, gestión responsable de los recursos naturales, protección del medio ambiente y utilización racional del territorio. En este sentido, existen al menos tres interrogantes básicas; ¿qué se ordena?, ¿para qué se ordena? y ¿cómo se ha de ordenar? El planteamiento de estas preguntas se refiere, primero, a los usos del suelo, es decir, a la asignación de usos específicos y diferenciados en barrios, municipios, comarcas, etc. en que se subdivide; la segunda pregunta remite a los fines y objetivos propuestos en el ordenamiento, que pueden estar orientados a fines económicos, ecológicos, etc.; la tercera interrogante, concierne a los criterios de racionalidad aplicados para lograr los objetivos establecidos. De esta manera, cuando se ordena el territorio puede elegirse entre distintas alternativas y, para ello, se tienen que cumplir tres requisitos importantes:

1. Usos alternativos. El territorio supone elegir entre diferentes usos del suelo posibles; el proceso de elección implica un conocimiento profundo de los agentes públicos y privados que intervienen sobre el territorio, de cuáles son sus intereses y de cuál es su manera particular de ocuparlo.
2. Criterios sobre qué usos son los más adecuados. Los criterios que se deben tener en cuenta (ambientales, territoriales, económicos, técnicos) han ido evolucionando y recogen las principales preocupaciones del ordenamiento del territorio: desarrollo económico, calidad de vida y preservación del medio ambiente; los principios doctrinales aceptados sirven para jerarquizar las preferencias y escoger las alternativas idóneas.

---

<sup>30</sup> Pujadas, Romà y Font Jaime, Ordenación y Planificación Territorial, España, Ed. Síntesis, 1998, pp. 12 y 13.

Esto implica normalmente llegar a definir un modelo territorial futuro al que se quiere llegar mediante el proceso de ordenamiento.

3. Poder político para impulsar la alternativa escogida. Este tercer requisito implica diseñar un conjunto de políticas territoriales y de instrumentos de planificación, que habrán de convertir en realidad las decisiones territoriales tomadas.

La identificación de estos tres elementos permite fijar una relación entre ordenamiento territorial y gestión pública, proceso en el cual se involucra la participación de organismos gubernamentales en un ámbito específico donde se pretende dar cumplimiento a una serie de aspiraciones, metas y objetivos individuales y colectivos considerados como tareas públicas; por tanto, la acción administrativa del gobierno y el ordenamiento del territorio tienen que ver con el ámbito de la vida social y comparten la cualidad de ser cometidos públicos.

El ordenamiento del territorio, como acción pública, integra elementos de carácter político, económico, social, cultural y ecológico, pues contribuye a la consecución de objetivos comunes, tales como desarrollo social, regulación de uso del suelo protección del ambiente y utilización racional de recursos naturales, en espacios rurales y urbanos, a fin de acceder a un mínimo de calidad de vida. En tal forma, resulta imposible toda medida tendente al ordenamiento territorial si se le desvincula del papel que al respecto desempeñan los distintos entes públicos, los cuales realizan un conjunto de operaciones de carácter jurídico y administrativo que influyen en la configuración espacial.

En este sentido, “se trata de un proceso de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo ... Son cinco los puntos centrales que definen la naturaleza del ordenamiento territorial

como política pública:

- Se trata de una política de Estado
- Está contemplada como política a largo plazo
- Es un instrumento de planificación
- Debe conciliar el proceso de desarrollo económico con la forma de ocupación territorial a la que se aspira
- Tiene como fin último elevar el nivel de vida de la población.”<sup>31</sup>

La relación entre gestión pública y ordenamiento territorial rebasa la mera consideración del espacio físico y el diseño de disposiciones jurídicas e instrumentos administrativos para clasificar los usos del suelo. La intervención de las instituciones del gobierno tiene entre sus fines, efectivamente, establecer una delimitación espacial de acuerdo con un marco normativo, pero va más allá en tanto que debe estimar diferentes elementos de carácter económico y cultural, así como las formas organizativas que coexisten en un territorio.

### **Ordenamiento territorial y espacios periurbanos en el Distrito Federal**

El ordenamiento territorial tiene en esencia la cualidad de la integralidad, pues no se agota en la planificación de las zonas urbanas, donde la preocupación del gobierno gira principalmente alrededor de la distribución poblacional, la prestación de servicios y la localización del equipamiento e infraestructura; el ordenamiento del territorio tiene que ver con las necesidades de equilibrio general, por eso también debe abarcar los diferentes aspectos relativos a la dinámica de las áreas rurales y, por supuesto, de las zonas periféricas de las grandes concentraciones urbanas, identificadas como “espacios periurbanos”.

Lo periurbano se entiende como aquél “...situado alrededor de las ciudades, susceptible a su influencia directa y de ser significativamente tocado por los

---

<sup>31</sup> Massiris, *op. cit.*, p.6.

procesos puestos en marcha por esa proximidad.”<sup>32</sup> Pero hablar de “espacio” periurbano no debe remitir únicamente a la apreciación de un marco físico determinado; más bien se trata de un ámbito de contacto entre lo urbano y lo rural, de la interacción entre campo y ciudad, que deriva en procesos y fenómenos sociales capaces de transformar modos de vida. Así, lo periurbano “...más que identificarse estrictamente como un determinado tipo de espacio, ahora se caracteriza como un modo de vida, toda vez que así lo han asumido tanto los propios habitantes, como las instancias políticas y gubernamentales que participan en el ordenamiento territorial; es un proceso fundamental en la forma de vida de la gente de esos espacios para realizar sus actividades educativas, de trabajo, recreativas, espirituales, etcétera.”<sup>33</sup>

La configuración de los espacios periurbanos está asociada con los procesos de globalización, mismos que modificaron las pautas del comportamiento social, económico y político y contribuyeron al establecimiento de un nuevo orden territorial donde se diluyó el tradicional enfoque sustentado en la dicotomía rural-urbano como elementos opuestos entre sí. La mundialización económica y la expansión de tecnologías de la información, auspiciaron una nueva lógica de las áreas rurales, caracterizadas por una progresiva terciarización económica y establecieron una nueva caracterización de estos espacios, donde la agricultura junto con otras actividades primarias ya no constituyen el sustento más importante.<sup>34</sup> Una de las características de los espacios periurbanos, es que se ubican y desarrollan precisamente en torno a las grandes ciudades, las cuales constituyen el centro o su punto de referencia. El fenómeno periurbano hace referencia al

---

<sup>32</sup> Instituto de Estudios Geográficos de Francia. Citado por Navarro Garza, Hermilio, “Transformaciones de los territorios periurbanos y sus agriculturas: el uso de recursos de interés público en el Valle de México”, en Ávila Sánchez, Héctor (coordinador), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2005, p. 249.

<sup>33</sup> Ávila Sánchez, Héctor, *op. cit.*, p.35.

<sup>34</sup> Véase Silva Pérez, Rocío, “Estrategias de inserción de las áreas rurales en la economía mundial. Una aproximación desde Andalucía”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, No. 33, España, 2002.

“...hecho de que en algunas grandes ciudades los pequeños poblados de sus alrededores están sujetos a cambios de usos y actividades que provienen de la ciudad. Por ejemplo, habitantes urbanos que mantienen sus empleos en la ciudad central pero `prefieren´ habitar en esos poblados o la construcción de grandes equipamientos y obras de infraestructura que no dependen de ellos, ni son demandados por ellos. De esta forma, mantienen su estatus rural pero las actividades tradicionalmente `rurales´ ya no son predominantes.”<sup>35</sup>

Ante la presencia de una dinámica demográfica intensa entre el campo y la ciudad se generan nuevos actores y roles sociales, con lo cual los antiguos productores rurales dejan de ser los únicos protagonistas en los escenarios locales; tales modificaciones intervienen para que la agricultura sea una entre muchas otras actividades; sin embargo, ésta no pierde su importancia, pues aún se concibe como importante motor de desarrollo y elemento para la conservación del paisaje y del ambiente, además de constituir un factor determinante en la organización territorial.

Así, los espacios rurales quedan inmersos en los procesos y la dinámica de los centros urbanos; en su interior se registran cambios de tipo territorial e institucional, reflejados en la diversificación de actividades que les otorgan un carácter multifuncional y los hace distintos de lo que tradicionalmente fueron durante mucho tiempo; sin embargo, los cambios en el plano sociocultural no eliminan los modos de vida tradicionales en los espacios rurales, sólo que ahora se combinan con las pautas de conducta predominantes en el ámbito citadino.

En la Ciudad de México los impactos territoriales derivados de una nueva interacción entre lo rural y lo urbano, se gestaron a partir de la década de los cuarenta del siglo XX, cuando paulatinamente se conformaron diversos

---

<sup>35</sup> Delgado, Javier, “Transición rural-urbana y oposición campo-ciudad”, en Aguilar, Adrián Guillermo (coordinador), Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la región centro de México, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 74-75.

asentamientos pauperizados y se incrementó la venta de tierras destinadas originalmente para actividades agrícolas, entre otros fenómenos.<sup>36</sup> Los sectores poblacionales con bajos ingresos, sin acceso a terrenos y vivienda en áreas dotadas de infraestructura y servicios, encontraron una alternativa en las periferias de la ciudad, donde fue posible adquirir terrenos baratos, con frecuencia en espacios bajo el régimen ejidal o comunal y carentes de servicios.

En la actualidad el paulatino despoblamiento de las zonas centrales de la ciudad y la inmigración de habitantes procedentes de los estados del país, son algunos de los factores que contribuyen al crecimiento de las zonas periféricas, donde con frecuencia se combinan las tradicionales formas de vida rural, pero con demandas sociales de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos. Esto explica la presencia de importantes transformaciones en las zonas periféricas donde desde hace algunas décadas se observan, entre otras manifestaciones, fases sucesivas tendentes a la terciarización económica y cambios en las formas tradicionales de vida, que se mezclan con prácticas, conductas y procesos característicos de las zonas urbanas.

Las transformaciones sociales, económicas y políticas en el Distrito Federal han influido para que diversas colonias de las zonas urbanas, pero sobre todo pueblos y localidades, se encuentren envueltos en una dinámica que les impide desarrollarse en el modo como lo hicieron tradicionalmente durante muchos años, cuando tuvieron posibilidad de manifestar cierta autonomía funcional. Con este conjunto de transformaciones quedaron inmersos en el proceso de urbanización, trastocando varios aspectos de sus antiguas estructuras y formas de vida.

En el Distrito Federal existen áreas que contrastan con la imagen distintiva de la urbanización y aún se desenvuelven en un ambiente que no corresponde

---

<sup>36</sup> Pérez Torres, Daniel, "Instrumentos de coordinación en la zona metropolitana del Valle de México", en Bistrain Reyes, Guillermo (coordinador), Instrumentos para el desarrollo urbano. Memoria del curso, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, 2000, p.41.

estrictamente a la dinámica citadina, sino que se caracterizan por la superposición de estructuras urbanas y rurales. Ante tal situación, resulta poco funcional la concepción teórica clásica que separa de manera tajante lo rural de lo urbano, o divide de modo determinante al campo y la ciudad, identificándolos como elementos independientes el uno del otro, supuesto que evidencia la obsolescencia de conceptos de la tradicional sociología rural con respecto a diferentes problemas contemporáneos referentes al campo y la ciudad.

En este contexto, y tomando en cuenta que la presente investigación aborda los asuntos territoriales en Milpa Alta, demarcación del Distrito Federal que involucra factores urbanos y rurales, se considera conveniente el uso del concepto “periurbanización”, el cual permite explorar los procesos socioespaciales que inciden en el ámbito del campo y la ciudad. Con esta herramienta conceptual se hace referencia a la continua expansión urbana y la absorción paulatina de espacios rurales, identificando zonas donde se realizan prácticas agrícolas y pecuarias vinculadas con la dinámica de los mercados urbanos y de consumo local. En este sentido, la dinámica periurbana puede ser abordada “...desde la perspectiva de la *construcción identitaria* de los habitantes del territorio, en tanto que proyecto de vida, de su cultura y de la manera en que aprehenden y usan el territorio, identificándose con el mismo en términos de un patrimonio cultural, como un lugar de aprendizaje y de preservación de la memoria colectiva.”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Ávila Sánchez, Héctor, “Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos. Las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América”, en Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, No. 45, México, UNAM, 2001.

## CAPÍTULO II

# EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL DISTRITO FEDERAL

## **El Distrito Federal: organización política y administrativa**

En el presente capítulo se abordan, de manera sucinta, algunos aspectos históricos relativos a la gestión pública y el ordenamiento territorial en el Distrito Federal, con el propósito de establecer un marco de referencia que permita tener una noción general sobre la evolución del papel de las instituciones gubernamentales sobre los usos y aprovechamiento del espacio físico en la entidad; esto permitirá ampliar la perspectiva del contexto donde actualmente se desarrollan distintos fenómenos vinculados con los procesos territoriales, modificaciones en el ámbito económico, alteraciones ambientales y transformaciones en la relación entre gobierno y ciudadanía.

Si bien el análisis retrospectivo podría hacerse extensivo hasta etapas previas a la colonización española, aquí únicamente se hacen algunas consideraciones sobre la gestión pública y el ordenamiento del territorio en el Distrito Federal a partir de que se establecieron y aplicaron instrumentos de regulación institucional; esto significa que la referencia se remonta a la etapa posrevolucionaria, cuando se consolidó el Estado nacional, expresado en una forma específica de organización política y jurídica, en la cual es factible identificar de manera clara a sus órganos de gobierno y estructuras administrativas. Se hace énfasis en el estudio y explicación de los instrumentos de gestión aplicados en los periodos de gobierno más recientes, para proceder a la elaboración de un diagnóstico situacional, con la finalidad de conocer los principales elementos que intervienen en el problema estudiado, así como la construcción de probables escenarios futuros y sus posibles soluciones.

El Distrito Federal es sede de los poderes federales desde 1824. El 13 de abril de 1917 se promulgó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la cual disponía que al frente del Distrito Federal quedaría un gobernador, nombrado y posible de ser removido por el Presidente de la República. Durante el mandato de Álvaro Obregón se promulgó la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales

y el primero de enero de 1929 se creó el Departamento del Distrito Federal, quedando a cargo de un Jefe del Departamento, pero bajo el control directo del Ejecutivo Federal. En su interior se establecieron 13 cuarteles: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

Durante décadas el régimen de gobierno y la estructura administrativa del Distrito Federal estuvieron a cargo de la federación; su funcionamiento dependía tanto de la Presidencia de la República como del Congreso de la Unión. Desde 1928 se suprimieron los municipios y su territorio fue administrado por los poderes federales; por varios años hubo un régimen distinto al de las demás entidades federativas, pues se constituyó como una dependencia administrativa, condición dispuesta en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, publicada el 31 de diciembre de 1928 y refrendada en las subsecuentes leyes orgánicas de 1941, 1970 y 1978.

Esta forma de organización tuvo un cambio significativo durante el gobierno salinista, cuando en 1993 se logró "... una importante transformación de las instituciones políticas del gobierno de la Ciudad de México. Ahora, en la capital de la república, sede de los poderes federales, el gobierno dejará de ser un departamento de la administración pública para contar con órganos propios, representativos y democráticos"<sup>38</sup>, cambiando con ello su estatus jurídico para dejar de ser una entidad federativa gobernada por el Presidente de la República a través de un Departamento Administrativo. Así, en las reformas constitucionales de 1993, en el artículo 122, fracción I, se determinó que correspondía al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, disposición equivalente a una constitución local, que sustituyó a las leyes orgánicas anteriores que rigieron a la ciudad desde 1928.

---

<sup>38</sup> Citado por Contreras Bustamante, Raúl, La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2001, p. 280.

Las diversas reformas emprendidas durante las dos décadas más recientes pretenden generar instrumentos y mecanismos orientados a la consolidación de un sistema autónomo y democrático, esto es, el establecimiento de un gobierno local. Entre dichas reformas destacan la de 1987, año en que se creó la Asamblea de Representantes, la cual tenía entre sus atribuciones emitir bandos y reglamentos, realizar funciones de gestoría e iniciar leyes en materia del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión. Otra reforma importante fue la de 1993, con la cual fue posible crear la figura de elección indirecta del titular del ejecutivo local, además de facultar a la Asamblea para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto; con esta reforma también se dio lugar a los consejos ciudadanos.

El Distrito Federal, en cuanto espacio tutelado por los poderes centrales e institucionalmente débil para lograr la conformación de un gobierno autónomo, conserva todavía un significativo grado de dependencia con respecto al gobierno federal en materia política, jurídica y financiera; su gestión deriva de un estilo de gobierno que predominó durante muchos años, en el cual se reflejó la sumisión de los órdenes estatal y municipal. La administración de la capital del país se realizó durante mucho tiempo en función de una agenda federal y no con base en las necesidades o prioridades del ámbito local; esto significa que la conformación de su agenda política y administrativa frecuentemente se efectuó de manera unilateral y con un amplio margen de discrecionalidad.

La capital del país no puede ser considerada como los demás estados debido a que carece de una constitución y de municipios, además de que no tiene autonomía plena en lo concerniente a su régimen interior. De acuerdo con el artículo 44 de la Constitución, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; con respecto a su espacio físico establece que se compone del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. El artículo 122 constitucional contiene su esencia jurídica; en él se

establece que su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local; además, queda asentado que la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y son autoridades locales, este último tiene a su cargo el ejecutivo y la administración pública en la entidad.

El ejercicio legislativo recae tanto en el Congreso de la Unión como en la Asamblea Legislativa. “La distribución de competencias entre estos dos congresos se basa en la asignación de facultades expresas a la Asamblea e implícitas al congreso, aun cuando a éste le son conferidas atribuciones explícitas simultáneamente, como la de expedir el Estatuto de gobierno y la legislación relativa a la deuda pública del D.F. Es válido sostener, por ende, que en el D.F. hay dos órganos legislativos locales”.<sup>39</sup> La Asamblea tiene facultad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso en materias concernientes a esta entidad; es competente para aprobar el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Contencioso Administrativo, y para designar al sustituto del Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta. Sus atribuciones están señaladas en el artículo 42 del Estatuto de Gobierno.

El órgano judicial está integrado por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura y los juzgados ordinarios de primera instancia y menores; los magistrados del tribunal duran en su cargo seis años, con posibilidad de ser ratificados, son propuestos por el jefe de gobierno y aprobados por la Asamblea Legislativa; el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo y de gobierno del poder judicial local, crea y distribuye los juzgados de diferentes materias y nombra a sus integrantes.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal encabeza el órgano ejecutivo y la administración pública de la entidad; no obstante, el ejecutivo federal aún

---

<sup>39</sup> Covián Andrade, Miguel, Teoría Constitucional, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., CEDIPC, Primera Reimpresión, 2002, p. 469.

conserva atribuciones importantes: "... inicia leyes ante el Congreso de la Unión en las materias en que éste mantiene competencia local, ejerce la facultad reglamentaria en relación a estas leyes, envía al legislativo federal la propuesta de los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal, tiene bajo su responsabilidad la procuración de justicia y la seguridad pública ... y propone al Senado a la persona que substituya al jefe de gobierno en caso de su destitución".<sup>40</sup>

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal dura en su cargo seis años. Ejecuta las leyes que expida el Congreso de la Unión para el Distrito Federal y las emitidas por la Asamblea Legislativa; sobre estas últimas tiene facultad para presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea; asimismo, tiene facultades para nombrar y remover libremente a servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o las leyes correspondientes.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales se realiza en los términos siguientes: al Congreso de la Unión le corresponde legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno; legislar en materia de deuda pública; dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

Al presidente de la República le corresponde iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno; enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y proveer en la

---

<sup>40</sup> *Ibíd.*, p. 468.

esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

A diferencia del resto de las entidades federativas, el Distrito Federal carece de una constitución y cuenta con un Estatuto de Gobierno, el cual determina los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; hace referencia al establecimiento de órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales; asimismo fija los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo segundo del Estatuto, el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. En lo referente al espacio físico, el artículo tercero determina que éste se compone del territorio que actualmente tiene; sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión, así como por los convenios amistosos aprobados por el Poder Legislativo Federal de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución.

Existen críticas a la base legal que sustenta la actividad política y administrativa del Distrito Federal, pues se lo define como una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones; sin embargo, hay quienes sostienen que tal definición no

aporta mucho, y lo más que se puede reconocer que se trata de una entidad *sui generis* dentro del estado federal. Al respecto, Cárdenas Gracia señala:

“El actual artículo 122 de la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no definieron la naturaleza del Distrito Federal. La reforma no fue capaz de erigir el estado 32, pero tampoco construyó el nivel metropolitano como un cuarto nivel de gobierno. La reforma de 1993-1994 ciertamente mejoró en algo la vida democrática de la ciudad pero su dependencia respecto a la voluntad y autoridad del presidente de la República, la debilidad de su órgano legislativo y los errores en la formulación del Poder Judicial local hace aún muy deficiente en términos democráticos la vida política en la ciudad, y no se diga respecto a las cuestiones de metropolización en donde se avanzó menos.”<sup>41</sup>

Miguel Covián Andrade también reconoce la falta de claridad con respecto a la naturaleza jurídica del Distrito Federal y critica algunas disposiciones constitucionales. Sobre el texto del artículo 44, que equipara a la Ciudad de México con el Distrito Federal, el autor establece que el vocablo “ciudad” es de naturaleza urbanística y sociológica, mas no un término jurídico ni político. Al hacer referencia a las amplias zonas rurales de esta entidad federativa, caracterizadas por la presencia de “espacios campiranos”, señala que “...la ciudad de México está dentro del Distrito Federal, pero no lo abarca en su totalidad, sino es simplemente una parte de él”, y prosigue, “Así pues, lo que dice la Constitución es mentira porque ni la `ciudad de México es el Distrito federal´, en tanto aquélla queda comprendida en éste, ni el `Distrito federal es la ciudad de México´, en virtud de que aquél es el todo y ésta es solamente una de sus partes.”<sup>42</sup>

Este autor destaca el elemento espacial de la capital del país y apunta que se trata de “... una zona geográfica, territorial física, con dimensiones determinadas y

---

<sup>41</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000, pp. 231 ss.

