



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Integración de políticas ambientales y la política de desarrollo urbano
en la Ciudad de México: El caso del acuífero somero en Aztecas 215

TESIS

que para obtener el título de:

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta

Carla Fernanda Miranda Aguilar

Director de Tesis

Dr. Israel Felipe Solorio Sandoval

Ciudad Universitaria, CDMX, 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a
Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT)
de la UNAM IG300118 “Vulnerabilidad socioterritorial y proceso
metropolitano en la región Centro de México”. Agradezco a la
DGAPA-UNAM la beca recibida**

A mi Tita

Por su amor, sus cuidados, por impulsarme y tomarme siempre de la mano

A Bertín

Por su ejemplo, su apoyo, por enseñarme que el esfuerzo constante permite cumplir sueños y porque su compañía siempre ha sido mi guía

A mis padres

Por su apoyo y por inculcarme la importancia del esfuerzo y el trabajo

A Ximena y a Melissa

Por ser mi fortaleza, mi inspiración y motivación

A Nora

Por impulsarme siempre a aprender y a explorar

A mis hermanos, tíos, primos y amigos

Por su cariño y por estar cerca de mí

A mi Mtra. Carmen Evelia Hernandez Ortiz

Por su cariño, su confianza, su generosidad, por compartirme su conocimiento y, sobre todo, por su amistad

A Israel y al Equipo de ClimaMex

Por sus enseñanzas, por el apoyo, por la confianza, por la exigencia, por el tiempo y esfuerzo que dedicó a mí y a este trabajo

A los miembros de la Asamblea de los Pueblos, Barrios y Pedregales de Coyoacán

Por brindarme su apoyo, por ofrecermme en todas mis visitas alimento, bebida y hospitalidad, por su tiempo y por defender el agua y la vida

Índice

Introducción	9
Capítulo 1. Desarrollo sustentable, Integración de Políticas Ambientales y procesos de Evaluación de Impacto Ambiental	14
1.1 Desarrollo Sustentable	15
1.2 Integración de Políticas Ambientales	17
1.3 Dimensiones de la IPA: Horizontal y Vertical	26
1.3.1 Dimensión Horizontal	26
1.3.2 Dimensión Vertical	28
1.4 Instrumentos	32
1.4.1 Caja de herramientas	32
1.5 Evaluación de Impacto Ambiental	39
1.5.1 Paradigmas: procedimental y participación ciudadana	40
1.5.2 El procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental y la participación pública	45
1.6 Consideración preliminar	50
Capítulo 2. Modelo económico y desarrollo urbano en la Ciudad de México	51
2.1 Sustitución de Importaciones y acelerado crecimiento poblacional: 1940 a 1979	52
2.1.1 Crisis económica y ciudades centrales:1980	54
2.1.2 Ciudad Neoliberal: 1990-2010	56
2.2 Planeación urbana e integración con la política medioambiental en México	57
2.2.1 Planeación urbana en México	58
2.2.2 Política medioambiental en México	62
2.3 Desarrollo Urbano y Política medioambiental en México	64
2.3.1 La Ciudad de México y sus políticas urbana y ambiental	65
2.3.2 Desarrollo urbano y política ambiental en CDMX	66
2.4 La Evaluación de Impacto Ambiental en la Ciudad de México	68
2.5 Consideración preliminar	72

Capítulo 3. Aztecas 215 y la Evaluación de Impacto Ambiental	73
3.1 Los Pedregales de Santo Domingo: orígenes, organización social, regularización de vivienda y los nuevos conflictos territoriales	73
3.2 Ciudad neoliberal y cambios urbanos	76
3.3 El caso del acuífero somero en Aztecas 215	79
3.4 La Participación ciudadana y los límites del proceso actual de Evaluación de Impacto Ambiental en la CDMX	86
Capítulo 4. Consideraciones finales	96
4.1 Participación Ciudadana y Evaluación de Impacto Ambiental en la Ciudad de México	96
4.2 Integración de Políticas y Fragmentación Sectorial	99
Bibliografía	102

Acrónimos

ADI	Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CDMX	Ciudad de México
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CUPA	Centro Urbano Presidente Alemán
DOF	Diario Oficial de la Federación
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INE	Instituto Nacional de Ecología
ISI	Modelo de Sustitución de Importaciones
IPA	Integración de Políticas Ambientales
INVEA	Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México
LDUDF	Ley Del Desarrollo Urbano del Distrito Federal
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
MIA	Manifestación de Impacto Ambiental
MIAG	Manifestación de Impacto Ambiental General
NEPA	Ley de Política Ambiental Nacional de los Estados Unidos de América
OE	Ordenamiento Ecológico
OT	Ordenamiento Territorial

OCDE	Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica.
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAOTP	Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial
PEOTP	Programas Estatales de Ordenamiento Territorial
PGDU	Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD-OT	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POET	Programas de Ordenamiento Ecológico y Territorial
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección Ambiental
SACMEX	Sistema de Aguas de la Ciudad de México
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Urbano y Territorial
SEDEMA	Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
VEI	Vertical Environmental Policy Integration
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UE	Unión Europea
WCED	Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

Índice de tablas y figuras

Tabla 1.	Indicadores de integración entre objetivos ambientales desarrollo sustentable y políticas sectoriales.	21
Figura 1.	Dimensión Horizontal de Integración de Políticas.	27
Figura 2.	Dimensión Vertical de la Integración de Políticas.	30
Tabla 2.	Caja de herramientas para la IPA según Jacob y Volkery.	33
Tabla 3.	Caja de herramientas para la integración de políticas según Jordan y Scout.	36
Tabla 4:	Caja de herramientas para la integración de políticas según Jacob, Volkery y Lenschow.	38
Tabla 5.	Propósitos de la participación pública en la EIA	43
Figura 3.	Pasos del proceso de EIA.	47
Figura 4.	El proceso de la Evaluación de Impacto Ambiental	49
Tabla 6.	Primera etapa y actores partícipes en el conflicto de Aztecas 215.	87
Tabla 7.	Proceso de la MIAG en Aztecas 215.	88
Figura 5.	Impactos generados por el proyecto “Conjunto Habitacional Aztecas”.	89
Figura 6.	Impactos por etapa del proyecto.	90
Tabla 8.	Segunda etapa y actores partícipes en el conflicto de Aztecas 215.	94

Introducción

Dos fenómenos suelen sintetizar los cambios más significativos que ha enfrentado el mundo en los últimos cincuenta años: la “globalización” y el “neoliberalismo”. Los impactos de la implementación de ambos todavía se encuentran lejos de un entendimiento pleno. Sin embargo, queda claro que han implicado cambios profundos en la relación gobierno-sociedad a través de la paulatina privatización de servicios públicos, al tiempo que han modificado la correlación de lo público-privado e impulsado la hegemonía del libre mercado como “sentido común” (Harvey, 2005: 11).