<sup>42</sup> Covián Andrade, Miguel. *op. cit.*, p. 438.

características específicas ... es una zona territorial (‘Distrito’), cuyas dimensiones están establecidas en normas jurídicas (decretos que ratifican sus límites, convenios con los Estados de Morelos y de México, constitución federal, leyes locales).”<sup>43</sup> Hace referencia a una superficie o perímetro específico que se encuentra subdividido de manera convencional, con la finalidad de cumplir de manera eficaz con objetivos y propósitos de naturaleza política, administrativa, económica, jurídica o social; en consecuencia, debe concebirse como una forma de organización conveniente para llevar a cabo distintas funciones de gobierno.

En cuanto a las potestades ejercidas por los poderes federales, Covián Andrade señala que existen materias donde el poder local no puede actuar de manera autónoma; esto significa que, bajo circunstancias específicas señaladas por la ley, no existe más autoridad que la federal, la cual ejerce jurisdicción exclusiva sobre este espacio y sobre esa situación específica; de ahí que el distrito sea “federal”. “Por consiguiente, lo que define la naturaleza jurídica ‘federal’ de ese Distrito no es una condición de superioridad o solemnidad constitucional sobre las demás entidades federativas, ni la presencia de los poderes de la Unión, sino una circunstancia bastante más mundana, consistente en que sobre ese espacio territorial la jurisdicción federal y la local la ejercen simultáneamente los poderes federales.”<sup>44</sup> En esta lógica, el carácter “federal” de la entidad en cuestión no radica esencialmente en el hecho de que sea sede o asiento de los poderes de la Unión, sino en la situación determinada por su forma de organización política y administrativa, que tiene conferido un status constitucional especial y que obedece a circunstancias específicas y prácticas gubernamentales particulares, de manera que:

“...las únicas directrices genéricas que deben orientar el diseño constitucional de esta zona del país son:

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 446.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 448.

- el apego irrestricto a las decisiones políticas fundamentales y a las normas constitucionales que las expresan jurídicamente; y
- la conformidad con criterios de operatividad, funcionalidad y eficiencia del gobierno y de la administración locales, de suerte que las estructuras que se establezcan no obstaculicen el ejercicio del poder, sino la faciliten.”<sup>45</sup>

El Distrito Federal se encuentra dividido en 16 delegaciones políticas, también denominadas demarcaciones territoriales, que son órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno con autonomía funcional en acciones de gobierno, cuyo territorio comprende zonas urbanas y rurales. Esta división tiene como propósito facilitar diversas tareas relativas a la gestión pública en la capital del país a través del establecimiento de un órgano político-administrativo en cada demarcación, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Los titulares de la administración delegacional por mucho tiempo fueron designados libremente por el titular del ejecutivo del Distrito Federal; en 1997 fueron electos de manera indirecta a través de un procedimiento en el cual el jefe del ejecutivo local propuso a la Asamblea el nombre del delegado para aprobarlo o rechazarlo. A partir del año 2000, con fundamento en la base tercera del artículo 122 constitucional, la elección de los jefes delegacionales es directa.

Actualmente las funciones y competencias de las delegaciones están contenidas en el capítulo III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1998 y se refieren a cuestiones relacionadas con permisos y licencias para realizar obras, certificar usos de suelo, adquirir reservas territoriales, solicitar expropiaciones, proponer modificaciones a los programa delegacionales, otorgar permisos para el uso de la vía pública, prestar servicios públicos, realizar un padrón de giros mercantiles, llevar el registro civil, promover el desarrollo

---

<sup>45</sup> *Ibíd*em, p. 451.

económico delegacional, la educación y la participación comunitaria, entre otras. Además existen diferentes leyes locales por medio de las cuales se asignan diferentes competencias y responsabilidades en materia de desarrollo urbano y vivienda, medio ambiente y servicios, desarrollo social, salud, transporte y vialidad, finanzas, seguridad pública, desarrollo económico, administración interna; estos ordenamientos también señalan la creación de comités vecinales para ejercer acciones corresponsablemente con la ciudadanía.<sup>46</sup>

### **Retrospectiva del ordenamiento territorial**

En los primeros años posteriores al movimiento revolucionario, la atención a problemas territoriales en las ciudades mexicanas no era de las principales preocupaciones de las instituciones gubernamentales; en esa época los mayores esfuerzos de la gestión pública estaban orientados a responder ante diversos asuntos de carácter agrario, considerados de mayor urgencia, pues habían sido el principal motivo de la revolución mexicana. Las cuestiones vinculadas con el ordenamiento territorial en el Distrito Federal, lo mismo que en el resto del país, si bien eran puntos a tomar en cuenta en la agenda gubernamental de esa etapa, no constituían un elemento prioritario debido a que aún no se expresaba la gravedad de la problemática en torno al uso del territorio, que años más tarde se haría manifiesta.

Durante el periodo 1928-1940 los problemas urbanos y de ordenamiento territorial no tuvieron dimensiones que preocuparan de manera especial al gobierno o alarmaran a sus pobladores; por ello, "Los esfuerzos en esta época se enfocan primordialmente a la producción de planes -entendidos como documentos que contienen intenciones sobre lo que debería hacerse en las ciudad- y legislación para la elaboración de los mismos; y no tanto a permitir el establecimiento de una estructura administrativa para llevar a cabo estos planteamientos, se carecía de

---

<sup>46</sup> Vease Ziccardi, Alicia y Aziz Nassif, Alberto, "El gobierno de la ciudad capital", en Solís Barrueta, Raúl, *Gobiernos Locales: democracia y reforma del Estado. Memoria del 2º Congreso, México*, IGLOM, 2002, pp. 137-138.

los instrumentos sólidos para dirigir el desarrollo urbano de la ciudad."<sup>47</sup>

En enero de 1933 se promulgó la Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California, la cual en palabras de Pérez Torres y Bistrain Reyes, "... podría calificarse como el primer paso concreto, con carácter legal, orientado a regular de alguna manera el desarrollo urbano de la capital del país."<sup>48</sup> En 1941 se creó la segunda Ley Orgánica del Distrito Federal, señalando la existencia de 11 delegaciones y, entre otras, una Dirección General de Obras Públicas, de la cual dependía la Oficina del Plan Regulador de la Ciudad de México, encargada de atender asuntos urbanos, pero no bajo un encuadre de planeación y desarrollo integral en la materia, sino como un aspecto supeditado a la construcción de obra pública.

Entre 1950 y 1970 se dio un fenómeno de crecimiento poblacional importante en la capital del país, pasando de 3,170,000 a 6,874,000 habitantes, por lo cual se incrementó la demanda de servicios, infraestructura y equipamiento. La respuesta gubernamental, más que fundamentarse en lineamientos y estrategias de una acción planificada, obedeció a los principios de discrecionalidad en la toma de decisiones del Jefe del Departamento del Distrito Federal en turno. A pesar de que en 1953 se promulgó la Ley de Planificación del Distrito Federal, que señalaba la necesidad e importancia de elaborar planos reguladores en asuntos urbanos, la mayor parte de las acciones llevadas a cabo estuvieron determinadas por los problemas y presiones que rápidamente se fueron multiplicando como consecuencia del crecimiento acelerado de la población y se reflejó en la demanda de servicios e infraestructura, donde destacaron los requerimientos de vialidades y transporte. "Los problemas que acarrea este crecimiento originaban la necesidad de que se actuara en consecuencia, con fuerza y lo más rápido posible; sin una estructura consolidada para realizar esta labor, fue que se optó por la

---

<sup>47</sup> Pérez Torres, Daniel, "Planificación urbana en el Distrito Federal: breve historia y perspectivas", en Bistrain Reyes, Guillermo, *op. cit.*, pp. 22-23

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 22.

discrecionalidad, ya que los problemas rebasaban los instrumentos existentes.”<sup>49</sup>

Durante la década de los setenta se realizaron esfuerzos significativos en el intento de institucionalizar la planeación urbana en la entidad; en el año de 1970 se aprobó otra Ley Orgánica del Distrito Federal, con la cual quedó asentada su división en las 16 actuales delegaciones. Para enero de 1976 se promulgó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que advertía la necesidad de contar con un plan director, un plan general y planes parciales. En mayo de ese mismo año se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, misma que tuvo repercusiones considerables, al menos en el plano formal, en lo concerniente al desarrollo urbano y uso del territorio en la capital del país.

Esa ley tuvo como objetivo principal ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio nacional, así como normar lo relativo a la planeación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los núcleos poblacionales; en ella se establecieron tres niveles de planeación: federal, estatal y municipal, con diversas disposiciones relativas al desarrollo urbano en cada uno de esos ámbitos de gobierno. Así, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, aprobado en 1978, considerado como uno de los instrumentos más importantes en materia de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, cuya coordinación estuvo a cargo de la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, creada en ese mismo año. Sus objetivos de largo plazo eran:

- Racionalizar la distribución, en el territorio nacional, de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población;

---

<sup>49</sup> *Ibíd*em, p. 24.

- Propiciar condiciones favorables para que la población [pudiera] resolver las necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos; y
- Mejorar y preservar el medio ambiente para los asentamientos humanos.<sup>50</sup>

Dada la ambigüedad de su estructura y la poca claridad en la definición de sus políticas, estrategias, metas e instrumentos, los resultados de este Plan fueron muy pobres e intrascendentes; al respecto, Garza y Puente señalan:

“El PNDU [fue] estrictamente un plan de tipo normativo. La experiencia señala que este tipo de planes aunque sean técnicamente bien elaborados (que desafortunadamente no es el caso del PNDU), tienen efectos superficiales, pues no es posible tratar de modificar la distribución territorial económico-demográfica sin plantearse la necesidad de influir de manera importante en las causas que determinan dicha distribución, es decir, de articular rigurosamente la planeación normativa a una planeación sustantiva, pasar de un enfoque procesal de optimización de decisiones a uno que revele la naturaleza del fenómeno como lo sustantivo. El Plan adolece de un análisis serio sobre la relación entre la estructura socioeconómica y la estructuración del espacio, así como de la lógica de sus relaciones de causalidad.”<sup>51</sup>

Pero a pesar de la crítica que pueda hacerse al contenido y estructura de ese documento, fue una aportación significativa en tanto que constituyó el instrumento por medio del cual se dieron los primeros pasos para institucionalizar la planificación espacial en México, convalidando con ello la importancia de diversos

---

<sup>50</sup> Tomado de Garza, Gustavo y Puente, Sergio, “Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978”, en Garza, Gustavo (compilador), Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988, México, El Colegio de México, 1992, p. 80. Estos autores consideran al documento en cuestión como el “primer plan propiamente dicho sobre la problemática urbana en México.”

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 98.

dispositivos y estructuras gubernamentales en lo relativo al ordenamiento y gestión del territorio.

Además de la Ley General de Asentamientos Humanos y Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en noviembre de 1976 se promulgó el Reglamento de Zonificación para el Territorio del Distrito Federal y, al mes siguiente, el Reglamento de Programas Parciales, lo cual permitió la aprobación del primer Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, dejando clara la necesidad de contar con instrumentos de planeación y estructuras administrativas para tal propósito.

El 27 de febrero de 1980 se aprobó el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que contenía, fundamentalmente, las mismas líneas y disposiciones incluidas en el Plan Nacional, pero aplicado a la capital del país; derivado de él se elaboraron los Planes Parciales de Desarrollo Urbano en cada una de las 16 delegaciones y, en un tercer nivel, se elaboraron Planes de Barrio, cuya aplicación estaba orientada a atender problemas urbanos en algunas zonas de la ciudad.

En 1983 se elaboró el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, y se creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal; en 1984 se aprobó el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, y en 1985, como consecuencia de los sismos de septiembre, se replantearon los objetivos de la planificación y se elaboró el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1986-1988, mismo que tuvo una segunda versión para el periodo 1987-1988 y quedó a cargo de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal; de esa segunda versión se derivaron los programas parciales en las delegaciones.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Pérez Torres, D. y Bistrain Reyes, *op. cit.* p 26.

En la década de los ochenta también se instrumentó el denominado Programa para el Cinturón Verde de la Ciudad, consistente en la configuración de una zona en la periferia del Distrito Federal para asegurar la conservación de recursos naturales, proteger el suelo, garantizar la recarga de mantos acuíferos, contener la expansión urbana y ofrecer opciones recreativas a la población de esta entidad. Para el año de 1984, y como parte del recién instrumentado Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología presentó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, que contenía prácticamente los lineamientos generales del Plan de 1978, dando continuidad a la planeación urbana y regional del sexenio anterior, pero con una connotación distinta en lo referente a la necesidad de emprender una desconcentración territorial debido, entre otras causas, a la excesiva concentración económica y demográfica en la Ciudad de México. Este Programa advertía los altos costos sociales y económicos generados por dicha concentración, fenómeno que implicaba la subutilización de recursos e infraestructura en otras regiones del país. Se planteaba como objetivo general lo siguiente:

“Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios; el control del crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México; el impulso al desarrollo de centros alternativos sobre la base de ciudades medias, y la atención a zonas urbanas y rurales que presentan las situaciones más críticas de congestionamiento, dispersión y desigualdad social.”<sup>53</sup>

A través de la estrategia de “ciudades medias” se trató de descentralizar el desarrollo urbano, así como de reducir sus costos. En este esquema fueron considerados los centros de población que contaban entre cien mil y un millón de habitantes; la estrategia ya no consistió sólo en desconcentrar la urbanización

---

<sup>53</sup> Tomado de Connolly, Priscilla, “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984: ¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias?, en Garza, Gustavo, *op. cit.*, p. 109.

hacia nuevos polos de desarrollo, sino en impulsar centros alternativos ya establecidos, medida que exigía una permanente coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, pues uno de los propósitos fundamentales era fortalecer la línea rectora de la descentralización en materia urbana, y debido también a que varios de esos centros estaban en áreas conurbadas compartidas por distintos municipios o estados. Este Programa presentó varias deficiencias e imprecisiones, sobre todo al considerar que a partir de la puesta en marcha de la estrategia de las “ciudades medias” se lograría un desarrollo urbano equilibrado y con menores costos; por eso se sostiene que:

“El PNDUV ... no define las ciudades medias en términos de algo que pudiera justificar su tratamiento como piezas clave en la estrategia urbana de [ese] sexenio. La población que pueda tener cada ciudad en un momento dado, como indicador aislado, no dice nada sobre su potencial de desarrollo o sobre las condiciones de vida de sus habitantes.”<sup>54</sup>

En 1987 se aprobaron legalmente las denominadas Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), instrumentos normativos de planificación urbana que podían llevarse a efecto bajo la línea de tres tipos de políticas: control, fomento o desalojo en el Distrito Federal con actuación en zonas específicas; eran medios normativos a través de los cuales se aplicaban criterios sobre el uso y aprovechamiento de los espacios en áreas determinadas al interior de las demarcaciones territoriales, para establecer zonas y predios donde se tomaron medidas particularizadas, según sus características.

Durante el periodo de 1988-1994 no se elaboraron nuevos programas de desarrollo urbano ni de ordenamiento territorial en el Distrito Federal. Una de las medidas, relativamente importante para el caso, se dio en el año de 1989, cuando a través de un decreto se dispuso que los titulares de las delegaciones tendrían facultades para otorgar y expedir licencias de uso del suelo. En ese periodo

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 119.

empezaron a aplicarse nuevos mecanismos de coordinación entre instituciones gubernamentales y grupos privados para la realización de proyectos de ordenamiento territorial, expresando con ello esquemas de gestión pública hasta entonces inéditos; en este sentido, se pueden mencionar proyectos tales como: Revitalización del Centro Histórico, Santa Fe, Rescate Ecológico de Xochimilco y Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.

El 21 de julio de 1993 se publicó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos con el objeto de establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el ámbito nacional, fijar las normas para planear y regular el ordenamiento territorial de dichos asentamientos, definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos, destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población, y determinar las bases para la participación social en la materia. Esta ley, aún vigente, no ha logrado contener la proliferación de asentamientos irregulares en el Distrito Federal, entre otras causas, precisamente porque no logró su cometido de involucrar a los tres niveles de gobierno ni a la sociedad civil para emprender trabajos coordinados en rubros territoriales.

El 30 de diciembre de 1994 se publicó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), cuya función principal consiste en atender asuntos relativos a la coordinación metropolitana, reordenación, desarrollo y promoción inmobiliarias. Una de las principales tareas de esta dependencia en su fase inicial fue la elaboración del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, con apoyo de académicos y consultores privados, dando lugar a una manera de planificar que no tenía precedentes; ese Programa fue aprobado por la Asamblea de Representantes el 30 de abril de 1996, y contenía acciones estratégicas, políticas e instrumentos generales en la materia; derivado de éste, se inició el proceso de elaboración de los distintos programas delegacionales de desarrollo urbano, promulgados el 8 de abril de 1997 y estimados como instrumentos

complementarios al Programa General a realizarse en cada demarcación territorial.

Actualmente pueden identificarse distintos instrumentos administrativos referentes a los asuntos de orden espacial, tanto a nivel federal como local; en el ámbito federal existen algunos lineamientos expresados de manera general en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y de modo más específico en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006; en lo que corresponde al Distrito Federal existen, entre los más importantes, el Programa General de Desarrollo Urbano, publicado el 31 de diciembre de 2003, y el Programa General de Ordenamiento Ecológico, aprobado en la Asamblea Legislativa el 28 de abril de 2000; en un tercer nivel están los programas delegacionales y los programas parciales de desarrollo urbano, cuyo contenido varía entre una demarcación y otra, según sus características socioeconómicas y territoriales.

### **Instrumentos federales de gestión territorial**

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece entre sus objetivos rectores el logro del desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones; de ahí que como parte de sus estrategias plantee:

“Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida ... y fomentar el equilibrio de las regiones del país con la participación del gobierno y de la sociedad civil. [También se señala la importancia de] Orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de estados y municipios, para crear núcleos de desarrollo sustentable que estimulen la migración regional ordenada y propicien el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus

lugares de origen... [por lo que] se buscará el equilibrio en el desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo.”

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, guiado por los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social, señala políticas, principios de actuación, líneas estratégicas y aplicación de fondos para la administración del territorio. “Estas políticas están dirigidas a establecer mecanismos e instrumentos que permitan potenciar las capacidades económicas, disminuir las desigualdades sociales, conservar nuestros recursos naturales, manejar adecuadamente los recursos energéticos e impulsar la dotación, renovación y ampliación de la vivienda, la infraestructura de servicios y el equipamiento social y productivo en regiones, ciudades y localidades rurales del país”, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en el territorio nacional. Dicho programa se plantea bajo el siguiente esquema:

<b>Objetivo general</b>	<b>Principios de actuación institucional</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Líneas estratégicas</b>
Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural	Orientación espacial del desarrollo	Introducir la dimensión espacial en el proceso de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar un gran acuerdo nacional por la Ordenación del Territorio</li> <li>• Elaborar un Proyecto Territorial de Nación (PTN -2025+)</li> <li>• Elaborar cinco programas regionales de Ordenación del Territorio (PROT -2025+)</li> <li>• Elaborar y promover la Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio (LOOST)</li> </ul>
	Organización de territorios de actuación	Adecuar la intervención pública sobre el territorio en función a las nuevas dinámicas espaciales y mutaciones territoriales observadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar la prospectiva del Territorio: potencialidades y limitaciones</li> <li>• Diagnosticar la estructura territorial y definir las dinámicas espaciales y las mutaciones territoriales</li> <li>• Articular acciones intersecretariales tendientes a la Ordenación del Territorio</li> <li>• Definir territorios de actuación</li> </ul>
	Planificación y prospectiva del territorio	Introducir una visión más estratégica y prospectiva del territorio y fortalecer el proceso de planificación y gestión urbana y regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar Proyectos Estratégicos de Acción Regional (PEAR)</li> <li>• Articular actores regionales</li> <li>• Promover y gestionar el Proyecto Colectivo de Región (PCR)</li> </ul>
	Aplicación del Fondo de Ordenación del Territorio (FOT)	Equilibrar las oportunidades de los diferentes territorios urbanos y regionales en función del Nuevo Federalismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir y aplicar el Fondo Regional Estructurante (FRE)</li> <li>• Definir y aplicar el Fondo Regional Compensatorio (FRC)</li> </ul>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. Resumen ejecutivo, p. 26.

## **Instrumentos locales de gestión territorial**

En 1997 la administración del Distrito Federal quedó en manos del Partido de la Revolución Democrática, partido político distinto al que dirigió la entidad durante varias décadas; tal acontecimiento generó la inquietud de contar con nuevos instrumentos de gestión pública, que pretendieron ser congruentes con la dinámica actual y en los que se estimó la importancia de establecer una relación más estrecha entre las estructuras gubernamentales y la ciudadanía. En 1998 se aprobó y publicó la actual Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que establece, entre otros aspectos instrumentales, polígonos de actuación, ejecución mediante la participación social, privada y por cooperación, aspectos relativos a la promoción de estímulos fiscales para apoyar el desarrollo urbano, y mayor peso a asuntos vinculados con el patrimonio cultural urbano, que tradicionalmente había sido un elemento de materia federal.

Un instrumento jurídico complementario es la Ley de Planeación del Distrito Federal, aprobada el 18 de noviembre de 1999, que señala los principios básicos para las tareas de planeación y las atribuciones de órganos gubernamentales del ámbito local en la materia, además de establecer los mecanismos para promover y garantizar la participación social en los procesos de planificación y sentar las bases de coordinación entre el gobierno de la entidad con la federación, gobiernos estatales y municipales, asumiendo el desarrollo desde una perspectiva metropolitana.

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, existen tres niveles de planeación urbana: el Programa General de Desarrollo Urbano, que determina estrategias, políticas, acciones y normas de ordenamiento del territorio y establece las bases para expedir los programas delegacionales y parciales; los primeros, que constituyen el segundo nivel, son instrumentos de planeación del desarrollo urbano y contienen algunos lineamientos sobre el ordenamiento territorial para cada demarcación; en el tercer nivel están los programas parciales,

instrumentos similares que se aplican en zonas específicas al interior de las delegaciones, de acuerdo con sus condiciones particulares.

El Programa General de Desarrollo Urbano contiene estrategias, objetivos, clasificación del suelo y áreas de actuación; propone instrumentos de planeación, regulación, fomento, control y coordinación en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; de acuerdo con el criterio de “zonificación primaria” se clasifica en suelo urbano<sup>55</sup>, con una superficie de 61 082 hectáreas, equivalente al 41% del total; y suelo de conservación<sup>56</sup>, que ocupa un área de 88 442 hectáreas y representa el 59 % de su totalidad. Además, señala que, con el objeto de “contribuir a un crecimiento equilibrado y a una distribución más equitativa y racional de los recursos de la ciudad”, se divide a esta entidad federativa en cuatro Unidades de Ordenamiento Territorial (UOT), las cuales “se corresponden con la agrupación de demarcaciones y de áreas urbanas y ambientales, cuyas características, condiciones y problemáticas son semejantes”, considerando los límites de carácter político-administrativo y la delimitación entre áreas urbanas y de conservación ecológica. La clasificación consiste en:

- a) Ciudad central: se caracteriza por ser el espacio donde se realizan las actividades comerciales y de servicio más significativos de la entidad, además de contar con importantes redes de infraestructura básica y equipamiento urbano. Está conformada por las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.