Algunas propuestas como las de Brenner y Theodore recomiendan pensar en el “neoliberalismo realmente existente” (Brenner y Theodore, 2002) y analizarlo en su configuración espacial. Es aquí donde entra la discusión sobre las ciudades, las cuales albergan a la mayor parte de la población mundial (ONU-Hábitat, 2016) y juegan un papel central en materia financiera, social, política y cultural (Kuri, 2009). Esto propicia un fructífero campo de investigación para comprender cómo se reproduce el modelo económico en la vida cotidiana de los individuos y configura su hábitat en beneficio de ciertos sectores (Brenner y Theodore, 2002).

Este impacto en las ciudades se intersecciona con la reforma del Estado en el ámbito gubernamental, donde se generaron modificaciones sustanciales a la administración pública. El discurso de la Nueva Gerencia Pública se posicionó como el paradigma global y México no fue la excepción. Ante un gobierno reducido, la administración debería regirse bajo los principios de “eficiencia y eficacia”, propiciando un redimensionamiento en las políticas sociales y administrativas. Además, le impulsó una visión de sectorización de dependencias, fenómeno que ha sido denominado “fragmentación funcional” (Cejudo y Michel, 2017).

Tanto las ciudades como las políticas seguidas en la Nueva Gerencia Pública, encuentran una coordenada en común: las políticas medio ambientales en el ámbito urbano se han vuelto indispensables por la relación intrínseca entre demandas de servicios y recursos, entre ellos los recursos naturales, cuya extracción propicia impactos al entorno que requieren de intervención estatal (Lezama y Dominguez, 2006). Al carácter común de

las ciudades, se suma el contexto particular de la Ciudad de México (CDMX), donde el apoyo gubernamental a las políticas de despojo y especulación inmobiliaria se vieron reflejadas en el auge de la realización de megaproyectos sin precedentes. La construcción de megaproyectos o desarrollo inmobiliarios también han generado importantes impactos ambientales. Este es el contexto del que surge esta tesis, habiendo una imperiosa necesidad de estudiar el estrecho vínculo entre las políticas de desarrollo urbano y las políticas medio ambientales.

Antecedentes y justificación del proyecto

El boom inmobiliario desarrollado durante la administración de Miguel Ángel Mancera, del año 2012 al 2018, llegó prácticamente a todas las delegaciones de la CDMX y la delegación de Coyoacán no fue la excepción. A partir del año 2015, en el predio ubicado en Aztecas 215, Pueblo de los Reyes, dio inicio la construcción de un complejo habitacional formado por 377 departamentos más 633 cajones de estacionamiento, impulsado por la inmobiliaria Quiero Casa (González y Quintero, 2016). La puesta en marcha de este megaproyecto alteró el espacio local produciendo transformaciones en el paisaje, la vida y las prácticas cotidianas de la comunidad donde se ha asentado (Portal, 2017: 105). De igual forma, generó una mayor demanda de servicios y recursos naturales como el agua.

Dadas las irregularidades que acompañaron durante el proceso a la obra y la difusión del caso que dio la Asamblea de Pueblos Barrios, Colonias y Pedregales de Santo Domingo, el caso obtuvo gran notoriedad. Tanto medios de comunicación, quienes dieron seguimiento puntual a los avances y nuevas resoluciones (revisar apartado 3.2), como miembros de la academia, se interesaron en el estudio y acompañamiento del proceso, especialmente del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. El presente trabajo no es el único que se centra en este caso, pero sí brinda una alternativa en el entendimiento del conflicto de Aztecas 215.

El enfoque del cual parte este estudio adquiere relevancia en el contexto de conflictividad por megaproyectos en la ciudad. Poniendo especial atención en la aplicabilidad del concepto de integración de políticas ambientales (IPA), este trabajo ahonda en los procedimientos administrativos realizados por determinadas dependencias

que impactan en la *ambientalización* de los proyectos. Se busca así determinar si éstas integran o no sus competencias de forma coordinada y coherente para la protección del medio ambiente. El caso permite también un debate en torno al desarrollo urbano en la CDMX, además de dilucidar la relevancia que adquiere la gestión del agua en la actualidad.

Otro aspecto relevante del trabajo se encuentra en el ámbito de investigación, dado que, en nuestro país, “el conocimiento de la IPA se encuentra prácticamente limitado a los países de la OCDE y, en particular, de la Unión Europea” (Fernández, 2014: 471). Aunque recientemente han aparecido publicaciones aplicando el marco de la IPA para el caso mexicano (ver Solorio y Miranda, 2019), resta mucho por desarrollar respecto a esta agenda de investigación. Esta investigación pretende contribuir al estudio del marco analítico de integración de políticas ambientales en la Ciudad de México, y destacar la importancia de sus instrumentos en los procedimientos realizados por la administración pública.

Metodología, fuentes y diseño de investigación

La IPA, ha sido planteada por diversos autores como un puente entre las políticas para lograr la coordinación entre los diversos sectores involucrados en aras de alcanzar el desarrollo sustentable. Tomando esto en cuenta, esta investigación se centra en estudiar los instrumentos administrativos de la IPA, en especial la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), para analizar la forma en que el desarrollo es sustentable (o no) en la política de desarrollo inmobiliario en la CDMX.