---

<sup>55</sup> Constituyen el suelo urbano las zonas que cuentan con infraestructura, equipamiento y servicios y están comprendidas fuera de las poligonales que determina el Programa General para el uso de conservación. *Glosario del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Milpa Alta, 1997.*

<sup>56</sup> Los promontorios, cerros, zonas de recarga natural de acuífero, colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y de la zona rural, también aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Comprende fundamentalmente el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales. *Ibidem.*

- b) Primer contorno: esta delimitación es considerada fundamentalmente a partir de su posición estratégica con respecto a la “ciudad central” y los municipios conurbados del Estado de México, cuenta con una importante infraestructura vial y actividades industriales. Se compone por las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco.
- c) Segundo contorno: se considera básicamente en función de su posición intermedia entre la “ciudad central” y las delegaciones periféricas; parte de esta área carece de suficientes redes de infraestructura, así como de servicios básicos y equipamiento urbano. Incluye las secciones de suelo urbano de las delegaciones Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan e Iztapalapa y la Totalidad de la Delegación Coyoacán.
- d) Tercer contorno: se caracteriza por “proporcionar la sustentabilidad ambiental de la ciudad”; abarca poblados rurales y se pretende que su desarrollo quede sujeto a “... políticas de conservación patrimonial y mejoramiento urbano, respetando su imagen urbana característica, propiciando la protección y conservación de la flora y fauna, la restauración de las áreas afectadas, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el impulso a las actividades relacionadas con la producción primaria. Asimismo, deberán aplicarse medidas de contención del crecimiento urbano irregular mediante el reforzamiento de actividades productivas rentables y sustentables”<sup>57</sup>. Comprende el total del territorio de las delegaciones Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta, así como las áreas de suelo de conservación de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Gustavo A. Madero e Iztapalapa.

---

<sup>57</sup> Gobierno del Distrito Federal, Gaceta Oficial, Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 31 de diciembre de 2003, p. 81.

## DISTRITO FEDERAL



El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal es otro instrumento de gestión territorial en la entidad; fue aprobado en la Asamblea Legislativa el 28 de abril de 2000 y se desprende de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, reglamentaria del artículo 27 constitucional, y de la Ley Ambiental del Distrito Federal, de carácter local con vigencia desde el 13 de febrero de 2000. Es un medio de política ambiental que regula usos del suelo, manejo de recursos naturales y actividades productivas en las zonas de conservación; entre sus objetivos destaca la ordenación de actividades productivas realizadas en el área rural, detener el crecimiento de la mancha urbana y retribuir a los dueños de tierras por bienes y servicios ambientales proporcionados al resto del Distrito Federal, punto sobre el cual se establecen responsabilidades tanto del gobierno como de la población urbana.

Este programa advierte sobre algunos problemas propiciados por el avance de la mancha urbana en áreas de cultivo y vegetación natural en detrimento de los núcleos agrarios; asimismo, pretende dar continuidad a ecosistemas, servicios ambientales y actividades productivas rurales, a partir de preservar tierras y bosques, fomentar el crecimiento natural de los pueblos, fortalecer la propiedad social de núcleos agrarios para su beneficio, evitar asentamientos humanos irregulares, deforestación, cambio de usos del suelo, pérdida de biodiversidad y de zonas con vegetación natural. Incide en espacios donde existen ecosistemas naturales, flora y fauna silvestre, tierras de producción, usos agropecuarios, áreas naturales protegidas, poblados rurales, zonas culturales y sitios arqueológicos; reconoce valores tradicionales y culturales de pueblos, ejidos, comunidades y pequeños propietarios rurales.

Asimismo, establece un modelo de usos del suelo, que estima las capacidades territoriales para el desarrollo de determinadas actividades humanas y, con base en esa consideración, se pretenden aplicar políticas ambientales para fines de preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable. De acuerdo con este programa, los usos del suelo "... son regulaciones que determinan las

actividades que es posible llevar a cabo en los terrenos del área rural o suelo de conservación, sin modificar la propiedad de la tierra y respetando la organización social de los núcleos agrarios.”<sup>58</sup> Esta regulación pretende controlar las actividades que se realizan en esas zonas y hacerlas compatibles con las capacidades territoriales determinadas por sus características físicas, ecológicas y socioeconómicas. Además, incluye una zonificación normativa del suelo de conservación, clasificándolo con base en sus características ambientales, aspectos sociales y económicos a fin de tener congruencia con políticas tanto de conservación como de desarrollo rural; las zonas definidas son:

- Agroecológica.
- Agroecológica especial
- Agroforestal
- Agroforestal especial
- Forestal de protección
- Forestal de protección especial
- Forestal de conservación
- Forestal de conservación especial

En el diagnóstico que presenta este programa se reconocen problemas tales como la venta ilegal de tierras, invasiones y crecimiento de la mancha urbana en zonas de reserva, los cuales se debieron, en buena medida, a que los instrumentos de ordenamiento del territorio estuvieron apegados a criterios urbanísticos, considerando a las zonas periféricas como reserva territorial para el crecimiento de la ciudad, sin tomar en cuenta aspectos ecológicos, ambientales y productivos de las áreas rurales, situación que generó diversas anomalías como el establecimiento de asentamientos humanos irregulares, afectación de vegetación natural, pérdida de biodiversidad, cambios radicales en el uso del suelo, deforestación e insuficiencia de infraestructura y equipamiento urbano.

---

<sup>58</sup> Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Medio Ambiente, Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, Versión abreviada para difusión, 2000, p. 13.

El Programa General de Ordenamiento Ecológico advierte sobre el daño al patrimonio colectivo en áreas donde están establecidos algunos pueblos originarios; esta pérdida incluye derechos sobre tierras y recursos naturales, así como control jurídico y legal de esas tierras, circunstancia que afecta el crecimiento natural de pueblos, comunidades y pequeñas propiedades rurales, perjudica prácticas agropecuarias y agroforestales, y dificulta el desarrollo sustentable de núcleos agrarios. Ante estos problemas, el programa trata de actuar como instrumento para defender, proteger y conservar las tierras de propiedad social; también pretende precisar los usos del suelo a través de programas de ordenamiento ecológico en las delegaciones, además de aplicar instrumentos de carácter económico, fiscal, financiero, técnico y de mercado para apoyar actividades rurales de núcleos agrarios y, de esta manera, evitar la venta ilegal de tierras y cambios de usos del suelo. Cabe mencionar que las medidas contempladas en el Programa General de Ordenamiento Ecológico no han tenido efectos importantes.

### **Instrumentos de gestión territorial en las delegaciones**

En lo que respecta a los asuntos territoriales, las demarcaciones cuentan con un Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, instrumento que señala la zonificación de usos del suelo, complementa y precisa los planteamientos, medidas y lineamientos del Programa General. Además, al interior de cada delegación hay un número indeterminado de Programas Parciales, en los cuales se establece un conjunto de medidas y acciones a fin de regular de manera específica un área territorial determinada dentro de las demarcaciones. Con la intención de llevar a cabo una forma novedosa de planeación urbana, se pretendió que estos programas parciales se elaboraran con base en un proceso de participación social, destacando que ya no serían instrumentos sustentados únicamente en las propuestas de planificadores gubernamentales. Entre las atribuciones de los gobiernos delegacionales, destacan las siguientes:

- proponer las modificaciones al programa delegacional y a los programas parciales de su demarcación territorial,
- prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación contenida en el programa delegacional y en los programas parciales de su demarcación,
- participar con la SEDUVI en la elaboración de los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales en su delegación, así como en sus proyectos de modificación,
- recibir las solicitudes de modificación o cancelación de los programas delegacionales y de los programas parciales que prevén los artículos 26, fracción III, y 74 de la Ley de Desarrollo Urbano, y remitirlas al órgano de representación vecinal que establece la Ley de Participación Ciudadana, para su aprobación preliminar,
- vigilar el cumplimiento de los programas,
- expedir las licencias de uso del suelo, con excepción de las que se refieran a obras de impacto urbano ambiental, y
- promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas delegacionales y parciales.

Se pretende que las autoridades delegacionales desempeñen un papel relevante en lo que se refiere a planeación urbana y uso del territorio, pues constituyen un importante canal de comunicación a través del cual pueden realizarse tareas coordinadas tanto con las dependencias de la administración pública, como con la sociedad local. En este orden de cosas, los gobiernos delegacionales constituyen la primera instancia de contacto con los vecinos de cada demarcación y son actores fundamentales en los procesos de elaboración de programas; las decisiones que se toman en este nivel son de tal importancia que pueden determinar los alcances, o incluso, la realización o suspensión de dichos programas.

Sin embargo, aunque a partir del año 2000 los jefes de cada demarcación asumieron el cargo por la vía del sufragio popular, en esencia las delegaciones políticas no han cambiado su condición jurídica; siguen siendo órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados al jefe de gobierno del Distrito Federal y, en consecuencia, persiste una relación de dependencia con respecto a las determinaciones del gobierno central que, a su vez, redundan en una ausencia de eficacia en el quehacer gubernamental al interior de cada demarcación. A pesar de que los gobiernos delegacionales tienen atribuciones en materia de desarrollo urbano y usos del suelo, éstas no son suficientes para llevar a cabo una planeación territorial efectiva.

Las delegaciones tienen facultades en lo relativo a usos de suelo, reservas territoriales, control de giros mercantiles, vivienda, medio ambiente y servicios, entre otros, pero no cuentan con los mecanismos suficientes para desarrollar modelos óptimos que permitan un mejor aprovechamiento de los espacios físicos. Por otro lado, se carece de varios elementos para que las distintas funciones de gobierno en asuntos territoriales se efectúen bajo criterios de rigor administrativo, con los cuales se lograría una mayor congruencia entre lo planeado y los resultados obtenidos. La poca efectividad se puede atribuir a que sus propuestas apelan más a la “buena voluntad” de las personas encargadas de su operación que a la obligatoriedad en el cumplimiento de sus responsabilidades; al respecto, Pérez Torres señala:

“Este es el talón de Aquiles de la planificación ... nada garantiza que lo propuesto por los planes y programas se lleve a cabo, no existen los instrumentos que permitan pasar de un objetivo a un proyecto concreto. En muchos casos se carece de los medios para garantizar el cumplimiento de las regulaciones, pero más importante que ello, no existe la cultura de un Estado [gobierno] promotor que haga viables las diversas propuestas.

En la medida que los planes y programas simplemente sirvan como medio de legitimación ... y no como un intento para el cambio social, la planificación perderá cada vez más esa misma legitimidad. Esto implica necesariamente establecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento de estos planteamientos, y ello sólo puede ser posible a través de una amplia participación de los diversos actores, en un trabajo de generación de consensos en líneas estratégicas.”<sup>59</sup>

El hecho de que no exista una legislación específica sobre ordenamiento territorial, limita diversas posibilidades para desarrollar funciones de gestión pública; este vacío se ha tratado de restituir con la legislación en materia urbana, que encuentra su fundamento principalmente en la Ley de Desarrollo Urbano y los instrumentos que de ella se desprenden; también existen algunas disposiciones legales que inciden en el ámbito local (delegacional), referentes a infraestructura, cuidado del medio ambiente, aguas, desarrollo rural y desarrollo económico, pero casi siempre derivan en la elaboración y aplicación de instrumentos sectoriales destinados a cumplir con su cometido sólo en alguna de las áreas y rubros específicos sin atender al principio de integralidad.

La carencia de una legislación precisa sobre ordenamiento territorial lleva a una situación poco satisfactoria en términos de gestión pública; ante la falta de instrumentos específicos que puedan integrar estrategias para resolver necesidades y problemas comunes, predominan los enfoques sectoriales caracterizados por la insuficiencia de mecanismos de coordinación e ineffectividad de su instrumentación. Los diferentes instrumentos gubernamentales aplicables en el Distrito Federal, carecen de una visión amplia sobre los problemas del territorio, baste mencionar, por ejemplo, que en el mismo Programa General de Desarrollo Urbano se identifica a la ausencia de políticas en torno al suelo urbano como una de las principales causas del crecimiento desordenado. Esta apreciación pone en

---

<sup>59</sup> Pérez Torres, Daniel, “Instrumentos de coordinación en la zona metropolitana del Valle de México”, en Bistrain Reyes, *op. cit.* p.58.

evidencia la postura parcial de los planificadores del gobierno, motivo por el cual se reconoce que la gestión gubernamental en materia de ordenamiento territorial ha sido poco eficaz frente a los problemas que genera la urbanización.

Asimismo, hay condiciones poco favorables para desarrollar y hacer efectivos esquemas de planeación participativa en la materia; por ejemplo, en lo que atañe a las demarcaciones territoriales, Daniel Enríquez señala que

“...se ha planteado la creación de un *Consejo Técnico Asesor por cada una de las Delegaciones del Distrito Federal*, que sería un órgano colegiado, de carácter honorífico, pluridisciplinario y permanente, que fungirá como auxiliar del Delegado en el cumplimiento de sus atribuciones en materia de desarrollo urbano. La propuesta plantea que el Consejo Técnico se integrará por un Consejero designado por cada Colegio de Profesionistas y otro por su Foro Nacional, deberá además ser residente de la Delegación para la que se le designe o en su defecto acreditará tener un ejercicio profesional relevante dentro del territorio de la Delegación respectiva. Los acuerdos que presente el Consejo al Delegado tendrán el carácter de consulta... Este tipo de instrumentos son claves para lograr la legitimidad y el consenso en las acciones, pero también para que los trabajos de la administración pública sean realizados con una mayor calidad y bajo una vigilancia estricta que garantice la transparencia en la toma de decisiones.”<sup>60</sup>

Tal propuesta, como muchas otras, no se ha concretado; en algunos casos se cumple formalmente, pero en realidad no se trata de procesos auténticamente participativos, debido a que falta una adecuada organización para tal cometido, pues predomina la escasa información y restricción de los tiempos. A pesar de los esfuerzos por impulsar la participación de actores diferentes a los

---

<sup>60</sup> Pérez Torres, Daniel, “Instrumentos de asesoramiento profesional”, en Bistrain Reyes, *op. cit.*, p. 36.

gubernamentales, existen impedimentos de orden político y administrativo para que la toma de decisiones tenga una base realmente democrática, legítima y racional. No hay duda de que las aportaciones de expertos y académicos, así como de la propia sociedad civil son elementos importantes para la planeación, diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación de las distintas medidas en torno al ordenamiento territorial; sin embargo, por la lógica en que se desarrolla la actividad política y de gestión pública en el Distrito Federal, persisten factores que imposibilitan su adecuado desarrollo.

Algo similar sucede con la actual Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, misma que señala la existencia de un Sistema de Planeación del Desarrollo en la entidad, en el cual se establecen las diferentes etapas del proceso de planeación, así como su estructura y funcionamiento. Esta disposición jurídica otorga, ciertamente, una base de legitimidad a la coordinación institucional, toda vez que estima la integración de lineamientos y estrategias tanto del Programa General como de programas delegacionales y parciales, señalando objetivos y metas de mediano y corto plazo; también hace alusión a la participación conjunta de autoridades y grupos civiles y señala la importancia del Comité de Planeación para dar cumplimiento a las tareas encomendadas a este sistema.

Sin embargo, esa legitimidad jurídica no se corrobora en la realidad cotidiana, puesto que no se ha logrado agilidad en la toma de decisiones ni se observan los resultados de una coordinación entre instituciones públicas, ni de éstas con la ciudadanía, lo cual pone en entredicho los procedimientos hasta ahora realizados. En muchos casos, esa participación ha estado reservada para personas que no cumplen con el principio de representatividad y con frecuencia se encuentran vinculadas con alguna corriente partidista o grupo de interés, mermando la posibilidad de acuerdos y consensos y obstaculizando la manifestación auténtica de la población. A lo anterior se suma la escasa difusión sobre los trabajos realizados así como los conocimientos limitados sobre el problema en cuestión,

circunstancia que deriva sólo en un intento por buscar decisiones colectivas, pero sin los resultados deseados.

## CAPÍTULO III

# CONFIGURACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN PÚBLICA EN MILPA ALTA

## **Milpa Alta como espacio periurbano**

Existen datos en los cuales se establece que alrededor del año 1240 la región donde actualmente se ubica Milpa Alta fue habitada por agrupaciones humanas pertenecientes a la cultura tolteca, quienes después fueron desplazados por grupos chichimecas procedentes de Amecameca.<sup>61</sup> La zona se denominó “Malacachtepec Momoxco” o “Malacachtepec Malacachticpac”, que significa “lugar de altares rodeado de montañas”. Aproximadamente en 1480 los aztecas dominaron a los chichimecas que allí se habían establecido unos dos siglos antes; esas familias aztecas conformaron los primeros barrios, hoy llamados San Mateo, Santa Martha, Los Ángeles, Santa Cruz, La Luz y La Concepción, así como los pueblos de Tecómitl, Ixtayopan, Tulyehualco, Atocpan, Tepenáhuac, Tecoxpa, Miacatlán y Ohtenco.

En los primeros años de colonización española, después de la conquista de Tenochtitlán, “...Hueyitlahuilli, hijo y sucesor de Hueyitlahuilanqueh quien gobernó de 1484 a 1528, no halló mejor recurso para proteger a sus súbditos ante el conquistador, que pedir el reconocimiento de sus tierras de cultivo, montes, cerros, pedregales y aguas. A partir de ese momento se inicia ... la congregación de (los nativos) en los pueblos que hoy componen la Delegación Milpa Alta”; en 1529 el gobierno español le otorgó reconocimiento legal de la posesión de este territorio.

El nombre de esta demarcación se debe a que Juan de Saucedo, emisario de las autoridades españolas, motivado por su significativa producción de maíz, la llamó “Milpas de Xochimilco”, de donde derivaron otros nombres como “Milpán” y “La Asunción Milpa Alta”, hasta llegar a la actual denominación. En 1787 dejó de pertenecer a la Encomienda y Corregimiento de Xochimilco y pasó a depender de la Intendencia de México. A partir de las transformaciones políticas y administrativas posteriores al movimiento de Independencia, formó parte del Estado de México, “... pero el 16 de enero de 1854 el presidente Antonio López de

---

<sup>61</sup> Villanueva Rojas, Fidencio, Monografía de Milpa Alta, trabajo mecanografiado, pp.2-3.

Santa Ana decretó la ampliación del Distrito Federal hasta el límite meridional de la Prefectura de Tlalpan, incluyendo la municipalidad del antiguo señorío de Malacachtepec Momoxco.<sup>62</sup>

En 1862 se integró al Partido de Xochimilco, para 1864 se incorporó al Partido de Tlalpan y en 1899 nuevamente se sumó a la Prefectura de Xochimilco. El 26 de marzo de 1903 se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, con la cual éste quedó dividido en 13 municipalidades, siendo Milpa Alta una de ellas; en 1929, cuando terminó el régimen municipal en esta entidad, se crearon las delegaciones políticas, categoría que desde entonces tiene la demarcación en comento.

El territorio milpaltense no se encuentra integrado plenamente al área ni a la dinámica metropolitana de la Ciudad de México; se compone por 12 pueblos originarios<sup>63</sup>, considerados así porque constituyen núcleos poblacionales antiguos que conservan una base económica, social, y cultural que les permite tener diversos elementos de cohesión e identidad. Los pueblos son: San Antonio Tecómitl, Villa Milpa Alta, San Pablo Oztotepec, Santa Ana Tlacotenco, San Salvador Cuauhtenco, San Pedro Atocpan, San Bartolomé Xicomulco, San Lorenzo Tlacoyucan y San Francisco Tecoxpa, los cuales presentan características suburbanas; los tres restantes: San Agustín Ohtenco, San Jerónimo Miacatlán y San Juan Tepenáhuac, son considerados poblados rurales. Tiene varios elementos distintivos de las zonas periurbanas, definidas por el Programa General de Desarrollo Urbano vigente como aquellas

"... comprendidas en el arco que se forma en el límite de las delegaciones del sur y poniente del Distrito Federal. Los efectos de la expansión urbana

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>63</sup> Se reconocen como originarios, por ocupar ese territorio desde antes de la conquista española. Por ende, conservan –a pesar del desmesurado crecimiento de la mancha urbana– diversas formas tradicionales de organización social y política que les permiten preservar su identidad, su cultura y su territorio; garantizando con ello, entre otras cosas, la subsistencia ambiental de la ciudad. Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social.  
[http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/diag\\_coord\\_territoriales.html](http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/diag_coord_territoriales.html)

están provocando en ellas el deterioro, pérdida o transformación de las áreas de reserva ecológica y en su lugar se han insertado formas arquitectónicas y urbanas ajenas a los contextos preexistentes como los poblados rurales, con la consecuente pérdida de sus características vernáculas y patrimoniales y la transformación paulatina de sus trazas."

La configuración de Milpa Alta como espacio periurbano se explica por el crecimiento de las zonas centrales de la ciudad, mismo que acentuó los conflictos vinculados con los espacios físicos, en torno a los cuales no existe una política claramente definida que permita establecer orden, regulación y control sobre los usos y aprovechamiento de la tierra en la demarcación, cuyos asentamientos se ubican principalmente en el norte del perímetro delegacional, en los límites con Xochimilco y Tláhuac.

Esta demarcación ha tenido cambios estructurales que rebasaron el plano agropecuario, dando lugar a una serie de interacciones entre los ámbitos rural y urbano en aspectos económicos, sociales, culturales, demográficos e institucionales, los cuales tienen, entre otras causas, el declive de la agricultura y la intensa urbanización. Tales transformaciones implican la alteración de antiguas formas de articulación social. En esta nueva dinámica, se registran procesos de transformación en los que intervienen elementos territoriales, poblacionales e institucionales vinculados con actividades diversas, como la agricultura, comercio, servicios y nuevas formas que asume la gestión pública.

Entre la población milpaltense, sobre todo en los habitantes originarios, permanece un profundo arraigo con su tierra, sus tradiciones y su identidad comunitaria. "La imagen típica de los habitantes `originarios´... sobre su poblado acumula rasgos definitorios de una realidad lindante con la irrealidad. Así,... han elaborado todo un conjunto de *imaginarios* de origen, de fundación, de identidad,

de destino."<sup>64</sup> Pero a pesar del peso que tiene esa percepción de la realidad social en la demarcación, existen importantes perspectivas y expectativas en torno al mejoramiento de su realidad urbana.

En este sentido, se confirma la existencia de un fenómeno que rebasa los límites de la tradicional dicotomía rural-urbano y refleja una compleja y diversificada organización espacial, donde se integran e interrelacionan distintos elementos de la realidad citadina y la realidad del campo, en una sociedad local en la que se encuentra muy marcada la idea de reivindicar y revalorar su esencia rural, pero considerando la presencia de nuevas relaciones sociales y procesos productivos, lo cual implica una reestructuración en los planos socioeconómico, cultural y territorial.

### **Actores sociales y territorio en Milpa Alta**

Asumiendo que la gestión pública y el ordenamiento territorial se encuentran estrechamente vinculados con los procesos políticos, no puede pasarse por alto el juego de intereses de los distintos actores sociales<sup>65</sup> de la demarcación, así como tampoco debe soslayarse el impacto que éstos tienen en la configuración del espacio público, entendido como el sitio que tiene incidencia en la vida comunitaria y la experiencia colectiva. Así, la configuración del territorio se encuentra ligada a la capacidad de organización y negociación entre los distintos actores sociales, los cuales pueden encontrarse en los grupos de la sociedad civil, o bien, pueden estar representados por las propias instituciones públicas.

En Milpa Alta existen diferentes actores sociales con incidencia en la vida

---

<sup>64</sup> García Vázquez, María de Lourdes y Romero Fernández, Gustavo, "Una nueva ruralidad: transformaciones territoriales en San Andrés Totoltepec, Tlalpan", en Ziccardi, Alicia (coordinadora), Planeación participativa en el espacio local, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 256.

<sup>65</sup> "El concepto actores sociales alude a la capacidad de los grupos humanos organizados para gestionar procesos vinculados a intereses que los afectan directamente. El actor social se define por su acción, y por los efectos de ésta en el aprovechamiento o construcción de oportunidades para el desarrollo por parte de la colectividad." Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, "Actores sociales en el desarrollo rural territorial", SINOPSIS, No. 8, agosto, 2003.

comunitaria, entre los que pueden mencionarse organizaciones deportivas, culturales y recreativas, productores agrícolas, pequeños ganaderos, comerciantes, prestadores de servicios, organizaciones religiosas, mayordomías, asociaciones de padres de familia de los distintos planteles educativos, mesas directivas de barrios; además existen organizaciones reconocidas formalmente, como la Representación General y las Representaciones Auxiliares de Bienes Comunales, el Comisariado Ejidal y los Comités Vecinales. Salvo estas últimas, la participación generalmente es de carácter temporal o eventual, lo que significa que la mayoría de ellas no cuenta con un proyecto de mediano o largo plazos, sino que actúan en función de propósitos inmediatos y coyunturales, o bien, a partir de la defensa de intereses específicos de algún sector.

Una de las figuras más importantes, en términos de gestión pública en cada uno de los poblados de la demarcación, es la “Coordinación de Enlace Territorial”, al frente de la cual está un “Coordinador” que funge como intermediario entre vecinos y autoridades delegacionales, con el propósito de facilitar la detección de necesidades y requerimientos de servicios cuya prestación compete a la delegación, apoyando con ello el desarrollo de la gestión pública local. El papel de los coordinadores de enlace territorial no termina con su función administrativa, ya que también constituye una instancia de representación social que interviene en diversos aspectos de la vida comunitaria, tales como celebraciones religiosas, mayordomías y fiestas patronales, entre otras. Cabe señalar que esta figura no está regulada por algún ordenamiento jurídico o administrativo del Distrito Federal.

Durante varios años los Coordinadores de Enlace Territorial realizaron sus funciones bajo la denominación de “Subdelegados”, quienes eran electos bajo principios de la democracia directa, de manera tal que los habitantes de un pueblo, reunidos en la plaza pública, los elegían para representar y defender sus intereses colectivos, por lo que era de considerar el arraigo y la identificación de los aspirantes al cargo con las personas y la dinámica de los procesos de la vida comunitaria.

Actualmente los Coordinadores de Enlace Territorial asumen el cargo mediante un proceso electoral matizado por la democracia semidirecta, donde los ciudadanos vecinos de la propia comunidad conforman un Consejo Electoral para organizar y vigilar todo el proceso de elección de esta figura comunitaria. Las autoridades de la Delegación ofrecen el apoyo logístico para la jornada electoral, actúan únicamente como observadores del proceso y pueden intervenir como mediadores en caso de que se generen conflictos e inconformidades alrededor del mismo. La duración del cargo es por un período de tres años.

El hecho de que no exista una regulación específica en torno a los Coordinadores de Enlace Territorial, propicia que su funcionamiento sea un tanto incierto en cuanto a sus alcances y restricciones concernientes a las tareas de gestión pública. Son autoridades políticas tradicionales con facultades consuetudinarias que les otorga el pueblo; pero apegándose al principio básico de que la administración pública sólo puede hacer lo que la ley le ordena, se carece de un ordenamiento que señale de manera particularizada cuáles son las responsabilidades y obligaciones de las personas que desempeñan esa función. Así, esta figura deriva en un híbrido que por un lado está sujeto a las diversas disposiciones jurídicas y administrativas aplicables a los servidores públicos del Distrito Federal, pero por otro lado, en cuanto representante popular, no designado sino electo, también es susceptible de ser reconvenido e incluso removido del cargo si la comunidad que lo eligió así lo decide.

Uno de los puntos endebles que se han detectado en años recientes en torno a los Coordinadores de Enlace Territorial, son los vínculos que éstos mantienen con los partidos políticos, los cuales con cierta frecuencia, lejos de contribuir al fortalecimiento de los lazos identitarios entre la población, polarizan posturas entre los distintos grupos y sectores de la demarcación, afectando notablemente la esencia política de esa figura comunitaria y mermando la posibilidad de constituirse como elemento favorable para una gestión pública eficaz y efectiva en

este territorio.

### **Tendencias demográficas**

Según datos del INEGI, el total de la población de Milpa Alta llegó a 96 773 habitantes en el año 2000; a pesar de que la dinámica de crecimiento poblacional manifiesta una tendencia de constante incremento, se caracteriza por ser la menos poblada del Distrito Federal, con una densidad de población en la superficie urbana de 62 habitantes por hectárea, la más baja entre todas las unidades territoriales pertenecientes al Área Metropolitana de la Ciudad de México.

La tasa de crecimiento demográfico en esta delegación se ha incrementado paulatinamente, tanto por el crecimiento natural como por el establecimiento de habitantes no nativos (avecindados o inmigrantes). Entre 1930 y 1950 el porcentaje de crecimiento fue de 1.8%; entre 1960 y 1970 de 3.1%; entre 1980 y 1990 de 3.2%; y en el periodo 1990 a 2000 de 4.3%. En este último año su población era de 96 773 habitantes, equivalente al 1.12% de la del Distrito Federal. Sin embargo, en los años recientes se registra un proceso continuo de densificación y, por ende, un incremento en los requerimientos de infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios.

De acuerdo con la tendencia de crecimiento poblacional, se estima que para el año 2010 esta demarcación tendrá 117,563 habitantes y 128,826 para el año 2020, lo cual representa un factor que debe considerarse como señal de alerta, pues cada vez son mayores los asentamientos fuera de los poblados rurales, generando una dispersión que representa altos costos para las autoridades de la delegación encargadas de proveer servicios, infraestructura y equipamiento.

Según cálculos estimados con base en datos del INEGI, en el año 2000, la densidad bruta de la demarcación fue de 3.41 habitantes por hectárea, lo cual

representa la cifra más baja en el Distrito Federal. Pero a pesar de ser la demarcación con el nivel más bajo de densidad poblacional, Milpa Alta ha tenido un crecimiento mayor (4.3%) a la tasa media del Distrito Federal (0.4%), llegando a estimarse que para el año 2020 su número de habitantes fluctuará alrededor de los 129,000, cifra que si bien puede ser absorbida en el área que actualmente ocupan los poblados, requiere de mecanismos de planificación y ordenamiento para atender sus demandas en cuanto a equipamiento, vivienda, infraestructura, servicios y fuentes de empleo. Sin embargo, dadas las deficiencias en la gestión pública local, un escenario menos optimista induce a pensar que se agravarán los problemas en torno al uso de suelo, servicios y asentamientos irregulares.

De acuerdo con la tendencia de crecimiento demográfico en la delegación, el escenario programático sería el siguiente:

#### CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO

AÑO	POBLACIÓN DELEGACIÓN	POBLACIÓN DISTRITO FEDERAL	% CON RESPECTO AL DISTRITO FEDERAL	DENSIDAD ÁREA URBANA MILPA ALTA Hab/ha
1970	33,694	6,874,200	0.48	60.5
1980	47,417	8,029,500	0.51	58.7
1990	63,654	8,235,700	0.77	50.4
1995	81,102	8,499,007	0.95	53.06
2000	96,773	8,605,239	1.12	62.0
2010	117,563	9,207,200	1.27	72.0
2020	128,826	9,758,000	1.32	77.0

Fuentes: INEGI, Cuaderno Estadístico Delegacional 2001, y Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Milpa Alta.

## **Terciarización de la economía local**

Durante las dos décadas más recientes la economía del Distrito Federal cambió significativamente, y destacan entre otros aspectos, la contracción de producción agropecuaria en las zonas periféricas y el proceso de terciarización informal, elementos que inciden en áreas como Milpa Alta, cuyo comportamiento económico quedó inmerso en el sistema global de las economías urbanas, caracterizadas por procesos de desindustrialización, contracción de la producción agropecuaria periférica, pérdida de empleo productivo y estable, y terciarización informal.<sup>66</sup>

Aunque aún persiste la conexión directa con la tierra, la expansión citadina trastocó muchos de los valores culturales de los pobladores, generando nuevos procesos en la configuración territorial, lo que a su vez implica la búsqueda de modos distintos de subsistencia material. Esas nuevas necesidades han sido determinantes en el proceso de transformación territorial, donde confluyen aspectos rurales y urbanos, sobre todo a partir de las dos recientes décadas, cuando fue más evidente la transformación de la vida estrictamente rural y empezó a disminuir de manera notable la población económicamente activa dedicada a las actividades primarias, lo cual denota un cambio importante en la estructura económica que tiende a la terciarización.

En Milpa Alta se manifestó un cambio importante en la estructura de la población económicamente activa (PEA), donde hasta la década de los setenta hubo un predominio del sector primario, y a partir de los años ochenta tuvo lugar una mayor concentración de ocupados en el sector terciario. Entre 1980 y 1990 ascendió del 46% al 59.8%, y para el año 2000 llegó hasta el 63.5%, debido a la existencia y proliferación de pequeños comercios y al empleo en el sector de los servicios, principalmente de alimentos. También hubo un ligero incremento en la población

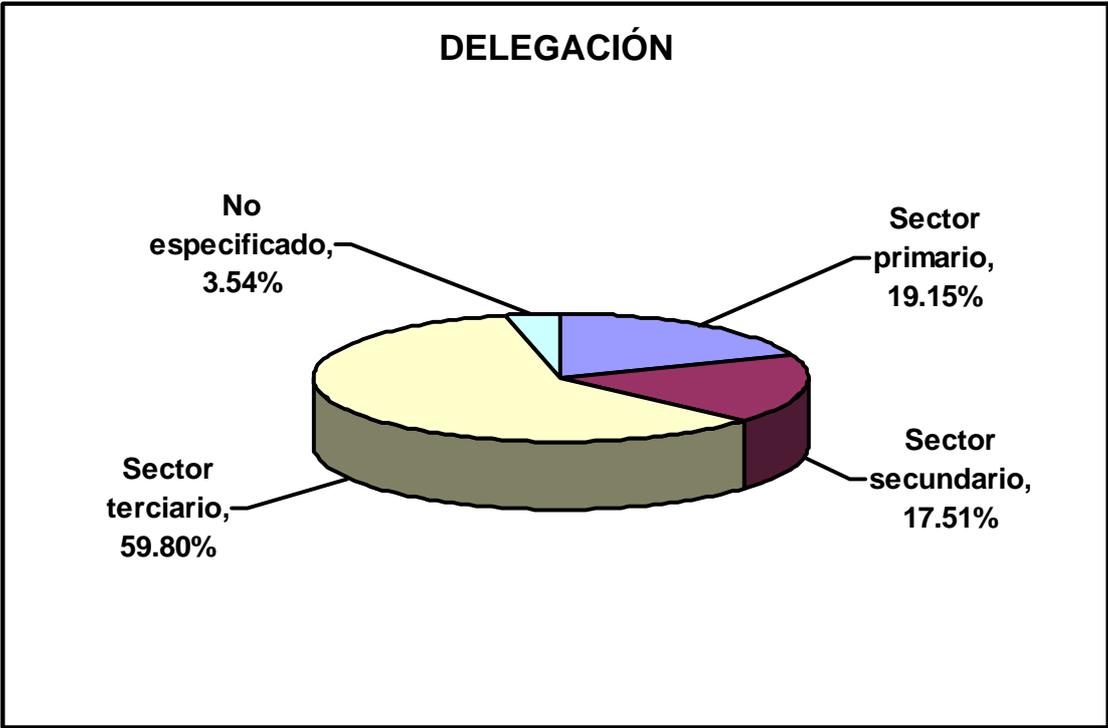
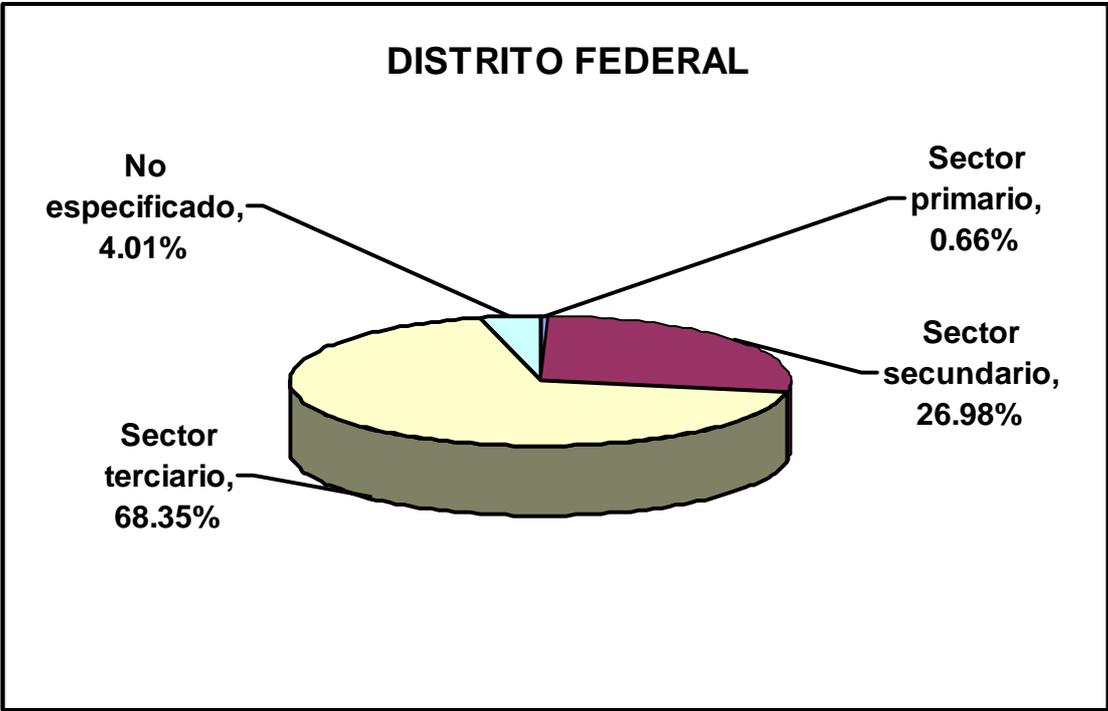
---

<sup>66</sup> Gobierno del Distrito Federal, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, La Ciudad de México Hoy. Bases para un diagnóstico, México, 2000, p. 10.

económicamente activa que se ubica en el sector secundario, siendo del 17.51% en 1990, y el 20.2% en 2000. De manera contraria, hay un decremento de la población económicamente activa ubicada en el sector primario donde se registró un 19.15% en 1990 y un 14.3% en 2000.

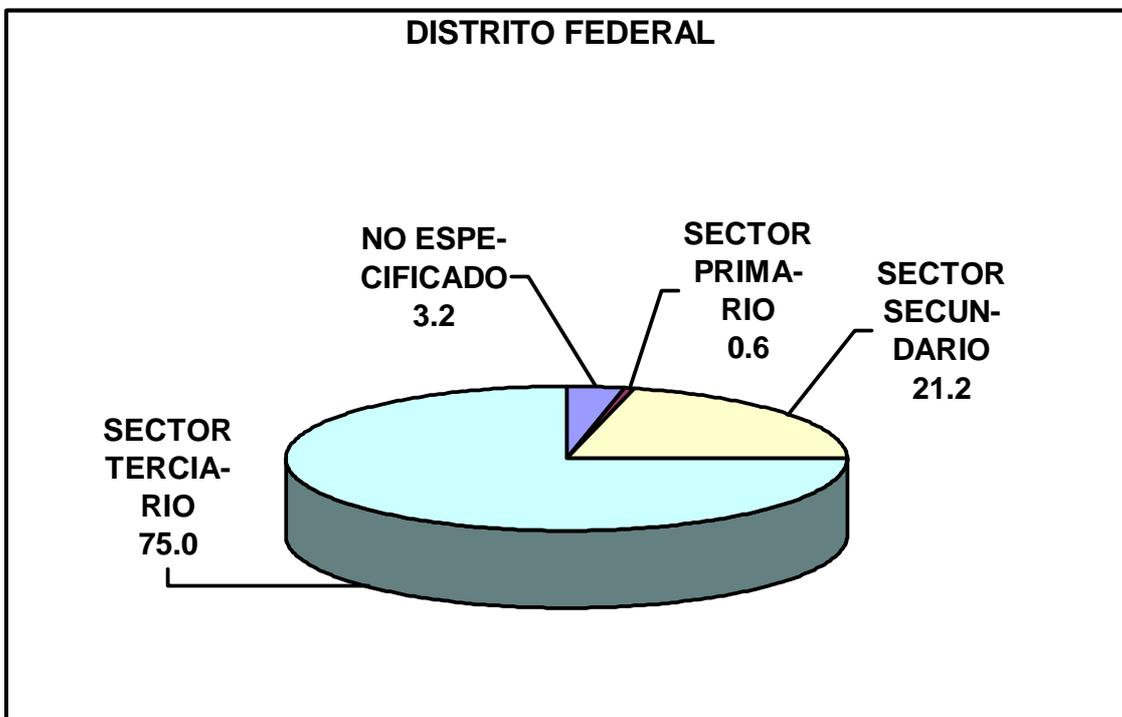
**POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD DE 1990**

(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, 1997.

## POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD DE 2000 (Porcentaje)



Fuente: INEGI, Cuaderno Estadístico Delegacional, 2001.

Esta delegación realiza una aportación significativa en el sector primario, pues representa aproximadamente el 60% del valor de la producción agrícola del Distrito Federal.<sup>67</sup> No obstante, debe señalarse que aun cuando las actividades primarias concentran a un número importante de la Población Económicamente Activa (PEA), éstas han demostrado una tendencia decreciente en los años recientes, ello como consecuencia de los cambios en las relaciones sociales influenciadas por la modernidad; pero aún con los cambios registrados en años recientes, es la delegación con mayor proporción de PEA dedicada a actividades agropecuarias en todo el Distrito Federal.

En este sector destacan algunas actividades como el cultivo de nopal, que constituye el principal producto y representa el medio de sustento de aproximadamente el 60% de la gente que depende de la agricultura; también hay cultivos de manzana, maíz, haba, frijol, zanahoria, avena y sorgo, entre otros. Asimismo, se desarrollan algunas actividades de ganadería que, salvo la cría y venta de ovinos, no representa un factor significativo en términos mercantiles y como fuente de ingreso a nivel delegacional, puesto que tienen como destino principal el autoconsumo, pero poseen un significado especial en términos de la forma tradicional de vida en una parte considerable de la población, entre quienes predomina un profundo arraigo cultural expresado por la conservación de sus costumbres, lo cual fortalece su identidad comunitaria y constituye un contrapeso, por cierto insuficiente, pero al fin y al cabo elemento que atempera al desmedido crecimiento de la ciudad, y contribuye a la definición territorial de la demarcación.

### **Configuración territorial**

El territorio de Milpa Alta equivale al 19.2% de la superficie total del Distrito Federal; colinda al norte con las delegaciones Xochimilco y Tláhuac; al este con Tláhuac y los municipios de Chalco, Tenango del Aire y Juchitepec, del Estado de México; al sur con los municipios Tlanepantla y Tepoztlán, del estado de Morelos;

---

<sup>67</sup> INEGI, Cuaderno Estadístico Delegacional, 2001.

y al oeste con las delegaciones Tlalpan y Xochimilco. Su área total es de 28, 375 hectáreas, segunda con mayor superficie después de Tlalpan; el 100% está clasificado como suelo de conservación, el 94% de éste es zona estrictamente de reserva ecológica, con uso forestal y agrícola, y el 6% restante constituye el área rural-urbana, destinada a uso habitacional y equipamiento urbano.

Se comunica con el resto del Distrito Federal principalmente a través de dos vías, una de ellas pasa por Tláhuac y llega a Iztapalapa, con una derivación importante que llega a Mixquic y Chalco; la otra pasa por Xochimilco y se divide hacia Coyoacán y Tlalpan. Los accesos principales son la carretera panorámica Xochimilco-Oaxtepec, carretera México-Tulyehualco-Mixquic y el tramo Xochimilco-San Bartolomé Xicomulco-San Salvador Cuauhtenco.

Los 12 poblados que integran la delegación son considerados originarios y rurales; sin embargo tienen una estructura urbana importante que les permite contar con servicios, así como con vías de comunicación entre los mismos poblados y hacia el resto de la ciudad. La concentración de equipamiento y servicios, sobre todo en las zonas céntricas, ha tenido como efecto el cambio de uso de suelo, pasando de rural a urbano.