El método que se utiliza en esta tesis es el estudio de caso, el cual puede ser definido como aquel que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes (Yin, 1994). El estudio de caso de esta investigación es el desarrollo inmobiliario ubicado en el predio de Aztecas 215, Los Reyes, Coyoacán. El primer acercamiento a este conflicto fue a través del Observatorio Social Universitario de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

La reconstrucción de los acontecimientos se basa en diversos documentos oficiales de la SEDEMA, la PAOT y el Instituto de Geología de la UNAM, así como diversas notas

periodísticas elaboradas por los medios La Jornada, Pie de Página y Desinformémonos, Contralínea, Reporte Índigo, documentales con entrevistas realizadas a miembros de la Asamblea, con el fin de contrastar las versiones, entrevistas a los miembros de la Asamblea de los Pueblos, Barrios y Pedregales de Coyoacán, asistencia a pláticas entre servidores públicos y miembros de la asamblea y a las asambleas de los Pueblos, Barrios y Pedregales de Coyoacán.

La pregunta que guía la investigación es: ¿en qué grado la Evaluación de Impacto Ambiental cumplió con el objetivo de la integración de políticas ambientales y desarrollo urbano en la Ciudad de México? Cabe aclarar que tal guía se refuerza por múltiples cuestionamientos “secundarios”, tales como: ¿Cuál es el papel de la participación ciudadana en la implementación de la Evaluación de Impacto Ambiental en el caso de Aztecas 215? ¿Qué lecciones brinda a la literatura especializada en EIA el caso de Aztecas 215 dadas las afectaciones a Pueblos y Barrios Originarios de la Ciudad de México?

El trabajo no busca brindar respuestas definitivas. Por el contrario, tiene la intención de demostrar la importancia que tiene el estudio de la IPA en el contexto mexicano.

Estructura del trabajo

El primer capítulo constituye el marco analítico del trabajo centrándose en explicar el marco de la IPA y los principios de la Evaluación de Impacto Ambiental. Se inicia con un mapeo histórico de la relación entre la IPA y el paradigma del desarrollo sustentable, con el fin de comprender cómo la agenda ambiental buscó posicionarse en la toma de decisiones de los diversos sectores de la administración pública. Posteriormente, se presenta una revisión de literatura en materia de IPA, cuyo objetivo es esclarecer la diversidad de enfoques han abordado la integración, sus respectivos énfasis, visiones e intereses empíricos. El apartado finaliza con la exposición de las dos corrientes principales de la EIA: la procedimental y la de participación ciudadana. De tal ejercicio resulta un fructífero debate comparativo entre las opiniones que procuran un proceso de menor centralización, con la atomización de la toma de decisiones y el diálogo entre comunidades afectadas, iniciativa privada y gobierno.

El segundo capítulo puede denominarse “contextual”, pues aterriza los debates teóricos de la integración de políticas ambientales en los procesos de urbanización, planeación urbana y política ambiental en el plano mexicano. Conforme a la propuesta de abordar los procesos de urbanización en sintonía con los modelos económicos del país (Garza, 2003) se analizan las transformaciones territoriales y demográficas de la capital¹, desde el modelo de sustitución de importaciones hasta el actual modelo neoliberal. Tal recorrido histórico contextualiza la siguiente explicación sobre la evolución histórica de las políticas en materia de planeación urbana y medio ambiente en México. Tras ello, se aterrizan ambos debates para el caso de la CDMX. Finalmente, se plantea desde un innovador enfoque la integración de la agenda ambiental en materia urbana, con especial énfasis en el rol que juega la EIA para tal integración.

El tercer capítulo parte de un acercamiento histórico a la zona denominada hoy día “Pedregales de Santo Domingo”. Tal esbozo permite identificar la relación de diversos actores, como pueblos y barrios originarios, quienes jugaron un papel clave en el desarrollo del caso de estudio. Tras ello, se hace una reconstrucción del conflicto de Aztecas 215, expuesta mediante una propuesta de periodización que permite observar la intervención del gobierno local, las diversas dependencias en materia ambiental, y de gestión hídrica involucradas, grupos de la academia, organismos descentralizados y agencia inmobiliaria. A la luz de tal reconstrucción, se da paso al ejercicio analítico del proceso de EIA, contrastando las dificultades de un proceso de participación, con los modelos teóricos de participación.

El capítulo de conclusiones aterriza, finalmente, en una serie de recomendaciones para el mejoramiento del actual proceso de la EIA mediante una propuesta de reforma de ley, así como los posibles caminos de investigación que esclarece la aplicación de la IPA al caso de Aztecas 215.

¹ Tal delimitación es discutible y puede abordarse desde un enfoque regional, no obstante, para el presente estudio se requiere una perspectiva local.

Capítulo 1. Desarrollo sustentable, Integración de Políticas Ambientales y procesos de Evaluación de Impacto Ambiental

El concepto “integración de políticas” empezó a ganar interés de los tomadores de decisiones y académicos desde la década de 1970 y, con mayor fuerza, en la década de los 1980. En los países europeos, el desarrollo y aplicación del concepto comenzó a llevarse a cabo en áreas que, por su naturaleza, requieren de una acción coordinada entre diferentes sectores y niveles de gobierno (Tudela et al., 2003; Adelle y Russel, 2013).

Underdal (1980) ha sido reconocido por diversos autores (Dupont y Primova, 2011; Jordan y Lenschow, 2000; Lafferty y Hovden, 2003) como el precursor de los estudios sobre Integración de Políticas. Según este teórico, para hablar de una política integrada ésta debe cumplir con tres criterios básicos: (1) Comprehensividad, es decir, que incorpore ámbitos temporales, espaciales, actores y temas; (2) Agregación, que sea evaluada desde una perspectiva global; y (3) Consistencia, que los diferentes elementos de una política estén en consonancia recíproca (Fernández, 2003: 85).

De acuerdo con estudios más recientes como Cejudo y Michel (2017), la integración de políticas debe implicar un nuevo mandato mediante el cual las políticas y la organización trabajen bajo una nueva lógica, subordinando sus objetivos a un nuevo objetivo general y tomando decisiones basadas en las necesidades y prioridades derivadas de un problema complejo. Estos autores mencionan que la integración de políticas es “el proceso de tomar decisiones estratégicas y administrativas dirigidas a resolver un problema complejo” (Cejudo y Michel, 2017). Resolver este problema complejo, entendido también por estos autores como “problema público”, es una meta que abarca —pero supera— las metas individuales de los programas y las agencias gubernamentales. Por tanto, los programas y las agencias ahora forman parte de una estrategia general en la que las decisiones se toman en su totalidad por un nuevo tomador de decisiones. Cejudo y Michel (2017) tienen una perspectiva similar a Underdal (1980) respecto a que la integración de políticas debe “reconocer sus consecuencias como premisas de decisión, añadirlas a una evaluación general e incorporarlas en todos los niveles de la política y en todas las dependencias gubernamentales implicadas en su ejecución” (Underdal, 1980 citado en Fernández, 2014: 468).