Existen tres tipos de propiedad: comunal, ejidal y privada. Predomina la tenencia de la tierra con carácter comunal cuya superficie abarca 24,857 Ha, la zona ejidal se estima en 1,790 Ha y la propiedad privada en 1,728 Ha. Cabe destacar que el régimen comunal se presenta aún en los cascos urbanos de los poblados, por lo que con frecuencia se generan problemas relacionados con usos del suelo supuestamente no permitidos.

No existe plena certidumbre acerca de las líneas limítrofes, sobre todo en la propiedad comunal, ni sobre las facultades legales de que gozan los pobladores originarios en torno al uso y aprovechamiento de la tierra clasificada en este tipo de propiedad. Por eso es común que se generen conflictos ante los procesos de

urbanización, mismos que han tenido un impacto negativo en los pueblos al afectar ejidos, comunidades y, presumiblemente, sus propios derechos agrarios, alterando su territorio, cultura, tradiciones, usos y costumbres.

En los últimos años ha habido un incremento considerable del suelo comercial en las zonas centrales de los poblados, principalmente en Villa Milpa Alta, San Antonio Tecómitl y San Pedro Atocpan. Creció el número de espacios dedicados a la actividad comercial y de oficinas, de manera que la imagen tradicional se alteró paulatinamente, debido a que no hay una continuidad de los procesos constructivos, caracterizados por edificaciones de piedra y calles empedradas; en su lugar se han utilizado nuevas técnicas y diseños constructivos similares a los de la ciudad, alejándose de la fisonomía y paisaje tradicional de sus pueblos.

El número de viviendas en la demarcación apenas representa el uno por ciento del total del Distrito Federal. Durante varios años su incremento fue mínimo, de manera que en 1950 se contabilizaron 4100 viviendas; para 1970, 5900; en 1990 el censo fue de 12,332 y para 2000 se contaron 21,562; esto significa que en diez años se duplicó el número. Cabe señalar que, debido a las condiciones de marginación que se viven, muchas de ellas carecen de condiciones óptimas o se encuentran en áreas poco favorables.

El equipamiento tiene algunas limitaciones, sobre todo en lo referente a salud y educación; sin embargo es funcional y cuenta con diversas unidades, entre las que se cuentan cultura, centros religiosos, recreación, deporte, comunicación, administración pública, justicia, seguridad, servicios urbanos, abasto y comercio. Aunque existen algunos rezagos en infraestructura, en años recientes este rubro ha tenido mejorías ostensibles en el suministro de agua potable, vialidades y drenaje. De acuerdo con datos del INEGI, del total de viviendas casi el 90% cuenta con agua entubada; más del 80% disponen de drenaje y casi el 100% de energía eléctrica.

La red de agua potable se mantiene con dos sistemas de abastecimiento constituidos por un total de 24 pozos profundos que permiten el suministro de agua en la demarcación con niveles óptimos, salvo en los asentamientos irregulares, donde no hay la infraestructura respectiva y se abastece por medio de pipas. En lo que respecta al drenaje, existe un porcentaje considerable (aproximadamente 14%) que carece del servicio debido, entre otras causas, a las características topográficas en la demarcación y a la proliferación de asentamientos en las zonas periféricas de los poblados, donde existe una dispersión de los mismos.

Aunque el total del territorio de la demarcación está clasificado como suelo de conservación, el Programa Delegacional señala una superficie importante clasificada como suelo rural de uso urbano<sup>68</sup>, dentro del cual predomina el uso habitacional, así como lotes de uso mixto donde se combina la vivienda con el comercio o servicios, y en las áreas periféricas de los poblados existe la vivienda con parcela agrícola. De las 28 375 hectáreas totales del territorio milpaltense, los poblados ocupan una superficie equivalente al 5.9%, donde se realizan usos mixtos; otras áreas son destinadas a actividades como la agricultura, la cual abarca aproximadamente 23.53% de la superficie total; los pastizales cubren alrededor del 18%; el bosque 49.31% y otros usos diversos de suelo constituyen aproximadamente el 3.2% del territorio.

#### USOS DE SUELO

Superficie total (Hectáreas)	Suelo urbano %	Suelo de Conservación %	Habitacional %	Mixto %	Áreas verdes y espacios abiertos %	Equipamiento %	Industria %	Total %
28375.00	5.92	94.08	5.36	0.26	-	0.30	-	100

<sup>68</sup> Los usos de suelo son regulaciones que determinan las actividades posible de llevar a cabo en los terrenos, sin modificar la propiedad de la tierra y respetando las organizaciones sociales.

El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, vigente desde 1997, constituye el principal instrumento de planeación en materia de uso de suelo. Este Programa confirma que el total del territorio de la delegación se encuentra clasificado como suelo de conservación y señala que la densificación de la demarcación tendrá que realizarse sólo en al área que actualmente ocupan los poblados, lo cual no se cumple cabalmente.

De acuerdo con el Programa Delegacional, la demarcación se divide en dos grandes áreas: la agrícola, que tiene un área aproximada de 10,535 hectáreas y se localiza tanto al interior como al exterior de los poblados, donde predominan cultivos de nopal, maíz, forraje, hortalizas, árboles frutales y flores, entre otros. La otra es la boscosa, abarca una superficie aproximada de 16,560 hectáreas, su mayor parte está al sur de la delegación, contiene especies como pino, oyamel, encino y ocote, entre otros; algunas de las alteraciones importantes en esta zona son la tala clandestina y erosión del suelo, así como la amenaza sobre algunas especies de flora y fauna.

En Milpa Alta no se aplica la zonificación del suelo urbano, sino únicamente la de suelo de conservación<sup>69</sup>, la cual está determinada por las condiciones físicas, espaciales y funcionales en cada poblado, de acuerdo con la siguiente nomenclatura:

- Rescate Ecológico (RE). Área sujeta a la elaboración de programas específicos de rescate a fin de controlar y regular el crecimiento de los asentamientos e impulsar actividades productivas y de conservación del medio natural. En ella se prohíbe el uso para vivienda y se permite establecer centros recreativos y culturales, así como acuarios, museos, teatros, zoológicos, cementerios, deporte al aire libre, además de

---

<sup>69</sup> De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la zonificación es la división del suelo urbano o de conservación en zonas, para asignar usos del suelo específicos o una mezcla de ellos, en relación con las características socioeconómicas y de funcionamiento de dichas zonas; constituyendo uno de los principales componentes del ordenamiento territorial.

servicios e instalaciones compatibles con la conservación del medio ambiente, como centros de investigación y jardines botánicos.

- **Preservación Ecológica (PE).** No tiene presiones fuertes en lo que respecta a su ocupación; forma parte de la zona de recarga del acuífero y está sujeta a programas tendientes a mejorar y restaurar sus condiciones naturales; la conforman la zona boscosa sur de la delegación, áreas naturales protegidas, parques nacionales y zonas con condiciones especiales como los conos volcánicos. En esta zona se prohíbe la vivienda de cualquier tipo, sin embargo, se pueden localizar granjas, establos, criaderos de especies menores, instalaciones de investigación científica, jardines botánicos, estaciones meteorológicas y centrales de control de incendios.
- **Producción Rural y Agroindustrial (PRA).** En esta zona se desarrollan cultivos que se adecuan al medio natural, como pueden ser terrazas nopaleras, avena, productos frutícolas y hortícolas que no tengan un requerimiento significativo de infraestructura; puede incluir usos pecuarios, centros de acopio, bodegas de insumos agroforestales, así como ranchos autosuficientes en lo referente a infraestructura.
- **Habitacional Rural con Comercio y Servicios (HRC).** En esta área se combinan la habitación, comercio, oficinas, equipamiento y servicios; se ubica en las zonas centrales de los poblados y en vialidades de mayor circulación; destacan Villa Milpa Alta, San Antonio Tecómitl, San Pedro Atocpan, San Salvador Cuauhtenco y San Pablo Oztotepec.
- **Habitacional Rural (HR).** Son las áreas de vivienda unifamiliar, pueden combinarse con servicios y equipamiento básicos como molinos, abarrotes, secundarias, templos, paraderos, estacionamientos públicos, gimnasios, centros deportivos, agroindustrias, huertos y viveros. Esta

zonificación predomina en la demarcación, en ella se encuentra asentada más del 55% de la población y es considerada como área para densificación y construcción de equipamiento en el futuro.

- Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB). Esta zonificación se asigna al contorno de los poblados rurales, corresponde a la transición de poblado rural a zona agrícola y su población es dispersa; los usos permitidos son vivienda, servicios básicos, gasolineras, rastros, talleres, templos, cementerios, clínicas veterinarias, canchas y centros deportivos, producción agroindustrial, estaciones eléctricas y de transferencia de basura.
- Equipamiento Rural (ER). Incluye el equipamiento regional, medio o básico de carácter público y privado, existente y propuesto, acorde con la imagen de poblados rurales; se rige de manera complementaria por lo establecido en el Reglamento de Construcción del Distrito Federal y la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

#### **ÁREAS POR ZONIFICACIÓN Y POBLADO**

POBLADO	HRC	HR	HRB	ER	ERf*	ÁREA TOTAL (Ha)	%
VILLA MILPA ALTA (INCLUYE OHTENCO, TECOXA Y MIACATLÁN)	29.56	183.31	293.83	31.46	1.08	539.24	32.12
SAN ANTONIO TECÓMITL	19.97	114.86	112.06	17.30	0.00	264.19	15.74
SAN PEDRO ATOCPAN	14.72	87.27	120.39	4.68	0.00	227.06	13.52
SANTA ANA TLACOTENCO	0.00	84.68	79.82	1.78	0.42	166.70	9.93
SAN PABLO OZTOTEPEC	7.33	58.82	73.70	7.83	1.05	148.73	8.86
SAN SALVADOR CUAUHTENCO	1.89	57.74	48.40	5.69	1.57	115.29	6.87
SAN LORENZO TLACOYUCAN	0.00	45.34	66.06	2.55	0.90	114.85	6.84
SAN BARTOLOMÉ XICOMULCO	0.00	17.35	43.84	1.48	3.61	66.28	3.95
SAN JUAN TEPENÁHUAC	0.00	12.24	22.30	1.90	0.00	36.44	2.17
<b>TOTALES</b>	<b>73.47</b>	<b>661.61</b>	<b>860.40</b>	<b>74.67</b>	<b>8.63</b>	<b>1678.77</b>	<b>100</b>

\*ERf = equipamiento localizado fuera del polígono del poblado.

Fuente: Programa Delegacional de Desarrollo Urbano.

Aunque el Programa Delegacional establece algunos objetivos, instrumentos y programas para regular el crecimiento urbano y hacer un mejor uso del territorio, sus resultados son limitados, entre otras causas, porque se desprende del Programa General de 1996, que hoy día es un tanto disfuncional. Por ejemplo, y haciendo alusión a los resultados obtenidos en las tareas de gestión pública, en el propio Programa General vigente se reconoce que "... se pugnó por un manejo sustentable del suelo, se establecieron las bases para su rescate, pero no se alcanzó la restricción absoluta de los usos urbanos sobre las zonas de conservación, las áreas vulnerables y de riesgos."<sup>70</sup>

El problema también tiene que ver con la obsolescencia e inadecuada operación de los instrumentos gubernamentales; el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, publicado en 1997, no tiene diferencias esenciales con los instrumentos diseñados desde 1987, por lo que no se contemplan datos actualizados ni información precisa acerca de la superficie de conservación afectada por el crecimiento urbano; asimismo, hay un solo Programa Parcial<sup>71</sup>, que abarca aproximadamente el 34% del área que ocupan los poblados y apenas el 2% del total del territorio.

Hay otras medidas complementarias como la publicación del Bando Dos, emitido por la actual administración en el Distrito Federal, el cual señala la importancia del suelo de conservación y trata de impedir el crecimiento urbano en algunas demarcaciones, incluyendo Milpa Alta; sin embargo, las irregularidades marchan en sentido ascendente debido a la inoperancia e insuficiencia de los mecanismos de planeación urbana y a la carencia de una política de ordenamiento territorial.

---

<sup>70</sup> Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003, p. 15.

<sup>71</sup> Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de agosto de 2002.

## Asentamientos humanos y deterioro ambiental

En los 20 años recientes los asentamientos irregulares se han incrementado significativamente en la demarcación, lo cual representa un problema cuyas dimensiones rebasan la capacidad de respuesta de la administración pública local. El Programa Delegacional establece el siguiente diagnóstico al respecto:

"... como resultado del crecimiento de 1987 a la fecha, se presentan micro conurbaciones motivadas por la dotación de equipamiento fuera de los límites de los mismos, el desarrollo y la consolidación de asentamientos irregulares. De este proceso, la conurbación más extensa se da en la Cabecera Delegacional Villa Milpa Alta, creciendo al oriente y alcanzando a la fecha a los poblados de Ohtenco, Tecoxpa y Miacatlán, los cuales tienden a unirse con el poblado de Tepenáhuac, y este último, al sur, con Santa Ana Tlacotenco." <sup>72</sup>

En la demarcación se han clasificado tres zonas al interior de cada poblado: "zona central, donde se localiza concentrado el equipamiento básico o medio, los usos mixtos, la vivienda y los servicios completos. La zona intermedia, presenta una transición rural predominantemente habitacional, en donde se encuentran las zonas más populares. Finalmente la zona periférica, que es un área habitacional mezclada con parcelas productivas. La lotificación no es regular, ya que se pueden encontrar lotes muy variables dentro de estas tres zonas. Bordeando esta última zona, se localizan los asentamientos irregulares sin servicios...Actualmente, se estiman 433 hectáreas ocupadas por asentamientos fuera de los límites localizados en los bordes de los poblados rurales, sobre las vías de comunicación y en los contornos próximos de los equipamientos ubicados fuera de los límites determinados." <sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, 1997.

<sup>73</sup> *Ibidem.*

En Milpa Alta un asentamiento irregular<sup>74</sup> se compone por áreas de vivienda ubicadas en suelo de conservación donde están prohibidas la urbanización y construcción, y pueden ubicarse en terrenos de propiedad ejidal o comunal. Las alteraciones en el uso del suelo contribuyen a la proliferación de este tipo de asentamientos; prácticamente en todos los pueblos de la demarcación existen áreas que en algún momento se consideraron como "irregulares", pero que con base en acciones de presión y a través de diferentes medios, muchas veces fuera de la ley, paulatinamente se integraron a las zonas reconocidas dentro de los cascos urbanos.

Actualmente se reconoce la existencia de 114 asentamientos irregulares, diseminados en todos los poblados de la demarcación, lo cual representa un serio problema para la administración local por los altos costos que implica el otorgamiento de estructura y servicios básicos, pues la mayoría de ellos se establecieron en zonas agrícolas o forestales, como consecuencia de ventas y fraccionamientos, y en espacios con características topográficas complejas. De éstos, algunos han sido incorporados a las zonas urbanas, otros más se encuentran en proceso de análisis para su posible integración, y otros conservan su calidad de "irregulares", pues están considerados fuera de los límites de la zona urbana.

La segregación de asentamientos dificulta la dotación de equipamiento, infraestructura y servicios, situación que se agrava por la resistencia de algunos sectores para respetar los límites de los poblados, señalados como reserva territorial.<sup>75</sup> Si se toma como referencia la proyección de crecimiento poblacional al

---

<sup>74</sup> La Ley General de Asentamientos Humanos dispone que, en general, un asentamiento humano puede ser considerado como el establecimiento de un conglomerado demográfico, estimando el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada y dentro de ésta, los elementos naturales y obras materiales que la integran.

<sup>75</sup> En la demarcación se dispone de una reserva territorial, considerada a partir de las áreas no ocupadas, pero que se encuentran dentro de los límites de cada poblado; son zonas donde hay una dispersión de viviendas y campos de cultivo, muchos de ellos sin servicios. Según el programa delegacional hay un total de 448. 86 hectáreas susceptibles de densificarse.

año 2020, habrá una densidad de 77 habitantes por hectárea en el área urbana, lo cual aparentemente no representa situación de conflicto para el gobierno local, pero si se considera que el total del territorio se encuentra clasificado como suelo de conservación, es posible que se generen problemas ante actos que tiendan al desarrollo urbano, el cual formalmente tiene muchas restricciones; pero a pesar de esos impedimentos, proliferan los usos no permitidos de los espacios físicos y otras irregularidades como la venta de terrenos para vivienda en áreas restringidas.

La dispersión de irregularidades impacta de manera importante en el medio ambiente, uno de los ámbitos más afectados en el Distrito Federal como consecuencia de la falta de una política de ordenamiento territorial. El Programa General de Desarrollo Urbano reconoce que “Se pugnó por un manejo sustentable del suelo, se establecieron las bases para su rescate, pero no se alcanzó la restricción absoluta de los usos urbanos sobre las zonas de conservación, las áreas vulnerables y de riesgos.”<sup>76</sup> Se trata de un problema en el cual intervienen elementos de diversa índole, que refleja la ausencia de un marco institucional adecuado donde la gestión pública juega un papel determinante como eje articulador de los distintos actores para lograr un fin común.

“Las limitantes ... pueden explicarse por la interacción de diversas condicionantes como las fuerzas económicas; la intervención estatal federal que con frecuencia actúa con independencia de lo local; la falta de coordinación en la aplicación de políticas sectoriales que pueden perder de vista la orientación integral; la ausencia de mecanismos y ámbitos institucionales de concertación de las políticas del desarrollo urbano con capacidad ejecutiva en la toma de decisiones inmediatas y en la operación simultánea; la falta de tiempo para llevar a cabo los proyectos, así como la transgresión del PGDUDF por diversos grupos sociales y privados, que

---

<sup>76</sup> Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de diciembre de 2003, p. 15.

actúan en función de sus intereses particulares, sin tomar en cuenta la sustentabilidad de la ciudad.”<sup>77</sup>

Dadas las circunstancias ecológicas en la Ciudad de México, Milpa Alta constituye un punto estratégico en el contexto del desarrollo sustentable en el Distrito Federal, y al encontrarse totalmente en suelo de conservación, mantener un carácter rural considerable y ser una zona con comunidades vinculadas de manera importante a sus tradiciones culturales, ha estado en posibilidad de moderar las presiones del poblamiento intensivo, que es resultado de la expansión urbana.

### **Limitaciones institucionales en torno a la gestión territorial**

Diversos problemas territoriales y de gestión pública en Milpa Alta tienen que ver con la participación de diferentes actores, entre ellos las instancias gubernamentales, que han demostrado poca eficacia ante el crecimiento incontrolado de la mancha urbana en los poblados rurales y áreas de conservación. Además, existen grupos que orientados por un marco normativo ambiguo y conducidos por intereses particulares, impiden el establecimiento de esquemas de negociación para lograr el consenso en torno al uso del territorio.

Si bien hay sectores de la población preocupados por proteger el suelo de conservación frente al anárquico crecimiento urbano, también es cierto que, ante la falta de coordinación entre gobierno y sociedad, persisten las irregularidades que obstaculizan lo uno y lo otro, es decir, limitan tanto el desarrollo urbano como el cuidado del suelo de conservación. Las estructuras burocráticas en la Delegación suelen actuar con base en “tradiciones políticas”, inercias jurídicas y prácticas administrativas disfuncionales y no a partir de criterios de racionalidad acordes con los requerimientos reales, por lo que se actúa al margen de problemas manifiestos y concretos en cada comunidad.

---

<sup>77</sup> *Ibíd.*, p. 15.

Otro factor crítico se debe a la elaboración del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano a partir de un enfoque sectorial y no de una visión institucionalmente integral; desde esta perspectiva, pareciera que se deja de lado la advertencia de que “Los procesos acelerados de cambio económico, tecnológico, social, político, cultural y territorial hacen que la eficiencia de los planes sectoriales normativos sea reducida, que los instrumentos de aplicación con que cuentan sean limitados o insuficientes y que tengan que ser sometidos a constantes ajustes.”<sup>78</sup>

El enfoque sectorial y la falta de coordinación entre las diferentes instituciones públicas representan obstáculos para obtener resultados óptimos en los asuntos relativos al ordenamiento territorial, baste señalar que la elaboración y ejecución de los programas en la materia es responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en colaboración con otros órganos; sin embargo, predomina la ausencia de mecanismos de coordinación institucional. Sobre el intento de establecer mecanismos de planeación participativa se ha señalado que:

“...hubo participación con bastante interés por parte de las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Social, de Desarrollo Económico y del Medio Ambiente. Pero en la práctica, la participación de estas otras instancias fue muy limitada, no porque no hubiera acuerdo e interés (entre otras razones), sino porque con la inercia burocrática de la administración pública, cada sector tiene sus programas, sus prioridades y sus responsabilidades; los recursos nunca alcanzan, el personal no es suficiente y los problemas se acumulan; entonces cada quien se dedica a lo suyo.”<sup>79</sup>

La visión fragmentada en el marco normativo y regulatorio de la gestión territorial predomina en las delegaciones del Distrito Federal, lo cual dificulta llevar a cabo acciones gubernamentales eficaces y cumplir con lo establecido en la “imagen

---

<sup>78</sup> Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, *op. cit.*, p.9.

<sup>79</sup> Eibenschutz, Roberto, “Planeación Urbana Participativa. La revisión de una Experiencia”, en Ziccardi, Alicia (coordinadora), *Planeación Participativa en el Espacio Local*, *op. cit.*, p.25.

objetivo” de la entidad; de ahí que pueda hablarse de “... las distancias e inclusive el divorcio que existe entre la planeación y las acciones efectivamente realizadas en el territorio, ... [así como de] la necesidad de asumir funciones para las cuales los gobiernos locales no tienen competencias legales ni recursos económicos para desarrollarlas.”<sup>80</sup> Ante la falta de coordinación entre dependencias, órganos desconcentrados y población local, lo que predomina son los magros resultados de acciones administrativas y recursos presupuestales.

El origen partidista de las autoridades es otro factor influyente en los procesos de gestión territorial en la demarcación. La tendencia política a favor de uno u otro partido condiciona el trabajo e incluso genera la confrontación entre el gobierno central y el delegacional, situación que propicia la falta de acuerdos y rezago en la ejecución de programas, además de impedir su buen desarrollo para obtener resultados óptimos. Con frecuencia se relega al marco jurídico instituido y se favorecen los mecanismos de negociación, contribuyendo con ello a que las cuestiones sobre el uso y aprovechamiento del territorio se mantengan en una circunstancia de incertidumbre legal y como mecanismo útil para la obtención de votos, lo que a su vez se convierte en causa de posteriores conflictos donde se involucran ciudadanía y gobierno.