El verdadero salto de la integración de políticas al centro de la agenda internacional fue hasta finales de la década de 1980 de la mano del paradigma del desarrollo sustentable y la publicación del Informe de Brundtland en el año 1987 (Lenschow, 2002; Gupta y Van der Grijp, 2010; Jordan y Lenschow, 2010; Nunan et al., 2012), donde se señaló que las preocupaciones medioambientales debían de ser integradas en las decisiones económicas e (Lafferty y Hovden, 2003: 4). A pesar de que desarrollo sustentable es un concepto muy debatido y estudiado (por ejemplo, Lafferty y Langhelle, 1999; Lafferty y Meadowcroft, 2000; Lele, 1991), para efectos de este trabajo, lo sustancial es resaltar el impulso que dio a la integración de políticas.

El presente capítulo tiene como objeto ser el marco analítico de este trabajo de investigación. Para ello, el capítulo se integra por seis apartados. El primero de ellos gira en torno al desarrollo sustentable debido al impulso que éste dio para el avance de la teoría e investigación sobre la IPA. En el segundo apartado se realizó una revisión de diversos textos académicos para identificar la variedad de definiciones y conceptos que los estudiosos de la IPA le han dado. En el tercer apartado se busca contextualizar el reto de la IPA en el modelo de administración pública occidental, a través de dos dimensiones: la dimensión horizontal y la vertical. El cuarto apartado habla sobre las diversas propuestas de instrumentos de la IPA para integrar las preocupaciones ambientales en los distintos niveles y sectores de gobierno involucrados. Finalmente, en los apartados cinco y seis se profundiza sobre uno de los instrumentos de la IPA, la Evaluación de Impacto Ambiental y la importancia de la participación ciudadana.

1.1 Desarrollo Sustentable

El desarrollo sustentable tiene sus antecedentes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en el año 1972. Desde ese momento la búsqueda por posicionar al desarrollo sustentable en la agenda, vino acompañada con la idea central de que “la protección ambiental, el crecimiento económico y el desarrollo social son objetivos mutuamente compatibles, en lugar de contradictorios” (Lenschow, 2002: 5). El término desarrollo sustentable fue popularizado a partir del documento llamado Nuestro Futuro Común, conocido como Informe de Brundtland, pues fue presentado por la exministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, ante la Comisión

Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo en el año 1987 (WCED, 1987). Desde ese momento este término logró posicionarse con mayor firmeza en la agenda, abriéndose paso “ante la dicotomía desarrollo versus medio ambiente que había preocupado y causado debates internacionales” (Jordan, 2008: 20). Impulsando la idea de que la protección del medio ambiente, el desarrollo económico y social podían considerarse compatibles entre sí, el concepto de desarrollo sustentable fue ganando terreno en la agenda internacional.

El Informe de Brundtland define desarrollo sustentable como aquel “que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (WCED, 1987: 5). A pesar de que esta definición puede parecer todo y nada, y pese a las múltiples interpretaciones que hoy día se pueden encontrar sobre este término, distintos autores (Hajer, 1995; Baker et al., 1997; Lenschow, 2002) coinciden en que la falta de precisión en la definición ha permitido que grupos con diversos intereses, e incluso en conflicto, lleguen a un terreno común sobre el cual desarrollar políticas concretas en los ámbitos económico, ambiental y social. Según Andrea Lenschow (2002), el desarrollo sustentable representa una idea capaz de facilitar el consenso político; y ofrece una historia que es atractiva para muchos actores porque proporciona una base conceptual para la búsqueda de valores éticos ampliamente aceptados a costos financieros y políticos aparentemente bajos.

En la idea de desarrollo sustentable se encuentra “claramente implícita la noción de que los objetivos ambientales, económicos y sociales pueden lograrse de una manera mutuamente compatible a través del principio de integración” (Lenschow, 2002: 6). En este sentido Liberatore menciona que

la relevancia de la integración para avanzar hacia el desarrollo sustentable es sencilla: si los factores ambientales no se toman en consideración en la formulación e implementación de las políticas que regulan las actividades económicas y otras formas de organización social, un nuevo modelo de desarrollo que puede ser ambiental y socialmente sostenible a largo plazo no se puede lograr (Liberatore, 1997: 107 citado en Lenschow, 2002: 6).

El Informe de Brundtland fue uno de los documentos que señaló por primera vez “la naturaleza integrada e interdependiente del reto del desarrollo sustentable contrastada con la fragmentación y la estrechez de las instituciones gubernamentales y sus mandatos” (WCED, 1987: 310 citado en Fernández, 2014: 466). Este informe abrió paso a nuevos documentos oficiales en materia medio ambiental, los cuales iban mostrando, cada vez más, la importancia de la integración de las políticas en diversos sectores. Entre esos documentos cabe resaltar la Declaración de Río en el año 1992, resultado de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro celebrada el mismo año; Agenda 21 también de 1992 y el Informe de la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sustentable, celebrada en Johannesburgo en 2002. En la Declaración de Río, por ejemplo, la integración del medio ambiente se retoma dentro de su cuarto principio donde menciona que “para lograr el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente constituirá una parte integral del proceso de desarrollo y no puede considerarse aisladamente de él” (Naciones Unidas, 1992 citado en Nunan et al., 2012: 263).

Dentro de la llamada Agenda 21, el capítulo octavo titulado 'Integración del medio ambiente y el desarrollo en la toma de decisiones' se habla sobre la necesidad de “integrar las preocupaciones sociales, económicas y ambientales en la toma de decisiones en todos los ministerios del gobierno y en todos los niveles (Naciones Unidas, 1992b citado en Nunan et al., 2012: 264). Así pues, el interés nacido desde el Informe de Brundtland por integrar el medio ambiente en las decisiones económicas abrió paso a que, dentro de otros documentos, se pugnarán por una “integración de las preocupaciones ambientales en un espectro más amplio de sectores” (Lafferty y Hovden, 2003:4).

En este sentido, el Informe de Brundtland sentó las bases para el desarrollo sustentable, pero también impulsó la integración de políticas, sobre todo en un sector particular: el sector medioambiental.

1.2 Integración de Políticas Ambientales

El paradigma del desarrollo sustentable trajo consigo el énfasis de que los objetivos ambientales debían ser integrados en los diversos sectores, incluso si éstos estos no estaban dedicados a la política ambiental. Lo anterior implica un reconocimiento de que “el

sector medio ambiental por sí solo no es capaz de asegurar los objetivos medio ambientales, por lo que, cada sector debía tener en cuenta objetivos de política ambiental” (Lafferty y Hovden, 2003: 1). Es así como la integración de políticas tuvo desde sus orígenes una fuerte connotación medioambiental, lo que llevó a que se acuñara el concepto de *Integración de Políticas Ambientales* (IPA). La revisión de textos académicos realizada sugiere que el concepto de IPA no ha sido aclarado, es decir, no existe un concepto que haya sido aceptado de forma general en la literatura o entre los formuladores de políticas. En este sentido, se busca realizar una revisión de algunos estudios relacionados con la IPA para, de esta forma, conocer los diferentes significados conceptuales sobre IPA e identificar algunos elementos claves.

Ute Collier

Collier (1994) realizó un análisis de la IPA “con una perspectiva de la economía ambiental y utiliza la política energética en la Unión Europea (UE) como ejemplo empírico” (Persson, 2004: 13). Esta teórica define a la IPA mediante tres objetivos: “1) lograr un desarrollo sustentable y prevenir el daño ambiental; 2) eliminar las contradicciones entre las políticas, así como las contradicciones internas de la política ambiental; y 3) obtener beneficios mutuos y hacer políticas de apoyo mutuo” (Collier, 1994: 36 citado en Persson, 2004: 13).

Lafferty y Hovden (2003) estudian más de cerca cada uno de los tres objetivos de la IPA propuestos por Collier. De acuerdo con el primer objetivo '*lograr un desarrollo sustentable y prevenir el daño ambiental*', mencionan que es un objetivo muy general por lo que “sería útil un objetivo de EPI más estrecho para proporcionar un tipo particular de formulación de políticas ambientales *Cree de manera más efectiva para facilitar el logro de un objetivo ambiental dado*” (Lafferty y Hovden, 2003: 7). En tanto al segundo objetivo '*eliminar las contradicciones entre las políticas, así como las contradicciones internas de la política ambiental*', resaltan que este punto es relevante respecto a la coordinación de políticas. Finalmente, respecto al tercer objetivo, '*obtener beneficios mutuos y hacer políticas de apoyo mutuo*', mencionan que posiblemente es el objetivo más problemático de los tres debido a que a pesar de que éste puede ser un aspecto útil, no es definitorio de la IPA. Además, aclara que “si bien hay muchos casos de “ganar-ganar” en los que se pueden obtener beneficios mutuos, también está claro que la suposición de que esta es la

característica dominante de la formulación de políticas ambientales es altamente discutible” (Lafferty y Hovden, 2003: 8). Habiendo estudiado cada objetivo, estos autores concluyen que si bien Collier “coloca el principio de EPI en un contexto intelectual fructífero y proporciona una serie de posibles indicaciones sobre lo que podría implicar, el enfoque no llega a una concepción más precisa y aplicable” (Lafferty y Hovden, 2003: 8).

Tanino Liberatore

Liberatore (1997) estudia la integración de los objetivos medioambientales y de desarrollo sustentable en la formulación de políticas dentro de los estados miembros de la Unión Europea (UE). La relevancia de la integración de políticas medioambientales para avanzar hacia el desarrollo sustentable es clara debido a que, según Liberatore

si no se toman en cuenta los factores ambientales en la formulación e implementación de las políticas que regulan las actividades económicas y otras formas de organización social, un nuevo modelo de desarrollo que puede ser ambiental y socialmente sustentable en el largo plazo, no se puede lograr (Liberatore, 1997: 112).

Para este teórico la integración de políticas surgió como un principio y objetivo básico de la política medioambiental en la UE por diversos factores, entre los que merecen especial atención: 1) los vínculos entre la integración económica y la protección del medio ambiente; 2) la creciente influencia del discurso sobre el desarrollo sustentable; 3) la influencia de los desarrollos de políticas dentro de ciertos estados miembros; y 4) el proceso de creación de instituciones dentro de la UE.

A pesar de no dar una definición específica de la IPA, Liberatore (1997) menciona que el concepto de integración asume una forma de reciprocidad, es decir, supone que los diferentes componentes de la política tienen similar importancia y peso; si uno de los componentes es considerado más débil, entonces no se podría hablar de una integración de políticas. En este sentido, este teórico plantea una serie de indicadores para medir el grado de integración o disolución de políticas ambientales incluyendo:

1. Si las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) se realizan durante la planificación de las actividades, ex-post-facto o nunca;

2. Si las consultas entre diferentes autoridades locales, nacionales y de la UE que tienen competencias o asuntos relacionados con el medio ambiente son frecuentes, inusuales o inexistentes, y si estas consultas son simplemente simbólicas o si surgen formas de codecisión;
3. Si la compatibilidad con la legislación ambiental se evalúa al emitir legislación en otros campos;
4. Si la evaluación de la política, la investigación y el desempeño económico incluye la evaluación de las consecuencias ambientales de las políticas, la investigación y las actividades económicas;
5. Si el fondo de financiación se dispone para iniciativas de desarrollo sustentable en cada sector (Liberatore, 1997: 117).

Los indicadores propuestos por Liberatore para medir el grado de integración o disolución — es decir, lo que este teórico toma como contrario a la integración — en las políticas ambientales, han sido de gran aporte en el debate de la IPA. La Tabla 1 resume los indicadores planteados.