Otro de los obstáculos para la aplicación de una política gubernamental eficaz en la Delegación, es la percepción sesgada que existe en torno al ordenamiento territorial, el cual se ha considerado como una parte del desarrollo urbano, restando importancia al ámbito rural y a una serie de actividades que podrían potenciarse en el suelo de conservación. Los diferentes instrumentos jurídicos, políticos y administrativos parten de esta visión parcial e insuficiente, en cierto sentido contraria a la apreciación integral que sustenta la teoría del ordenamiento territorial; de este modo, hay un problema de origen, puesto que el ordenamiento del territorio rebasa la apreciación urbanística, pero bajo los esquemas actualmente aplicados quedan excluidos algunos actores sociales.

---

<sup>80</sup> Ziccardi, Alicia, La tarea de gobernar, México, Miguel Ángel Porrúa, IIS-UNAM, 1996, p.17.

Además de lo difuso que resulta el marco normativo en torno al uso del territorio, se carece de personal capacitado para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas que al respecto realizan las instituciones del gobierno; no existen suficientes dispositivos para aplicar líneas estratégicas que permitan dar seguimiento a las acciones tomadas y medir sus resultados. Esto propicia que la instrumentación “a medias” de planes, programas y proyectos quede lejos de la mayoría de objetivos y metas planteados, sin posibilidad de concretarse; en este sentido, no se cumple con las diferentes fases del proceso administrativo o de gestión, pues existen instrumentos, métodos de planificación y estructuras responsables de aplicarlos, pero hay omisiones en las tareas de integración, ejecución y control, tan indispensables que, sin ellas, toda acción corre el riesgo de convertirse en trabajo infructuoso e incluso pernicioso.

## CAPÍTULO IV

# PAUTAS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MILPA ALTA

## **Organización política y gestión pública en las demarcaciones del Distrito Federal**

En las dos décadas más recientes, en el Distrito Federal se tienen logros en términos de democracia, pluralidad y alternancia en el poder, sin embargo, aún hay diversos asuntos pendientes en lo que se refiere a tareas de gestión; aunque se logró disminuir la dependencia con respecto al gobierno federal, se requieren transformaciones que permitan estar en concordancia con la dinámica social, económica y política de la entidad, a fin de diseñar y aplicar métodos, sistemas y procesos que favorezcan la gobernabilidad democrática; de ahí la necesidad de

"contar con un ordenamiento jurídico que describa claramente la distribución de competencias; un buen sistema de vigilancia y resolución eficaz de conflictos; una adecuada organización administrativa que diseñe órganos de gobierno capitalinos más evolucionados; una descentralización interna de carácter local con un ingrediente superior de participación ciudadana, generará convicción social y se estará en la ruta de volver a encontrar un sentimiento de pertenencia sociológica mayormente elevado y un rostro más humano."<sup>81</sup>

En este sentido, vale la pena señalar algunos de los planteamientos que contiene la *Propuesta de Reforma Política del Distrito Federal*, alrededor de la cual hubo manifestaciones diversas durante la última década del siglo pasado, pero de manera más clara a partir de 2001, cuando distintos actores políticos, especialmente en el interior de la Asamblea Legislativa, iniciaron una serie de trabajos con el propósito de reformar su régimen actual y romper con el tutelaje federal. En la propuesta se establece la necesidad de un instrumento jurídico que ayude a establecer una nueva relación entre autoridades y ciudadanía y sea la base para la organización del gobierno local.

---

<sup>81</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 415.

En la propuesta se habla de la creación del Estatuto Constitucional, equivalente a una constitución política para esta entidad. Se estima que tal ordenamiento, si bien contribuiría a romper la tutela del gobierno federal, ello no significa la ruptura de relaciones entre los poderes de la federación y los órganos locales, sino al contrario, habría una mayor certidumbre sobre los ámbitos de competencia de cada uno, lo cual implica una mejor convivencia y ejercicio de atribuciones para desarrollar mecanismos de coordinación en aras de una gestión pública más eficaz.

Bajo las condiciones actuales de organización política, las tareas de gestión pública realizadas por las estructuras administrativas de cada una de las demarcaciones no tienen plena autonomía, pues existe una relación de dependencia en relación con el gobierno central del Distrito Federal. Por eso la propuesta señala la necesidad de contar con autonomía en materia financiera y administración de la hacienda pública, ámbito en el cual el gobierno federal ha mantenido un fuerte control sobre el local; asimismo, señala que se requiere contar con estructuras administrativas que permitan una mejor comunicación y coordinación entre habitantes y autoridades locales, para atender los problemas con mayor rapidez y efectividad.

En virtud de ello, sugiere que además de contar con las formas centralizada, desconcentrada y paraestatal, se agregue la forma delegacional, puesto que se reconoce la importancia que tienen estas demarcaciones básicas territoriales para el ejercicio de gobierno y la prestación de servicios públicos<sup>82</sup>. De lograrse tal cometido, los gobiernos delegacionales en la capital del país tendrían mayor autonomía<sup>83</sup> y, en consecuencia, fortalecerían su capacidad de respuesta ante el

---

<sup>82</sup> López Chavarría, José Luis, "Del estado que guarda la reforma política del Distrito Federal mexicano", en Serna de la Garza, José María (coordinador), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 300.

<sup>83</sup> La autonomía es considerada como "una verdadera garantía del régimen federalista, se traduce en la aptitud y capacidad para dictarse su propia Constitución, expedir sus propias normas jurídicas, crear sus instituciones locales, elegir a sus autoridades independientes de la autoridad federal y, en suma, mantener un ámbito de libertades intranacionales; lo que pudiera traducirse

cúmulo de demandas de la sociedad; dotarlos de mayores atribuciones permitiría que la gestión pública local cumpla con sus funciones de mejor manera, toda vez que propicia el acercamiento del gobierno con la población y los distintos actores políticos. Lo anterior conlleva la idea de iniciar un proceso de descentralización para dotar de mayores atribuciones a los gobiernos de las demarcaciones, en aras de una mejor gestión pública.

Un proceso de descentralización política y administrativa beneficiaría a los gobiernos delegacionales, ya que les permitiría contar con mayores atribuciones e intervenir de manera más directa en los asuntos dentro de su territorio. Su actual condición jurídica de órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados al gobierno central del Distrito Federal, los sigue manteniendo en el mismo nivel que tuvieron cuando la capital del país no contaba con un gobierno autónomo y era regida por una dependencia del gobierno federal. Ante los requerimientos y manifestaciones ciudadanas actuales, tal esquema resulta poco efectivo y constituye un obstáculo para consolidar las aspiraciones de llegar a un ambiente de gobernabilidad democrática.

"Incrementar progresivamente las atribuciones en favor de las delegaciones, había sido siempre un constante argumento de demanda a las recientes administraciones capitalinas. La descentralización territorial incluye al ciudadano como protagonista en la relación con el poder público, y `esa fórmula válida para conjugar la eficacia en la administración pública con aspiraciones de mayor participación democrática del ciudadano, superando el impulso de desconexión entre representantes políticos y organización administrativa, por una parte, y de ambas con el pueblo´."<sup>84</sup>

---

como autonomía constitucional, autonomía democrática y autonomía legislativa, administrativa y judicial." Aguirre Saldívar, Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo, México, UNAM, 1997, p. 85.

<sup>84</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*, p. 437.

La propuesta de reforma política tiene, en efecto, varios puntos discutibles y criticables,<sup>85</sup> pero constituye un referente para análisis y discusiones en torno a la gestión pública en el Distrito Federal. A final de cuentas, representa una base importante para tratar de impulsar medidas tendentes a mejorar los métodos, sistemas y procedimientos gubernamentales, sobre todo en una perspectiva de largo plazo; sin embargo, los esfuerzos para llevarla adelante no han sido suficientes y tales modificaciones se encuentran detenidas y constituyen tan sólo eso, una propuesta que debe retomarse y concretarse.

### **La participación ciudadana, elemento fundamental de la gestión pública**

La gestión pública en el ámbito de las delegaciones del Distrito Federal debe ser acorde con las transformaciones registradas en los planos social, político y económico; por lo tanto, es menester una serie de modificaciones orientadas a fomentar procesos de descentralización y participación ciudadana, para diseñar y aplicar instrumentos consensuados que otorguen legitimidad a las instituciones públicas que actúan en el plano local. Al respecto, vale la pena retomar la propuesta de Raúl Contreras, quien señala que: "La esencia de un gobierno local no reside exclusivamente en las formas de elegir a sus gobernantes, sino también en gobernar con base a las necesidades propias, costumbres e idiosincrasia de la población."<sup>86</sup>

La política de ordenamiento territorial, desde la perspectiva de la gestión pública y de los procesos políticos, no puede quedar al margen de la pluralidad de intereses, opiniones, divergencias y posiciones encontradas, por lo que resulta inoperante un programa que omita los puntos de vista de los diferentes actores locales involucrados en esta problemática. Las tareas de planeación sobre el uso y aprovechamiento del territorio tienen que considerar el papel de las instituciones públicas y su relación con los diferentes sectores de la sociedad civil, para realizar

---

<sup>85</sup> Véase González Oropeza, Manuel, "La condición jurídica de la sede de los poderes federales en México", en Serna de la Garza, *op. cit.*, pp. 183, ss.

<sup>86</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*, p. 436.

un trabajo conjunto, elaborar políticas consensuadas, delimitar responsabilidades, establecer las “reglas del juego” y disponer sanciones para quienes no cumplan con los acuerdos pactados.

En tal forma, para la definición de una política de ordenamiento territorial en las delegaciones, se propone la coordinación entre gobierno, particulares y grupos organizados, para lo cual la participación ciudadana constituye un importante instrumento. Es conveniente valorar la importancia de algunos instrumentos de participación para hacerlos efectivos a fin de lograr el desarrollo local; entre estos mecanismos están las audiencias públicas, consultas vecinales, recorridos periódicos de los servidores públicos responsables de la política territorial, así como la participación de comités vecinales que representan a la población de colonias, barrios y pueblos. En un esquema nuevo de gestión pública, y con el propósito de lograr resultados positivos en el ordenamiento territorial, estos cauces tienen que ser aprovechados al máximo.

La dotación de servicios urbanos e infraestructura, los problemas relacionados con la contaminación ambiental, vivienda, asentamientos irregulares y desarrollo rural, entre otros, pueden ser detectados y atendidos de manera más oportuna por la administración local si los cauces de participación se utilizan de manera adecuada. Esto último significa que no sólo deben ser escuchados aquellos que se ostentan como representantes de determinado grupo o líderes vecinales vinculados con algún partido político, sino que deben superarse las prácticas corporativas y escuchar a todas las voces interesadas.

En Milpa Alta, la inclusión ciudadana puede realizarse a través de los diferentes medios consultivos establecidos en la Ley de Participación Ciudadana, pero además tiene que tomar en cuenta la organización autónoma de los distintos grupos locales. Para una gestión pública auténticamente participativa, en la que haya acceso a decisiones directas de los pobladores en este espacio comunitario, es necesario escuchar las opiniones y propuestas de organizaciones, tales como pequeños productores agrícolas, comerciantes, asociaciones de padres de familia

de los distintos planteles educativos, mayordomías, representantes comunales, ejidatarios, asociaciones de colonos, ecologistas, organizaciones deportivas, instituciones académicas, entre otros, cuya intervención en el diseño, aplicación y seguimiento de los instrumentos de gestión pública contribuya a la integración comunitaria y coadyuve a la elaboración de una política de ordenamiento territorial con un sólido soporte de legitimidad.

Esta medida incluyente trasciende el esquema de la planeación tradicional, de carácter netamente prescriptivo y con apego estricto a la rigidez de procedimientos rutinarios; la propuesta es desarrollar mecanismos que permitan llevar a cabo planes donde puedan converger distintos intereses de grupos comunitarios para elaborar estrategias consensuadas en torno a las prioridades territoriales. Para ello es necesario que individual y colectivamente los participantes se informen para que valoren y conozcan cuáles son las causas y efectos de una propuesta en el seno de su comunidad; asimismo, tiene que respetarse el derecho a manifestar desacuerdos en torno a determinadas posturas, fomentando el reconocimiento mutuo de los diversos actores sociales, para no dejar todo el peso de las decisiones al criterio numérico de la mayoría sobre las minorías.<sup>87</sup>

Actualmente existen diferentes instrumentos institucionales que no funcionan debido a que son desconocidos por la mayoría de los habitantes y, en consecuencia, se vuelven inaplicables. Estos instrumentos oficializan y formalizan determinadas problemáticas que llevan a la conformación de agendas institucionales que quedan en el aire; por ello es menester, adoptar nuevas formas de coordinación entre los distintos actores sociales y sea posible llevar a cabo procesos de planeación desde al ámbito local.

---

<sup>87</sup> Para ampliar sobre el tema de la democracia local, véase Alarcón Holguín, Víctor, "Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado", Instituto Electoral del Distrito Federal, Democracia y formación ciudadana, México, 2002.

## Planeación territorial estratégica

La definición de instrumentos para solucionar problemas territoriales en la demarcación tiene que fundamentarse en métodos incluyentes, por eso se propone a la planeación estratégica como una opción viable; ya que, además de atender el aspecto político, facilita la aplicación técnica indispensable para lograr los objetivos planteados.

“El enfoque de planeación estratégica podría ser una alternativa válida para enfrentar los retos mencionados. Se trata de articular a los actores claves en la toma de decisiones, reconociendo que los intereses de los diversos grupos de la sociedad son válidos y que el gobierno requiere de su participación para hacer viables sus objetivos, buscando construir consensos en las coincidencias en lugar de enfatizar las diferencias para lograr acciones con una sólida base social y técnica coordinada no sólo a nivel gubernamental, sino con el conjunto de los actores involucrados.

Se trata de pasar de un enfoque centrado en la participación de los profesionales, a otro donde exista un proceso incluyente que disminuya la desconfianza, que permita demostrar que es posible construir un proyecto que beneficie a los diversos grupos, lo cual implicará aceptar las diferencias y disminuir las expectativas particulares.”<sup>88</sup>

La estrategia de gestión territorial incluye la participación de diversos actores sociales, lo cual facilitaría la detección de desviaciones y permitiría aplicar medidas correctivas y preventivas, así como la realización de un proceso de retroalimentación en las fases de planeación, organización, suministro de recursos, ejecución y control, para optimizar la infraestructura y equipamiento establecidos en las áreas de uso urbano, y coordinar acciones a favor de las zonas de conservación.

---

<sup>88</sup> Pérez Torres, Daniel, “Planificación urbana en el Distrito Federal”, *op. cit.*, p. 31.

La alternativa es cambiar el modo de planificar el desarrollo territorial en la delegación, pues los instrumentos utilizados suelen ser una réplica de la planeación que se realiza para todo el contexto de la Ciudad de México; es cierto que la gestión en esta demarcación no puede deslindarse de lo que disponen esos instrumentos y tiene que aplicar esos lineamientos generales, pero también debe considerarse la posibilidad de elaborar programas de ordenamiento territorial incluyendo la opinión de los actores locales; lo anterior para establecer objetivos, metas y estrategias específicas en donde se integren los agentes públicos y privados para diseñar y aplicar medidas en lo concerniente a usos del suelo, conservación del ambiente y actividades productivas, aprovechando tanto la estructura establecida como los recursos naturales disponibles.

Es importante destacar que el plan estratégico pretende obtener un alto grado de eficacia, por lo cual debe reflejar el sentido social de la planeación y no actuar en función de la inmediatez del juego de intereses partidarios o particulares; su contenido tiene que orientarse a logros de mediano y largo plazos, atendiendo los problemas de degradación ambiental, producción agropecuaria, irracionalidad de usos del suelo, necesidades de equipamiento e infraestructura en barrios, poblados y parajes, problemas de ambulantes que ocupan espacios públicos destinados al tránsito vehicular y uso peatonal, entre otros.

La elaboración de planes territoriales estratégicos con la participación de actores sociales comunitarios posibilitaría la aplicación oportuna de medidas de autocorrección y evaluación de los instrumentos utilizados, de tal manera que permitiría adecuar métodos y procedimientos de trabajo para lograr los objetivos y metas planeados, a partir del análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los actores involucrados. En este sentido, se debe discutir y analizar continuamente los programas de ordenamiento territorial a fin de actualizarlos y ajustarse a los cambios sociales y problemáticas emergentes. En este proceso de discusión, ajuste y actualización tienen que participar las instituciones

gubernamentales con atribuciones en la materia y los grupos organizados de la población local.

Tal medida obedece a un ejercicio democrático que permitiría establecer diagnósticos situacionales precisos y objetivos, al mismo tiempo que coadyuvaría a encontrar mejores alternativas para resolver los problemas. La revisión de estos instrumentos de planeación territorial tiene que estar sustentada en una serie de disposiciones legales, pero eso no implica la anulación de estrategias que pueden agregar elementos innovadores de mayor efectividad para que el contenido de estos instrumentos se adapte a la dinámica local y de esa manera se pueda atender la problemática que gira alrededor del uso y aprovechamiento de los espacios.

Para la construcción de un plan territorial estratégico en Milpa Alta, tienen que realizarse reuniones de trabajo donde participen las autoridades administrativas del gobierno central y delegacional, diputados locales integrantes de las comisiones competentes, coordinadores de enlace territorial, grupos organizados de la demarcación y habitantes de los pueblos cuya aportación contribuya a mejorar el diagnóstico y la formulación de propuestas de solución. Para ello, debe haber un manejo común de la información sobre la problemática, conocimiento de los compromisos y responsabilidades de cada participante.

Esta labor permitiría la difusión de los acuerdos entre los habitantes de la demarcación, quienes podrán conocer los objetivos, metas, áreas y tiempos de aplicación, así como los instrumentos, recursos utilizados y resultados obtenidos. Esta nueva forma de planeación tiene que determinar cuáles son las prioridades, la factibilidad y las estrategias a seguir, evitando la dispersión de planear “todo”. Las acciones pactadas y consensuadas entre los diferentes actores, posibilitarían la supervisión y el seguimiento de los planes a nivel de cada barrio, pueblo y de la demarcación entera.

## **Coordinación institucional**

Los mecanismos de coordinación institucional representan otro de los elementos indispensables para llevar a cabo una política de ordenamiento territorial. Considerando que existen programas sectoriales, es necesario establecer adecuados canales de comunicación entre los distintos órdenes del gobierno para la planeación, organización, ejecución y control de acciones y establecer mecanismos de coparticipación a fin de elaborar programas integrales que incluyan al gobierno, así como agentes del sector social y privado. La participación gubernamental implica la presencia de autoridades federales y locales, y no corresponde únicamente al órgano ejecutivo, también atañe a legisladores en su calidad de representantes populares (comisiones de la Asamblea Legislativa, diputados del distrito respectivo), servidores del gobierno central, autoridades delegacionales y representantes locales.

No debe soslayarse que el territorio de Milpa Alta forma parte de una unidad territorial mayor: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; por eso cabe apuntar que las diferentes políticas e instrumentos de gestión territorial tienen que estar diseñados en función de este marco, pues si bien las delegaciones son responsables de atender diversos problemas en su interior, no hay que perder de vista que las decisiones de éstas son complemento de las políticas metropolitanas, en las cuales intervienen los gobiernos federal, del Estado de México y del Distrito Federal, por lo que resultan importantes los esquemas de desarrollo planteados en el encuadre de las relaciones intergubernamentales.

De igual manera, tienen que establecerse mecanismos permanentes de coordinación interna con los distintos actores, para la instrumentación y logro de los planes territoriales. El manejo político de los asuntos concernientes al territorio no puede tener buenos resultados si carece de la racionalidad administrativa, y ello requiere de un diálogo con los diferentes elementos que intervienen en la toma de decisiones. Para proteger el medio ambiente y el suelo de conservación, habrá que tomar algunas medidas radicales que probablemente afecten algunos

intereses locales que se sentirán agraviados y reaccionen con el uso de algún medio de presión; pero no tomar tales medidas representa un riesgo mayor, cuyo impacto puede afectar no sólo a la demarcación sino a toda la zona metropolitana.

Desde la perspectiva costo-beneficio, una adecuada coordinación interinstitucional otorga viabilidad a los planes territoriales para trascender la visión “cortoplacista” de gobernantes que utilizan el cargo público como instrumento para satisfacer sus aspiraciones personales, en cambio, asegura la continuidad de los planes y estrategias orientadas al logro de objetivos de mediano y largo plazos, evitando que las decisiones individuales se sobrepongan a la visión institucional y a las aspiraciones colectivas.

### **Franjas territoriales como instrumentos de ordenamiento**

El déficit del suelo en las zonas centrales del Distrito Federal ha llevado a la ocupación irregular de áreas periurbanas, algunas de ellas bajo un régimen ejidal o comunal, como es el caso de Milpa Alta. Ante tal fenómeno, hay una serie de acciones realizadas por las instituciones públicas, pero principalmente en sentido reactivo; estos esfuerzos son insuficientes puesto que la ejecución de medidas correctivas casi siempre ha actuado como dispositivo para otorgar legalidad a los efectos del crecimiento urbano anárquico.

En los instrumentos vigentes se refleja la preocupación por el crecimiento de la mancha urbana en el área de conservación; el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal propone establecer mayor coordinación institucional para emprender medidas de inspección y vigilancia en torno a las políticas de ordenamiento territorial relativas a asentamientos humanos irregulares, tomando en cuenta la opinión de pueblos, ejidos y comunidades afectadas; también pretende regular actividades públicas y privadas para mantener áreas con vegetación natural y realizar programas de restauración ecológica. Por su parte, el Programa General de Desarrollo Urbano establece que

el suelo de conservación tiene que ser aprovechado de acuerdo con su potencial recreativo y explotación forestal.

Sin embargo, lo dispuesto en ambos ordenamientos ha tenido escaso impacto, por lo que se requiere llevar a la práctica medidas de regulación y control adicionales con el propósito de evitar usos incompatibles del suelo. Una adecuada gestión territorial supone reglas claras tanto a propietarios, compradores y al mismo gobierno en torno a los usos y destinos de suelo en el presente y futuro; por lo tanto, el ordenamiento del territorio tiene que reducir los costos en la creación de infraestructura en espacios urbanos, definir superficie para uso habitacional, evitar la especulación inmobiliaria en gran y pequeña escala, prevenir conurbaciones indeseadas, proteger áreas forestales, favorecer actividades agropecuarias, evitar asentamientos irregulares, ayudar a mantener el equilibrio ambiental y respetar límites de reservas territoriales.

En este sentido, vale la pena rescatar la importancia de una política de ordenamiento territorial que rebase apreciaciones unidimensionales y permita hacer compatible el desarrollo en sus aspectos económico, urbano, rural y ambiental, tomando en cuenta las características socioculturales de las comunidades. Es menester el diseño de medidas preventivas, con la finalidad de combatir desde sus inicios el proceso de irregularidad y planear los asentamientos humanos; para ello se requiere realizar tareas de orientación institucional a fin de que los pobladores de tierras comunales y ejidales conozcan, por un lado, las restricciones que disponen tanto la legislación agraria como la de asentamientos humanos y, como consecuencia de ello, se reduzcan las prácticas irregulares y haya la posibilidad de establecer reservas territoriales para densificación, o bien, se impulsen proyectos de producción agropecuaria.

Ya se ha mencionado la importancia de retomar los planteamientos de la propuesta de reforma política del Distrito Federal, iniciativa actualmente detenida en el Senado; sin embargo, por la urgencia de atender diferentes asuntos

relacionados con problemas territoriales, también deben diseñarse mecanismos que permitan realizar acciones en el corto y mediano plazos para salvaguardar el patrimonio natural ubicado en las zonas periféricas. Para el caso de Milpa Alta se propone la elaboración de un mecanismo complementario al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, basado en la definición de franjas en las que, de acuerdo con su potencial de absorción urbana y de su valor ambiental, puedan llevarse a cabo acciones específicas de planeación.<sup>89</sup>

Este mecanismo de ordenamiento establece prioridades y centra su atención en asuntos de importancia para estructurar la expansión urbana y contribuir a la conservación del medio ambiente. Las franjas territoriales básicas pueden ser las siguientes:

**1. Franja urbana consolidada.** Configurada por la zona céntrica de los pueblos de la demarcación<sup>90</sup>; es el casco urbano constituido cuya funcionalidad permite el acceso a servicios e infraestructura; es el ámbito de actuación del programa de desarrollo urbano con toda su normatividad vigente; precisamente, debido a la obsolescencia de esos instrumentos, en esta zona es recomendable que, a partir de un proceso de planeación participativa, se actualice el programa de desarrollo urbano para dar certidumbre sobre los usos del suelo.

En esta zona se necesitan medidas administrativas para proteger, fomentar y facilitar al máximo el proyecto de las reservas territoriales, a fin de que la densificación poblacional en la demarcación se realice dentro de los límites establecidos para cada uno de los poblados y, de esta manera, reducir los gastos del gobierno en la creación de infraestructura y servicios públicos, además de

---

<sup>89</sup> Sobre el establecimiento de franjas territoriales y lineamientos para el ordenamiento territorial en las periferias urbanas de la Ciudad de México, véase Bazant, Jan, *Periferias urbanas. Procesos de expansión y consolidación urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto sobre el medio ambiente*, México, Ed. Trillas, 2000. En el presente trabajo se retoman las propuestas generales del autor.

<sup>90</sup> De acuerdo con las autoridades delegacionales, en la demarcación hay tres pueblos rurales y los otros nueve tienen características suburbanas; no obstante, los 12 poblados están contemplados en los Programas General y Delegacional de Desarrollo Urbano. *Supra*, p. 73.

proteger las áreas de conservación cuya clasificación no está contemplada para uso habitacional.

Las reservas territoriales son instrumentos alternativos para ordenar esta zona de la demarcación; dichas reservas quedarían constituidas por áreas estimadas para el crecimiento de la población en las que se podrían definir espacios susceptibles de ser utilizados para asentamientos futuros, permitiendo la programación e inversión de recursos de modo sistemático. El uso urbano exclusivamente dentro de los límites de las reservas permitiría una mayor certidumbre jurídica sobre el destino del suelo; asimismo, contribuiría a un desarrollo urbano armónico, ordenado y funcional, puesto que facilitaría la proyección de obras y atender rezagos de infraestructura, servicios básicos, espacios de recreación y conservación ambiental, así como tener un control más estricto del espacio a fin de lograr el desarrollo sustentable. El establecimiento de reservas territoriales es acorde con el principio de racionalidad, pues implica tomar medidas preventivas ante necesidades y problemas probables de que sucedan. Con ello, se podría lograr el cumplimiento de los siguientes lineamientos estratégicos:

- Preservar el área de producción rural agroindustrial y la parte sur de la delegación;
- Promover el mejoramiento de vivienda, de acuerdo con las capacidades de ingreso y tipología de la zona;
- Mejorar las condiciones de equipamiento e infraestructura básica;
- Aprovechar el equipamiento existente y complementarlo para lograr la autosuficiencia local;
- Consolidar la estructura del territorio y ordenar el uso del suelo, particularmente para su densificación;
- Disminuir los desplazamientos y mejorar las terminales y sistemas de transporte y su articulación con líneas de autobuses urbanos y otros sistemas fuera de la delegación;
- Fortalecer el sistema de planeación, gestión y operación del desarrollo

urbano;

- Disminuir la expansión urbana hacia el suelo de conservación;
- Mantener la estructura, carácter e imagen de los poblados rurales;
- Estimular las actividades del sector agropecuario.

Estimando que el crecimiento de los centros de población rebasa los instrumentos de planeación, las reservas serían de gran apoyo, pues permitirían optimizar los recursos que las autoridades gastan en atender problemas inmediatos y urgentes derivados de la expansión desordenada. Este instrumento trasciende el carácter correctivo de los dispositivos y constituye una de las medidas de tipo preventivo en la gestión del territorio que ayudaría a disminuir el crecimiento desordenado de la mancha urbana, al ubicar y atender los requerimientos de infraestructura y servicios básicos; también es un instrumento de apoyo para impulsar el desarrollo rural sustentable, sobre todo en áreas susceptibles de convertirse en zonas para asentamientos irregulares en corto y mediano plazo. La definición de reservas territoriales además permitiría desarrollar actividades que generen rentabilidad a los poseedores a través de proyectos productivos, con financiamiento público, privado o mixto, como alternativa diferente a la venta de terrenos.

**2. Franja de transición rural-urbano.** Es el espacio constituido por áreas agrícolas con fuerte presión de ocupación por asentamientos irregulares; abarca la superficie donde se registra una conversión territorial de suelo rural a urbano. Se ubica entre la franja urbana y la franja de conservación ecológica; se caracteriza por tener pocas viviendas dispersas en las parcelas, pero conservando la utilización agrícola de la tierra. Representa el límite para contener la expansión urbana, donde tendrán que tomarse medidas preventivas sobre los espacios que aún no se ocupan.

Esta zona tiene una complejidad intrínseca, pues es el espacio que sufre la mayor presión por el crecimiento natural de los poblados, pero también por la ocupación irregular. Se origina con asentamientos aislados, que con el paso del tiempo

constituyen núcleos poblacionales en torno a los cuales se va reproduciendo el mismo fenómeno; desde luego este tipo de asentamientos van en detrimento de la funcionalidad urbana de los pueblos, además de tener un impacto negativo en el entorno natural.

Ante la poca efectividad de los instrumentos legales y administrativos hasta ahora aplicados para salvaguardar los elementos naturales y evitar la dispersión poblacional, un mecanismo de mayor eficacia consiste en que, una vez detectados y contabilizados estos asentamientos, se resuelvan de uno por uno y conforme emergen, apelando a la construcción de acuerdos entre los ocupantes y las autoridades locales y considerando las particularidades de cada uno de ellos. La resolución tiene que apegarse a los lineamientos que establece el marco legal, pero dándole un grado de flexibilidad para no prolongar la existencia de esos problemas.

Por su grado de dispersión, se considera conveniente realizar una reestructuración para que se regule a través de instrumentos de planeación y se definan modalidades específicas de ocupación del suelo. Esta zona puede tener mayor funcionalidad si cuenta con una red de vías secundarias y obtiene el reconocimiento oficial de calles, lo cual facilitaría la gestión de los servicios urbanos que otorgan las instituciones delegacionales y el gobierno central. Tiene que considerarse que, de tomarse esta medida, el valor del suelo en esta franja tendría un incremento considerable y podría ser motivo para acelerar su densificación, por ello se aplicaría sólo en aquellos espacios de mayor crecimiento y cercanía a la zona céntrica de los poblados.

En esta franja es necesario identificar en qué casos puede establecerse un margen de tolerancia para el establecimiento de núcleos poblacionales y en cuáles no. En las áreas donde se permita el crecimiento pueden determinarse algunos proyectos sobre la traza urbana que facilite la introducción de infraestructura en el mediano y largo plazos; asimismo, en las zonas más próximas a los espacios

urbanizados puede tolerarse el desdoblamiento natural de los asentamientos, o sea, el establecimiento de familias originarias, pero restringiendo la construcción de compradores externos. Tal medida coadyuvaría, por un lado, a dar una mejor estructuración a los asentamientos y vías públicas y, por otra parte, a proteger los elementos naturales de valor ambiental.

En las zonas restringidas es recomendable utilizar los recursos del gobierno para fomentar las actividades rurales y disminuir la presión de ocupación territorial, con la finalidad de evitar que los asentamientos irregulares se multipliquen indefinidamente. Una de las medidas más importantes consiste en aplicar proyectos de inversión que incentiven las actividades agrícolas y desalienten el proceso de transformación de suelo rural a urbano.

**3. Franja de conservación ecológica.** Es la zona de elevado valor ambiental y de suma importancia para la recarga de acuíferos y limpieza del aire; en ella se encuentra el área boscosa y de cultivo, que por sus características de permeabilidad debe permanecer en ese estado, debido a que propicia la filtración del agua y evitan la erosión del suelo. Debido a su escasa aptitud para la urbanización y bajo valor económico, estos espacios son codiciados por grupos de población con menores ingresos, por lo que es indispensable tomar medidas para proteger el medio natural, fundamentalmente en lo referente a la limpieza del aire y a la recarga de acuíferos, a fin de garantizar el abastecimiento presente y futuro de agua a los habitantes del territorio delegacional.

El cuidado del equilibrio ecológico representa una de las prioridades dentro de la política de ordenamiento territorial. Los instrumentos de gestión pública en torno al medio ambiente tienen que complementarse con las políticas de desarrollo urbano, rural y económico, para un aprovechamiento y uso racional del suelo favorable al bienestar social. Uno de los principales problemas en el crecimiento desordenado de la mancha urbana, es que se carece de un marco normativo e

institucional efectivo para favorecer el desarrollo sustentable; por ello se propone la elaboración de un programa delegacional de ordenamiento ecológico.

Es indispensable que en esta franja se apliquen todos los mecanismos posibles para hacer efectiva la legislación en la materia y no se rija por un marco normativo de corte urbanista, que evidentemente no daría resultado. Con la finalidad de conservar al máximo su estado natural, se tiene que modificar la concepción e ir contra la idea de que estos espacios son “intocables”. Se les tiene que asignar un uso para evitar el incremento de asentamientos; en ellos pueden fomentarse algunas actividades recreativas y deportes extremos, susceptibles de manejarse bajo el rubro de ecoturismo. Algunos destinos alternativos pueden ser la conversión en parques ecológicos, o bien, la producción agroindustrial de alto rendimiento, principalmente a través del cultivo de nopal, pero también considerando la posibilidad de instrumentar nuevos proyectos, por ejemplo, en frutales, floricultura o productos con fines culinarios que pueden insertarse en el mercado regional.

### **Apoyo y fomento al desarrollo agrícola**

La preservación de las actividades agropecuarias y el fomento del cuidado ambiental son aspectos importantes que la gestión pública no debe soslayar. En la agenda gubernamental tiene que considerarse el papel estratégico que Milpa Alta representa en relación con la dinámica del área metropolitana de la Ciudad de México; por sus características geográficas, esta demarcación realiza una aportación significativa a la preservación de recursos naturales, tales como el aire, suelo, agua y biodiversidad; en consecuencia, la destrucción y descuido de sus recursos naturales no sólo pone en riesgo la sustentabilidad interna de la delegación, sino la de la ciudad en su conjunto.

Por ese carácter estratégico de la demarcación en materia ambiental, es necesario establecer métodos y programas para fomentar, apoyar e impulsar la producción

del suelo de conservación.<sup>91</sup> La improductividad, entre otros motivos, se debe a que muchos propietarios y comuneros se han involucrado en otro tipo de actividad económica, sobre todo en el sector servicios, y renuncian a seguir trabajando la tierra. Aquí vale señalar que una responsabilidad importante de la gestión pública consiste en buscar los medios de fomento para hacer productiva la reserva ecológica, pues "... así como quien genera un daño ambiental debe asumir sus costos, el que mantiene sus tierras en actividades primarias benéficas para la ciudad debe ser retribuido, para compensar el costo de oportunidad de conservarlas en su estado originario, debiendo la ciudad en su conjunto, como beneficiaria, asumir los costos de su preservación y restauración."<sup>92</sup>

La idea es realizar transformaciones productivas e institucionales en el ámbito rural de la demarcación. El campo, aún con todas sus limitaciones, tiene que encontrar los mecanismos para articularse con los mercados, para lo cual es menester la interacción y concertación de los actores locales entre sí y hacia su ámbito externo. El desarrollo rural se halla inmerso en una realidad caracterizada por los principios de la competitividad y sustentabilidad, de tal manera que debe buscarse la compatibilidad entre diferentes elementos como progreso técnico, innovación tecnológica, ecoturismo, turismo alternativo, entre otros.

La gestión gubernamental es uno de los elementos más importantes para atender algunos de los problemas de desarrollo en la demarcación, por lo que es necesario llevar a cabo acciones que permitan la incorporación de productores locales a los procesos productivos y comerciales (innovación, competitividad, avance tecnológico). Dentro del sector primario, las actividades agropecuarias son las más importantes; éstas han tenido un decremento significativo debido, entre otras causas, al cambio en el uso de suelo y a la falta de incentivos; de ahí que se sugiera mejorar la asistencia técnica, establecer centros de acopio y

---

<sup>91</sup> Actualmente el gobierno federal, por conducto de la SAGARPA, y el local, a través de la Secretaría de Medio Ambiente, se coordinan para la conformación de fondos comunitarios y el desarrollo de proyectos productivos mixtos en algunas áreas de conservación en el DF.

<sup>92</sup> Rébora Tognó, Alberto, ¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos?, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000., p. 89.

comercialización, industrializar productos agrícola, especialmente el nopal para lograr una mejor distribución y precio, y coadyuvar en la integración de agentes productivos con el propósito de modernizar su operaciones.

El propósito es conservar los usos de suelo para actividades agropecuarias con apoyo de instituciones públicas, lo cual puede contribuir a la reducción del grado de marginación en la demarcación, a partir de la generación de fuentes de empleo en el sector primario y la inserción en los mercados bajo la lógica que establece la apertura comercial; otro objetivo que se persigue con esta medida es la desaceleración del avance de la mancha urbana para evitar la proliferación de asentamientos irregulares, que son consecuencia de la venta de lotes fuera de los cascos urbanos.

La revaloración de las actividades productivas en el campo es uno de los elementos que pueden hacer una aportación significativa a la reordenación del territorio en Milpa Alta. Si se considera que el 14% de la población económicamente activa de la demarcación se ocupa en el sector primario y que ésta tiene una tendencia decreciente por la falta de expectativas económicas y, como consecuencia de ello, se inserta en las actividades informales, se advierte la necesidad de dar un viraje a través del fomento productivo. Parte de la estrategia se refiere al desarrollo de cadenas productivas locales y la constitución de unidades productivas para ligarse al mercado regional, nacional e incluso internacional. Esta medida contribuiría a la disminución de la urbanización irregular y desordenada, favoreciendo la conservación de modos de vida tradicionales, el arraigo a la tierra, la ecología y la conservación del suelo rural.

Se propone aplicar un programa de difusión entre la población que se desempeña en actividades agrícolas, sobre los beneficios de la innovación tecnológica y de gestión, además de realizar convenios con instituciones de educación superior y centros de investigación, para que personal profesional oriente y capacite a los productores sobre los usos de técnicas y métodos que les permitan tener mejores niveles de producción y proteger el ambiente, así como su inserción en el mercado

de la zona metropolitana, e incluso formar asociaciones para la exportación, y de esta manera se deje de considerar a las actividades primarias como mero trabajo complementario y, a partir de ello, puedan generarse fuentes de empleo permanentes. La creación de fuentes de empleo duraderas para la población local es uno de los beneficios que resultarían al aplicar esta medida, pues considera la participación activa de la población en el diseño y ejecución de estrategias de desarrollo local, contribuyendo con ello no sólo al fomento económico, sino a la cohesión e identidad social, que a su vez constituye un elemento de protección y reproducción del territorio.

Las tareas de fomento por parte de las instituciones públicas deben partir de una óptima coordinación entre los tres órdenes de gobierno para que se aprovechen al máximo los programas de financiamiento y apoyo a la producción agrícola, a los cuales se tiene que quitar el carácter asistencialista. Cabe mencionar que además de estos programas manejados directamente por las instituciones públicas, pueden conformarse otros por la vía de la autogestión, con el apoyo del gobierno local, fundamentalmente a través de la asesoría técnica y no mediante el otorgamiento de recursos financieros carentes de un mecanismo efectivo de control.

La asesoría profesional también debe orientarse a la constitución de unidades productivas formales, las que debidamente asistidas por las instituciones públicas pueden contribuir a que en el mediano y largo plazos se fortalezca la autonomía local en términos de presupuestos y competencias, tratando de acabar con la dependencia absoluta de los recursos financieros asignados por el gobierno; esto permitiría desarrollar capacidades para generar recursos en el ámbito interno. De igual forma, esta medida otorga un mayor margen para determinar qué proyectos deben impulsarse en la demarcación y no depender de las decisiones que se tomen en otras instancias públicas del gobierno central, que con frecuencia asignan recursos etiquetados y señalan tiempos, montos y actividades a realizar, sin contar con medios adecuados para verificar el cumplimiento de sus objetivos.

La agricultura urbana<sup>93</sup> es otro mecanismo para fomentar el desarrollo del sector primario. Hasta la fecha, éste es un modelo poco explorado, no sólo en la demarcación sino en todo el país, debido al predominio de los esquemas de agricultura tradicional. Por las características del territorio delegacional, la agricultura urbana permitiría actividades de cultivo, forestales y cría de ganado, involucrando a núcleos poblacionales pobres, a quienes les puede ser útil para resolver problemas alimenticios; pero también a productores que pretendan insertarse en el mercado regional, aprovechando la proximidad de los centros de consumo y abastecimiento en la zona metropolitana. En este sentido tienen que buscarse los puentes entre planificadores (gestión pública) y productores locales, con el propósito de dar un uso adecuado a las áreas disponibles; también se tiene que ver la posibilidad de establecer sociedades mixtas, donde participen instituciones gubernamentales y privadas, ya sea en el ámbito financiero, de apoyo tecnológico o directamente en el sector productivo para contribuir al desarrollo local.

### **Valores de identidad y ordenamiento territorial**

Para hacer política, fundamentalmente en el plano local, se tiene que saber cómo se realiza la gestión del territorio, elemento insustituible de articulación e identidad social. Si bien tienen que buscarse los mecanismos técnicos para lograr la concreción de una visión prospectiva para una óptima utilización del suelo, no debe soslayarse que éste se encuentra permeado por una serie de valores, fortalecidos con el paso del tiempo, reflejados en el arraigo de los hombres en “su tierra”. En el caso de Milpa Alta, la identificación entre estos dos elementos se convierte en un factor importante, con implicaciones en el pasado, presente y futuro; por eso hay que partir de la idea de que

---

<sup>93</sup> Este concepto es relativamente reciente que aborda el tema de la agricultura tanto desde la perspectiva urbana como rural, lo cual se inserta en la concepción del desarrollo sustentable. Por sus características puede realizarse en los espacios periurbanos. Notas del Curso “Espacio rural en México”, impartido por el Dr. Héctor Ávila Sánchez, UNAM, Posgrado en Geografía, 2004.

“El hombre se relaciona con espacios físicos bien delimitados en los que desarrolla sus actividades. Estos espacios se vuelven significativos para el grupo que los habita; se carga de sentido porque por él transitaban generaciones que fueron dejando sus huellas, las trazas de su trabajo, los efectos de su acción de transformación de la naturaleza.”<sup>94</sup>

En este sentido, valdría la pena hacer una valoración de los instrumentos utilizados para la gestión del territorio y determinar qué papel desempeña el factor identitario de las comunidades. En los hechos tal elemento ha sido prácticamente omitido, lo cual denota exclusión e imposición de decisiones unilaterales “desde arriba”. Los procesos de descentralización no consisten únicamente en la transferencia de autoridad y capacidad de decisión a los gobiernos locales, también significa tomar en cuenta los elementos culturales de identidad comunitaria que forman parte del entorno social del territorio.

“... la descentralización es el instrumento idóneo para desarrollar las autonomías de las `pequeñas patrias´ dentro de la `patria´. En esta manera de concebir el ordenamiento territorial hay un fuerte sentimiento `nacionalista´ que no se expresa sólo a la escala de la nación sino también a escala de la localidad. La necesidad de afirmar una identidad específica lleva a plantear reivindicaciones nacionalistas ... No se trata de ordenar el territorio desde el `centro´ como de crear formas político-administrativas que reconozcan y se adapten a la existencia de sociedades locales.”<sup>95</sup>

No debe olvidarse que en Milpa Alta existen valores de identidad que forman parte fundamental de la historia de sus comunidades; su riqueza cultural se refleja en sus tradiciones, usos y costumbres, mismos que permanecen incluso desde tiempos prehispánicos y se han transmitido a través de generaciones. Las festividades (que suman 724 al año), los patrones de vida comunitaria y el arraigo a su tierra, son algunos de los aspectos que reflejan la idiosincrasia de los pueblos

---

<sup>94</sup> Arocena, José, *op. cit.*, p.24.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 67.

originarios de esta delegación y que no deben quedar al margen de cualquier estrategia de gestión territorial que se pretenda poner en marcha. La experiencia demuestra que si las instituciones públicas no incluyen a la cultura local como elemento básico del desarrollo territorial, la implementación de las políticas tiene una alta probabilidad de fracasar.