Liberatore menciona que la integración de políticas incluye seis dimensiones, las cuales se resumen en las líneas siguientes:

1. Problemas: algunos problemas trascienden las divisiones sectoriales y deben ser abordados por varios sectores juntos, por ejemplo, el cambio climático y el agotamiento de la capa de ozono;
2. Sectores: la integración de consideraciones ambientales en otros sectores políticos;
3. Organización: las competencias territoriales de las autoridades encargadas de la protección ambiental no siempre coinciden con el ambiente afectado.
4. Espacio y tiempo: la integración ambiental requiere que se preste atención a las interacciones entre los diferentes espacios: el espacio geográfico del entorno afectado, el espacio económico de las actividades que tienen un impacto en el medio ambiente, el espacio institucional de las autoridades pertinentes y los instrumentos de política, y el espacio cultural de valor. Las dimensiones del tiempo también deben coincidir para lograr un desarrollo sustentable, por ejemplo, el tiempo de deterioro y rehabilitación del ecosistema, la toma de decisiones políticas, la investigación científica, las inversiones económicas y los cambios en las actitudes de la sociedad;
5. Elementos distributivos: la distribución de la carga y la distribución de beneficios son cruciales para la operacionalización e integración de los objetivos de desarrollo sostenible en la formulación de políticas;
6. Instrumentos: es necesario ampliar la gama de instrumentos de política (Persson, 2004: 14)

Tabla 1. Indicadores de integración entre objetivos ambientales/desarrollo sustentable y políticas sectoriales.

INDICADORES	INTEGRACIÓN ENTRE	DISOLUCIÓN DE	NO RELACIÓN ENTRE
	X - Y	X EN Y	X- Y
• Evaluación de impacto ambiental (EIA)	Frecuente a fondo, ex - ante	Ocasional superficial ex- post- facto	No EIA
• Consultas	Frecuente, codecisión	Simbólico ocasional	No consultas
• Compatibilidad de la legislación	Evaluado sistemáticamente	Ocasionalmente evaluado	No evaluado
• Evaluación del desempeño	Aspectos ambientales sistemáticamente incluidos	Ocasionalmente se incluyen aspectos ambientales	No incluye aspectos ambientales
• Fondos	Sustancial	Marginal	No fondos

Fuente: Liberatore, 1997.

A pesar de que esta teórica es multicitada en estudios académicos relacionados con la IPA, algunos autores (Lafferty, 2004; Persson, 2004) han coincidido en que la comprensión de integración de políticas propuesta por Liberatore (1997) abarca una serie de características de la forma de políticas ambientales que no son menos útiles para delinear el tipo de definición conceptual, pero “solo la primera y la segunda de las dimensiones de Liberatore se califican como formas de IPA, mientras que las otras dimensiones son requisitos previos o medios para IPA” (Lafferty, 2004: 198)

Andrea Lenschow

Andrea Lenschow ha realizado una serie de estudios (Lenschow, 1997; Lenschow, 1999; Jordan y Lenschow, 2000; Lenschow, 2002; Jordan y Lenschow, 2010) enfocándose en la IPA, de los cuales se tomarán algunos de los aportes brindados por la teórica para buscar aclarar el significado conceptual de la IPA. (Lenschow, 1999) menciona que la IPA “tiene como objetivo políticas tales como la agricultura, el desarrollo económicoregional, la política industrial y de transporte para lograr la compatibilidad en sus respectivos objetivos de política ambiental” (Lenschow, 1999: 92). Lenschow (2002a) sugiere que dados los “resultados apenas satisfactorios de la política de regulación ambiental para mejorar el estado del medio ambiente en Europa, y también en respuesta a un clima cada vez más desregulador de políticas, la atención ha cambiado hacia la naturaleza y las perspectivas de las políticas sectoriales” (Lenschow, 2002: 3). Lenschow (2002, 2010) sugiere que

la relevancia de la integración para avanzar hacia el desarrollo sustentable es sencilla: si los factores ambientales no se toman en consideración en la formulación e implementación de las políticas que regulan las actividades económicas y otras formas de organización social, un nuevo modelo de desarrollo que pueda ser ambiental y socialmente sostenible a largo plazo no se puede lograr (Lenschow, 2002a: 6).

La teórica alemana menciona que la “IPA es el principio de primer orden para implementar e institucionalizar la idea de desarrollo sustentable” (Lenschow, 2002: 6-7). La fuerte vinculación de la IPA con el paradigma del desarrollo sustentable, ha contribuido a que — en cierta medida— sea políticamente más aceptada y operativamente más adaptable. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la IPA puede enfrentarse a retos distintos a los que se enfrenta el paradigma del desarrollo sustentable al enfocarse en “niveles sectoriales

o incluso subsectoriales en los que puede haber verdaderos ganadores o perdedores como consecuencia de la integración de políticas” (Lenschow, 2002: 7). Respecto a los retos que enfrenta la IPA Lenschow (2002) propone tres dimensiones, los retos que puede enfrentar la IPA:

1. El papel de los actores. Al buscar los cuellos de botella que impiden la integración, podemos centrarnos en las preferencias políticas de los actores relevantes de las políticas y su poder relativo o influencia en el proceso de toma de decisiones. Teniendo en cuenta la posición, a menudo marginal, de los responsables de la formulación de las políticas ambientales, el progreso hacia la IPA depende del compromiso político de los responsables políticos. Este compromiso puede diferir entre los sectores, así como en los niveles políticos lo que explica la variación en el proceso de la IPA;
2. El papel de las ideas. Las preferencias o intereses políticos, que son fundamentales para una perspectiva centrada en el actor, no están necesariamente predeterminados. Es útil considerar los intereses de las políticas como parte integrante de un marco de referencia, que estructura el pensamiento dentro de un sector de políticas, un segmento de la sociedad o un escalón dado en una organización. La idea del desarrollo sustentable, por ejemplo, constituye un nuevo marco de referencia para analizar el vínculo entre la economía y la protección del medio ambiente. La aceptación de la idea implica una modificación de intereses entre las partes interesadas en el proceso de la política y, de hecho, una suavización del conflicto de intereses de una idea de política;
3. El papel de las tradiciones políticas y las instituciones. La literatura sobre procesos adaptativos en una política multinivel como la UE ha introducido la noción de "nivel de ajuste" (Caporaso et al., 2001; Knill y Lenschow, 2000). En pocas palabras, sugiere que el cambio será más difícil cuanto más se aparte de las prácticas tradicionales. Dentro de esta última dimensión, la teoría sugiere que tanto la estructura política como administrativa pueden generar obstáculos a la integración. En este sentido, la dimensión institucional está estrechamente vinculada a las otras dimensiones mencionadas anteriormente. Las estructuras institucionales intervienen en la diseminación de nuevas ideas políticas y, por ende, en el proceso de aprendizaje o la adaptación de los intereses políticos de los actores involucrados (Lenschow, 2010:16-18).