Por último cabe advertir que si bien Milpa Alta registra algunos problemas que son consecuencia de la expansión urbana, éstos aún no alcanzan el grado de avance que tienen otras delegaciones, donde pareciera que se está en la víspera del colapso por las dimensiones del déficit de suelo, equipamiento, vivienda y servicios básicos. El crecimiento anárquico, en efecto, se presenta en prácticamente todos los poblados de la demarcación, pero se encuentran en una situación todavía “moderada” y administrable. Uno de los elementos que han impedido la propagación del problema urbano en la delegación es precisamente el papel de las comunidades constituidas como pueblos originarios con profundo arraigo a su tierra y este componente identitario representa una defensa ante la voracidad del fenómeno urbano y se erige como factor de conservación del territorio.

No obstante, de manera continua se han alterado las formas tradicionales de vida y está el riesgo de que los valores culturales lleguen a una fase de debilitamiento; ese es el motivo por el cual se considera conveniente resaltar y recuperar su importancia, lo cual no puede lograrse de manera individual y aislada, pues implica participación de los diversos actores para desarrollar la conciencia de que está en peligro un espacio común. No se trata de perder el contacto con el entorno, sino de cambiar los métodos y formas de realizar la gestión pública bajo la premisa de que para conservar hay que transformar. Para conservar el ambiente, el territorio y la identidad, es menester transformar las instituciones y los esquemas de trabajo colectivo. Parecería una paradoja, pero no lo es; el rescate de los valores tradicionales constituye un elemento importante para la defensa del desarrollo local y la posibilidad de insertarse de manera óptima en esquemas globales,

considerando que el cuidado del territorio repercute en la calidad de vida, en sus aspectos económicos, urbanos, rurales, ecológicos y de integración social.

# CONCLUSIONES

En el marco de las sociedades modernas el quehacer del gobierno tiene que ser más eficiente ante los ciudadanos, por lo que debe asumir un papel de supervisor y coordinador de esfuerzos. El desarrollo democrático implica, entre otros aspectos, el incremento de los beneficios sociales, la construcción de condiciones de equidad y la incorporación de grupos sociales en el diseño e implementación de las políticas. En el plano de los gobiernos locales se pretende que los diferentes actores sociales asuman nuevos roles activos y efectivos, de tal manera que el desarrollo de sus acciones se inserte en esquemas regidos por el principio de complementariedad y no de anulación de las tareas del gobierno. En esta idea subyace el reconocimiento de que el origen de transformaciones en el sector público no está exclusivamente en el funcionario, sino en la responsabilidad de éste combinada con la participación de la ciudadanía.

Es necesario superar los esquemas tradicionales de atención a las demandas ciudadanas, caracterizados por prácticas clientelares y visiones segmentadas, carentes de un sentido de integración social, donde la relación entre gobierno y población gira únicamente en torno al juego de intereses particulares. El ideal democrático es inconcebible sin la eficiencia administrativa; el reclamo social es directamente proporcional a las deficiencias y omisiones de la gestión; de ahí la importancia de generar reglas de transformación institucional para promover un trabajo político y una gestión pública de resultados, capaces de trascender la idea de “hacer algo” y construir auténticos proyectos de desarrollo con posibilidades de fortalecer las identidades locales en una etapa donde la globalización es una realidad inevitable.

La toma de decisiones en el ámbito de la gestión pública implica un proceso político tendente a la búsqueda y construcción de consensos, mediante la compatibilización de distintos intereses que se expresan en la esfera de la sociedad civil; tal proceso otorga legitimidad, elemento fundamental en el nuevo diseño institucional. Una estrategia gubernamental carente de acuerdos y consensos tiene amplia probabilidad de fracasar, sobre todo en el ámbito local, donde la gente está en contacto directo e inmediato con los acontecimientos de su

entorno.

La ciudadanía activa, informada y propositiva, puede desempeñar un importante papel "fiscalizador" en torno al trabajo que realizan los servidores públicos en el plano local, de tal manera que se convierte en un garante de legalidad y transparencia, pues contribuye a la construcción de una cultura democrática y a la eficacia en la gestión. Las acciones conjuntas permiten un mejor diseño de políticas e instrumentación de programas, así como el establecimiento de sanciones para quienes violen las disposiciones acordadas.

En el Distrito Federal, y por ende en el ámbito de las demarcaciones, existen diversas limitantes en la gestión pública que impiden llevar a buen término una serie de políticas, entre ellas de ordenamiento territorial. La forma de gobernar, tan criticada por su ineficacia durante las administraciones priistas, en lo esencial aún se mantiene. Se cambió de partido, pero se conservan muchos de los métodos y mecanismos utilizados por gobiernos anteriores, lo cual constituye una contradicción, pues ante las transformaciones progresivas en la dinámica social y económica, se conservan varias estructuras que obstaculizan el ejercicio de la autoridad, la función reguladora, las tareas coordinadas y el logro de la efectividad de programas que están bajo la responsabilidad de instituciones públicas locales.

La alternancia en el gobierno no ha sido elemento suficiente para lograr una gestión pública eficaz, pues aún existen restricciones técnicas y administrativas que deben resolverse para aspirar a un ejercicio gubernamental con mejores resultados. Uno de los problemas más frecuentes en la capital del país consiste en que la acción gubernamental sacrifica la eficiencia administrativa en aras de la popularidad partidista. Generalmente predominan los intereses privados y coyunturales sobre los principios de racionalidad y efectividad; esta situación es reflejo del deterioro institucional y de la poca coordinación que existe entre las estructuras gubernamentales, organizaciones civiles y ciudadanía. En lo que respecta a los asuntos territoriales, es cierto que diversos conflictos son consecuencia de un proceso continuo de expansión física de la Ciudad de México;

sin embargo, la proliferación de diferentes irregularidades no se explican sólo a partir de ese proceso de crecimiento natural de la metrópoli, sino que se deben a las deficientes políticas instrumentadas.

No existen signos de compromiso por parte de las instituciones gubernamentales para tomar acciones de gestión pública tendentes a la consolidación de un proyecto de largo plazo. Si bien se tienen logros considerables en el plano político y administrativo, aún persisten prácticas que se realizaron durante muchos años. A pesar de los esfuerzos para democratizar la vida política en esta entidad federativa, existe una inercia que conlleva múltiples dificultades para que cada una de las demarcaciones cumpla con sus funciones; de ahí la necesidad de resolver distintos problemas que obstaculizan el diseño de instrumentos para mejorar la gestión pública.

No es suficiente el proceso de democratización que dio lugar a la posibilidad de que los titulares de cada demarcación fueran electos, las delegaciones requieren de mayor autonomía. El hecho de que los delegados sean electos popularmente en poco ha modificado el esquema de jerarquización y dependencia con respecto al gobierno central. Más allá de logros electorales, hacen falta medidas sustantivas para favorecer el proceso de descentralización a fin de que las delegaciones obtengan mayor autonomía, teniendo en cuenta que representan la instancia de gobierno con mayor proximidad a la ciudadanía y responsable de satisfacer demandas sociales; por eso la necesidad de fortalecer su autonomía de gestión, técnica, cooperativa y financiera.

El trabajo en las delegaciones políticas del Distrito Federal debe tender a la consolidación de esquemas de gobernabilidad, lo cual exige acciones para diseñar y aplicar programas de gobierno que sean producto de acuerdos y consensos entre autoridades y grupos sociales. La construcción de una base de legitimidad otorga herramientas para hacer más efectiva a la administración y lograr la consolidación de gobiernos locales, con atribuciones para tomar decisiones, incrementar su capacidad operativa y obtener mejores resultados. La gestión

pública en el ámbito de las delegaciones políticas tiene que constituirse como la instancia articuladora de fuerzas locales, sustentada en un trabajo caracterizado por el cálculo racional, capaz de autocriticarse, transformarse y reconstruirse en aras de un estilo distinto de gobernar, con criterios de equidad, eficiencia, eficacia, inclusión y efectividad y, sobre todo, con miras a la consecución del máximo objetivo del quehacer público: el bien común.

Ante el cúmulo de irregularidades y problemas derivados de la expansión urbana desordenada en la periferia de la Ciudad de México, queda demostrada la poca efectividad de los diferentes instrumentos orientados a regular su crecimiento, sobre todo porque parten de un enfoque tradicional de la planeación urbana, donde se estima al territorio fundamentalmente desde una perspectiva estrictamente física y estática, de ahí que los componentes técnicos y normativos pongan especial énfasis en la asignación de usos del suelo, pero omiten los diversos elementos sociales económicos y culturales que forman parte de una realidad cambiante en la periferia citadina.

Las políticas en torno al uso de los espacios en el Distrito Federal se sustentan en una visión que deja de lado la idea básica de que el ordenamiento territorial es más que la ordenación de las áreas urbanas, pues además de éstas, debe abarcar aspectos relacionados con espacios donde aún se realizan actividades primarias, zonas de conservación ecológica y desarrollo rural. Así, el problema estriba en que la mayoría de acciones gubernamentales hasta ahora realizadas son consideradas en función de una de sus partes que se sobrepone al resto de ellas, lo que a su vez tiene una serie de implicaciones negativas en términos de eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública.

El desplazamiento de una gran cantidad de población hacia la periferia es un fenómeno cuyas dimensiones rebasa la capacidad de respuesta gubernamental; los altos precios del suelo en zonas céntricas conduce a un proceso de poblamiento en áreas periféricas como Milpa Alta, donde es relativamente más

fácil obtener un lote de terreno para asentarse. La consecuencia es que, debido a la poca claridad del marco normativo, se realizan ventas de manera irregular en espacios restringidos donde se carece de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, dando auge a un largo proceso de regularización y reconocimiento de esos espacios, principalmente a través de acciones de presión y negociación, omitiendo la importancia del marco institucional.

Por sus características geográficas, económicas y sociales, en Milpa Alta no son suficientes los instrumentos administrativos basados sólo en un enfoque urbano, que puede ser funcional en otras delegaciones del Distrito Federal, incluso en varios municipios de la zona metropolitana, pero que son limitados en un área donde predomina una dinámica distinta; la carencia de programas que se adecuen a la realidad de esta demarcación, tendrán como resultado la postergación de soluciones y seguirán alterando el medio ambiente.

Ante el inminente crecimiento poblacional en las zonas periféricas de la ciudad capital, se requiere de una gestión pública capaz de optimizar el uso de los espacios físicos para atender a los usuarios actuales y futuros. En este sentido, la planeación estratégica puede ser una solución a la expansión urbana en Milpa Alta; tal esquema significa partir del principio de no planificar “todo”, sino jerarquizar prioridades de desarrollo urbano, desarrollo rural y de protección al medio ambiente, y actuar con base en la definición de franjas territoriales.

Las estrategias territoriales constituyen uno de los puntos importantes en la esfera de la gestión pública y, en consecuencia, el ámbito local adquiere especial importancia. Por ello es necesario tomar en cuenta el papel significativo de los espacios locales para el diseño, elaboración, aplicación y evaluación de políticas, pues es donde existe una relación más cercana entre autoridad y ciudadanía, se tiene conocimiento acerca de problemas específicos, existen mayores posibilidades de organización y colaboración con sectores voluntarios, formales e informales.

Se requiere certidumbre sobre los usos del territorio para evitar que el suelo de origen ejidal y comunal siga siendo el principal suministrador de tierra para asentamientos humanos. Las diferentes medidas e instrumentos de gestión pública tienen que estar diseñados de tal forma que sean realmente aplicables; por eso deben ser legitimados con el consenso de los diferentes actores involucrados, a fin de garantizar su cumplimiento e inducir a que los usos del suelo previstos sean realmente los que se llevan a la práctica. Entre las medidas de gestión pública y ordenamiento territorial para Milpa Alta, destacan las siguientes:

- Profundizar en la reforma política y administrativa a fin de que las delegaciones cuenten con facultades para desarrollar y concretar iniciativas para constituir y gestionar reservas territoriales.
- Fortalecer los canales de comunicación entre la representación comunal y las instituciones públicas locales a fin de desarrollar actividades coordinadas para el manejo de reservas territoriales.
- Fortalecer los equipos locales de desarrollo urbano, rural, social, ecológico y económico, mediante la elaboración de programas integrales.
- Promover y apoyar el cumplimiento de los usos asignados en la zonificación establecida.
- Realizar un inventario de suelo, sobre todo en áreas contiguas a los poblados, con el propósito de detectar con mayor facilidad la presencia de especuladores, así como establecer restricciones y sanciones a los posibles vendedores fuera del marco institucional.
- Aprovechar de manera eficiente el equipamiento, infraestructura y servicios ya disponibles en las áreas de uso urbano, con la finalidad de fomentar su densificación poblacional y proteger las áreas que no están destinadas para uso habitacional.
- Contener los fraccionamientos y el mercado irregular en pequeña escala, en terrenos carentes de cualquier servicio e infraestructura y fuera de los límites establecidos por las reservas territoriales.

- Inducir a la conservación y restauración de recursos naturales, especialmente aquéllas en las que se esté dañando el área boscosa y la recarga acuífera.
- Incrementar recursos y mejorar la administración de proyectos productivos rurales a través de apoyos privados, públicos y comunitarios.
- Realizar campañas con la finalidad de crear conciencia colectiva en los habitantes y grupos sociales sobre la importancia de los programas de ordenamiento como instrumentos fundamentales para el mejoramiento socio-espacial.
- Valorar y respetar los elementos culturales de identidad comunitaria e incluirlos como parte fundamental en los planes estratégicos de gestión territorial.

# BIBLIOGRAFÍA

- *Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2003.
- Aguilar, Adrián Guillermo (coordinador), *Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la región centro de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Aguirre Saldívar, Enrique. *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- Alarcón Holguín, Víctor, “Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado”, en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Democracia y formación ciudadana*, México, 2002.
- Albi, Emilio, et. al. *Gestión pública, fundamentos, técnicas y casos*. España, Ariel S.A., 2000.
- Allende Landa, J. “Política de Ordenación del Territorio y Políticas Sectoriales. El caso de la Comunidad Autónoma Vasca”, en *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. II Congreso Mundial Vasco*, Bilbao, España, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.
- Arocena, José, *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1995.
- Asuad Sanén, Normand. *Economía regional y urbana. Introducción a las teorías, técnicas y metodologías básicas*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2001.
- Ávila Sánchez, Héctor, “Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos. Las relaciones campo – ciudad en algunos países de Europa y América”, en *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, No. 45, México, 2001.
- Ávila Sánchez, Héctor (coordinador), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2005.
- Azuela, Antonio y Duhau, Emilio (coordinadores). *Gestión urbana y cambio institucional*. México, Universidad Autónoma Metropolitana – Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

- Bassols B., Angel y Delgadillo, Javier (coordinadores). *El desarrollo regional en México: teoría y práctica*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1992.
- Bazant, Jan, *Periferias urbanas. Procesos de expansión y consolidación urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto sobre el medio ambiente*, México, Ed. Trillas, 2000.
- Bendix, Reinhart. *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1964.
- Bobbio y Matteucci. *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2000.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Borja, Jordi. “Descentralización: una cuestión de método”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 4, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1984.
- Bozeman, Barry (coordinador). *La gestión pública, su situación actual*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Cabrero Mendoza, Enrique y García del Castillo, Rodolfo. “La gestión de servicios urbanos. Un reto a la innovación en los gobiernos locales”, en Garrocho, Carlos y Sobrino, Jaime (coordinadores). *Sistemas Metropolitanos*, México, El Colegio Mexiquense, SEDESOL, 1995.
- Cabrero Mendoza, Enrique, “Estudio Introdutorio”, en Bozeman, Barry, *La gestión Pública. Su situación Actual*, México, Fondo de Cultura Económica - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.
- Caire Martínez, Georgina. “La gestión urbana municipal en el proceso de incorporación de la tierra ejidal al suelo urbano ante el nuevo orden Institucional”, en *Federalismo y Desarrollo*, No. 72, México, BANOBRAS, 2001.
- Cárdenas Gracia, Jaime F. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden institucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Limusa, 1989.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2003.

- Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva*, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2001.
- Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., CEDIPC, Primera Reimpresión, 2002.
- Cunill Nuria. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.
- *Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de diciembre de 2003.
- *Decreto por el que se aprueba el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Villa Milpa Alta del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la delegación Milpa Alta*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de agosto de 2002.
- Delgadillo Macías, Javier. *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas - Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- Delgado Campos, Javier. *La nueva ruralidad en México*, México, 1999.
- Delgado, Javier, "Transición rural-urbana y oposición campo-ciudad", en Aguilar, Adrián Guillermo (coordinador), *Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la región centro de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Duhau, Emilio "Gestión de los servicios urbanos en México: alternativas y tendencias", en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea (compiladores) *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México, Primera reimpresión, 2001.
- *Enciclopedia Universal Ilustrada*, T. XXV, Madrid, ESPASA – CALPE, 1979.
- García Vázquez, María de Lourdes y Romero Fernández, Gustavo, "Una nueva ruralidad: transformaciones territoriales en San Andrés Totoltepec, Tlalpan", en Ziccardi, Alicia (coordinadora), *Planeación participativa en el espacio local*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- Garza Gustavo (coord). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal – El Colegio de México, 2000.
- Garza, Gustavo y Puente, Sergio, "Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978", en Garza, Gustavo (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1992.

- Giménez, Gilberto, "Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural", en Rosales Ortega, Rocío (coordinadora), *Globalización y regiones en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social. [http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/diag\\_coord\\_territoriales.html](http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/diag_coord_territoriales.html)
- Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Medio Ambiente, *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Versión abreviada para difusión*, 2000.
- Gobierno del Distrito Federal. *La Ciudad de México hoy, bases para un diagnóstico*. Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, México, 2000.
- Gómez Orea, Domingo, *Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico*, Madrid, España, Instituto Tecnológico Geominero de España, 1993.
- Greene Castillo, Fernando y Hernández Alavez. *La Planeación Urbana en el Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2003.
- Guillén, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México, El Colegio de la Frontera Norte – Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Gurza Lavalle, Adrián, "Lo público, un descuido de la administración pública", en *Estudios Políticos*, No. 5, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, octubre-diciembre, 1994.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Hiernaux, Daniel, *Nueva periferia, vieja metrópoli: el Valle de Chalco, Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Cuaderno estadístico delegacional. Milpa Alta*, México, edición 2001.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, "Actores sociales en el desarrollo rural territorial", *SINOPSIS*, No. 8, agosto, 2003.
- J. Bastié, B. Dézert, J. Beaujeu-Garnier, J. Steinberg. *Reflexiones sobre la ordenación territorial de las grandes metrópolis*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía, 1988.
- *Ley Ambiental del Distrito Federal*.

- *Ley General de Asentamientos Humanos.*
- López Chavarría, José Luis, “Del estado que guarda la reforma política del Distrito Federal mexicano”, en Serna de la Garza, José María (coordinador), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- López Jalle, Víctor. *Hacia una administración pública integrada basada en la responsabilidad y en un marco de concurrencia*. VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, Portugal, octubre, 2002.
- Massiris Cabeza, Ángel Miguel, *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidades y desafíos*, Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras, Posgrado en Geografía, 2003.
- Maya Fuentes, Juan C., “Programa parcial de desarrollo urbano. Sierra Santa Catarina, Delegación Iztapalapa”, en *El papel de la participación ciudadana en la elaboración de programas parciales de desarrollo urbano*. Cuaderno de trabajo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2002.
- Méndez Cárdenas, Sergio. “La expansión urbana en la periferia y la participación ciudadana: el caso de Santa Cruz Acapulco”, en Solís y Bazdresch (coordinadores), *Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado. Memoria del 2° Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México*, México, IGLOM, 2002.
- Montes Lira, Pedro Felipe, *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*, CEPAL-SERIE Medio Ambiente y Desarrollo, No. 45, Santiago de Chile, 2001.
- Münch Galindo y García Martínez, *Fundamentos de Administración*, México, Ed. Trillas, 1995.
- Noguera, Juli Esteban. *Elementos de ordenación urbana*. Barcelona, Ediciones UPC, 1998.
- Pascual i Esteve, J.M. *La estrategia de las ciudades*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1999.
- Bistrain Reyes, Guillermo (coordinador), *Instrumentos para el desarrollo urbano. Memoria del curso*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2000.

- *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Milpa Alta*, publicado el 2 de junio de 1997.
- *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Versión 1996*.
- Pujadas, Romà y Font Jaime. *Ordenación y planificación territorial*, Madrid, España, Ed. Síntesis, S.A., 1998.
- Putman, Robert. *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas, Venezuela, Ed. Galac, 1993.
- Rabotnikof, Nora, "Público-Privado", en Baca Olamendi, Laura, et. al. (compiladores), *Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Ramírez Kuri, Patricia, "Gobierno local", en Baca Olamendi, Laura, et. al. (compiladores), *Léxico de la Política*, , México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Rébora Togno, Alberto, *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Rodríguez, Salvador (coordinador). *Desarrollo regional y urbano en México a finales del siglo XX*, México, Asociación de Ciencias para el Desarrollo Regional, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México – Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- Sabatini, Francisco, *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, Documentos del Instituto de estudios Urbanos y Territoriales, Serie Azul, No. 35, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003.
- Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. Resumen Ejecutivo*.
- Serna de la Garza, José María (coordinador), *Federalismo y regionalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Silva Pérez, Rocío, "Estrategias de inserción de las áreas rurales en la economía mundial. Una aproximación desde Andalucía", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, No. 33, España, 2002.
- Solís Barrueta, Raúl y Bazdresch P., Miguel (coordinadores). *Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado. Memoria del 2º Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México*, México, IGLOM, 2002.

- Torres Lima, Pablo, *El campesinado en la estructura urbana. El caso de Milpa Alta*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1991.
- Uvalle Berrones, Ricardo. “Estudio Introdutorio”, en Hood, Christopher y Jackson Michael, *La Argumentación Administrativa*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. – Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Uvalle Berrones, Ricardo. “Los fundamentos institucionales de la gestión pública”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Villanueva Rojas, Fidencio, *Monografía de Milpa Alta*, trabajo mecanografiado, sin fecha.
- Villarreal González, Diana (coordinadora), *Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial*, México, Universidad Autónoma Metropolitana – Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Ziccardi, A. y Saltalmacchia, H. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, Cuadernos de Investigación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1998.
- Ziccardi, Alicia (coord). *La tarea de gobernar*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Ziccardi, Alicia (coordinadora). *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- Ziccardi, Alicia y Aziz Nassif, Alberto, “El gobierno de la ciudad capital”, en Solís Barraeta, Raúl, *Gobiernos Locales: democracia y reforma del Estado. Memoria del 2º Congreso*, México, IGLOM, 2002.
- Ziccardi, Alicia. “La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática”, en Muñoz, Humberto (coord.), *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales – Miguel Ángel Porrúa, 1998.