Más recientemente, Lenschow (2010) ha reflexionado sobre la diferencia entre las interpretaciones teóricas en los estudios sobre la IPA, pudiéndose encontrar una interpretación fuerte como una interpretación débil. Para referirse a la interpretación fuerte, Lenschow (2010) toma como base a aquellos autores (Lafferty y Hovden, 2003; Lafferty,

2004; Lafferty y Knudsen, 2007) que colocan las “consideraciones ambientales en el centro de la toma de decisión en otras políticas sectoriales” (Lenschow, 2004 citado en Lenschow, 2010: 148). La interpretación débil implica “que los responsables de las políticas sectoriales simplemente tienen en cuenta las consideraciones ambientales” (Jordan y Schout, 2006: 64-66 citado en Lenschow, 2010: 148).

En suma, las diversas interpretaciones, así como los muchos significados conceptuales dados a la IPA, pueden generar ambigüedades que tengan como consecuencia una reducción en el impacto esperado de la IPA. Por eso la autora concluye que “las políticas están integradas ambientalmente cuando los responsables de las políticas en sectores “no ecológicos” reconocen las repercusiones ambientales de sus decisiones y las ajustan en cantidades apropiadas cuando socavan el desarrollo sustentable” (Jordan y Lenschow, 2000: 111).

William Lafferty

Lafferty es otro de los teóricos que ha escrito académicamente sobre la IPA enfocándose, principalmente, en su aclaración conceptual. *Environmental policy integration: towards an analytical framework* de Lafferty y Hovden (2010) es uno de los textos que más estudia la conceptualización de la IPA, donde los autores mencionan que uno de los primeros intentos por enunciar políticas medioambientales que penetren en áreas de política no relacionadas con el cuidado del medio ambiente, puede localizarse en la Unión Europea. Ejemplos de lo anterior son el Tratado de Maastricht de 1993 donde “se estableció que las consideraciones medioambientales deben integrarse en otras políticas” (Lafferty y Hovden, 2010: 3). De esta forma la Unión Europea adoptó un enfoque más holístico de los problemas ambientales “donde las áreas políticas no ambientales necesitan considerar los efectos ambientales” (Lafferty y Hovden, 2010: 3). Respecto al Informe de Brundtland (1987), Lafferty y Hovden (2010) resaltan que este Informe limita la IPA únicamente a los aspectos económicos, siendo en la Declaración de Río (1992) y Agenda 21 (1992) donde se “discuten las preocupaciones ambientales en un espectro más amplio del sector” (Lafferty y Hovden, 2010: 3).

Lafferty y Hovden (2010) aclaran que, a pesar del reconocimiento de la IPA tanto en

la formulación de políticas ambientales como entre los académicos, aún existe muy poca literatura sobre el concepto de la IPA. En consecuencia, al realizar la revisión literaria de diversos autores (Lenschow, 1999; Liberatore, 1997; Collier, 1997) estos teóricos encuentran poca claridad conceptual y ven necesaria una mayor precisión analítica al respecto. Tomando como base los estudios realizados por Collier (1997) y Underdal (1980), Lafferty y Hovden (2010: 9) definen a la IPA como:

1) La incorporación de objetivos ambientales en todas las etapas de la formulación de políticas en los sectores de políticas no ambientales, con un reconocimiento específico de este objetivo como principio rector para la planificación y ejecución de políticas; 2) Acompañado por un intento de agregar las presuntas consecuencias ambientales en una evaluación general de la política, y un compromiso para minimizar las contradicciones entre las políticas ambientales y sectoriales, dando prioridad a la primera sobre la primera (Lafferty y Hovden 2010: 9)

Como puede notarse, la definición está pensada en dos dimensiones: La primera es, como los autores mencionan, la definición real del principio de integración. Ésta reúne las definiciones dadas por Collier (1997), desde una perspectiva más general y Underdal (1980), para referirse a lo que realmente implica el principio de integración en términos de formulación de políticas. En otras palabras, esto quiere decir que los objetivos ambientales deben ser parte de las premisas fundamentales para la formulación de políticas en todas las etapas. La segunda dimensión busca vislumbrar uno de los problemas cruciales en la definición de la IPA: la importancia relativa que se da a los objetivos sectoriales y ambientales. “La mayoría de las discusiones sobre la IPA asumen que los objetivos ambientales y no ambientales deben ser “equilibrados” o que cualquier conflicto entre los objetivos puede resolverse para la satisfacción de todos los intereses afectados. (Lafferty y Hovden, 2010: 9) argumentan que “el objetivo de la IPA es, al menos, evitar situaciones en las que la degradación ambiental se vuelva subsidiaria y, en el contexto del desarrollo sustentable, para garantizar que la capacidad de carga a largo plazo de la naturaleza se convierta en un objetivo social principal o general” (Lafferty y Hovden, 2010: 9).

1.3 Dimensiones de la IPA: Horizontal y Vertical

La Administración Pública moderna ha seguido dos tendencias esenciales: por un lado, su orientación hacia la desagregación y especialización de las estructuras administrativas (Cejudo y Michel, 2017: 3); por el otro, su inclinación hacia la descentralización administrativa que implica la devolución de competencias a autoridades subnacionales y locales (Peters, 1998: 2). En consecuencia, y considerando que problemas públicos como el medio ambiente requieren de una intervención transversal y multinivel, el reto de la integración de políticas ambientales se puede entender a partir de las dos dimensiones: dimensión horizontal y dimensión vertical.

Para hablar de la dimensión horizontal y vertical se debe tener presente que “la estructura administrativa tiene sumo peso en el alcance de la IPA debido a que ésta puede generar obstáculos a la integración” (Lenschow, 2002: 18). Por ello, para Lenschow (2002), un aspecto fundamental del desarrollo de la IPA es el establecimiento correcto de las condiciones del marco institucional y de procedimientos (Lenschow, 2002: 63), lo que indudablemente conlleva el enfrentamiento de diversos retos en la Administración Pública. Hablando específicamente del sector medioambiental, Peters (1998) menciona que éste suele enfrentarse a desafíos como “caer en las grietas entre departamentos o simplemente [disiparse] a menos que el ejecutivo central ejerza un liderazgo fuerte y alinee los departamentos” (Peters, 1998: 306).

1.3.1 Dimensión Horizontal

Lafferty (2002) habla de la dimensión horizontal de la IPA (HEPI, por sus siglas en inglés) como aquella donde “una autoridad central ha desarrollado una estrategia intersectorial integral para [IPA]. Esta autoridad central puede ser el gobierno (gabinete) en sí mismo; o podría ser un organismo o comisión en particular a quien se le ha confirmado una responsabilidad general para el desarrollo sustentable” (Lafferty y Hovden, 2003: 14). Es decir, la HEPI se identifica como aquella donde una autoridad o institución central “es responsable de desarrollar estrategias de integración para todos los departamentos y coordinar los temas generales de política [medioambiental], ya sea el gabinete mismo o un mecanismo institucional especialmente diseñado o, como ha ocurrido con frecuencia, el

departamento de medio ambiente” (Jacob y Volkery, 2004: 293)

Figura 1. Dimensión Horizontal de la Integración de Políticas



Fuente: Janicke, 2000

La HEPI busca que los intereses ambientales sean tratados, al menos de forma igualitaria “frente a frente a otros intereses en competencia” (Lafferty, 2002: 20). Se requiere involucrar “la negociación de conflictos entre los objetivos medioambientales y otros objetivos sociales; entre diferentes sectores que persiguen objetivos medioambientales alternativos; así como entre las posibles consecuencias alternativas de iniciativas ambientales específicas” (Lafferty y Hovden, 2003: 15). Otro aspecto que la HEPI busca cubrir es “la comunicación, de la autoridad central a los sectores [...] de lo que la autoridad central pretende lograr [mediante la] IPA y las implicaciones que esto debe tener para la política sectorial” (Lafferty y Hovden, 2003: 5).

Lafferty y Hovden (2003) mencionan que para materializar los aspectos mencionados anteriormente y, en consecuencia, avanzar hacia objetivo principal que es la IPA, diversos autores (Lafferty, 2002; Lafferty y Hovden, 2003; Peters, 1998) han propuesto una serie de mecanismos legales y administrativos.

Entre los mecanismos propuestos por Lafferty (2002), se incluyen:

- Disposiciones constitucionales para el estatus especial de derechos y objetivos ambientales;
- Una estrategia de desarrollo sustentable a largo plazo [...] con un claro mandato político y el respaldo de la autoridad ejecutiva principal;
- La designación de un órgano de gobierno específico encargado de la coordinación general, la implementación y la supervisión del proceso de

integración;

- Comunicación clara en cuanto a la responsabilidad sectorial para alcanzar los objetivos generales;
- Informe periódico del progreso con respecto a las metas tanto a nivel central como sectorial;
- Mecanismos u organismos específicos para resolver conflictos de intereses entre los objetivos ambientales y otros objetivos sociales.

Guy Peters (1998b), es otro autor que ha planteado una serie de mecanismos y procedimientos para alcanzar la HEPI. Estos van desde fortalecer al ejecutivo central como el gabinete o desarrollar personal u organizaciones que sirvan de apoyo directo a ministros y presidentes. También está la creación de nuevas organizaciones como, por ejemplo, los superministros que incorporen dentro de sus propias estructuras una amplia gama de programas que, de otro modo, deberían ser compatibles en todas las estructuras departamentales (Peters, 1998: 27-46 citado en Jordan, 2002: 43). Los mecanismos abordados en la literatura en torno a la HEPI, pueden o no lograr el objetivo deseado por una cuestión de sumo peso: la voluntad de quienes están involucrados en el proceso. Esto quiere decir que, la HEPI, incluso puede lograrse “sin mecanismos especiales si existe la voluntad de coordinar, pero ningún mecanismo es suficiente si hay una ausencia de voluntad” (Peters, 1998: 52).

1.3.2 Dimensión Vertical

Existen diversas perspectivas dentro de la literatura referente a la dimensión vertical de la IPA (VEPI, por sus siglas en inglés) (Lenschow, 2002; Lundqvist, 2004; Lafferty, 2002; Lafferty y Hovden, 2003), que han sido destacadas por algunos autores (Persson, 2007; Gerger et al., 2007; Lenschow, 2002). Resalta, en este sentido, la propuesta de Lafferty y Hovden (2003), para quienes la VEPI es aquella donde “un sector gubernamental² en particular ha adoptado e intentado implementar los objetivos ambientales” (Lafferty y Hovden, 2003: 12). La VEPI involucra, para estos teóricos, “el grado en que la gobernanza

³[no especializado en medioambiente]

sectorial ha sido ecologizada; la medida en que han fusionado los objetivos ambientales con sus objetivos sectoriales característicos para formar una premisa de toma de decisión ambientalmente prudente en su trabajo” (Lafferty y Hovden, 2003: 12). Para estos autores, el término VEPI es utilizado en un sentido funcional, intradepartamental, lo que quiere decir que no se usa en un “sentido de división vertical constitucional de poderes” (Lafferty y Hovden, 2003: 13). Lo anterior sirve para aclarar que, desde el punto de vista de estos teóricos, la HEPI se centra “en el grado de IPA dentro del dominio de la dirección del departamento o ministerio individual” (Lafferty, 2002: 18).

Los alcances de VEPI dependerán de diversos factores. Entre los más relevantes se encuentra el compromiso que los ministerios o departamentos tengan para equilibrar al medioambiente con los objetivos específicos de cada sector. Dentro de las propuestas para lograr la VEPI de forma más generalizada, Lafferty y Hovden (2003) desarrollaron una serie de mecanismos operativos encaminados a desarrollar, tanto cualitativa como cuantitativamente, la VEPI. Así mismo, proponen un modelo general que identifique “si un sector determinado ha asumido o no el desafío de la integración ambiental” (Lafferty y Hovden, 2003: 13). Los mecanismos de los que se habló son los siguientes:

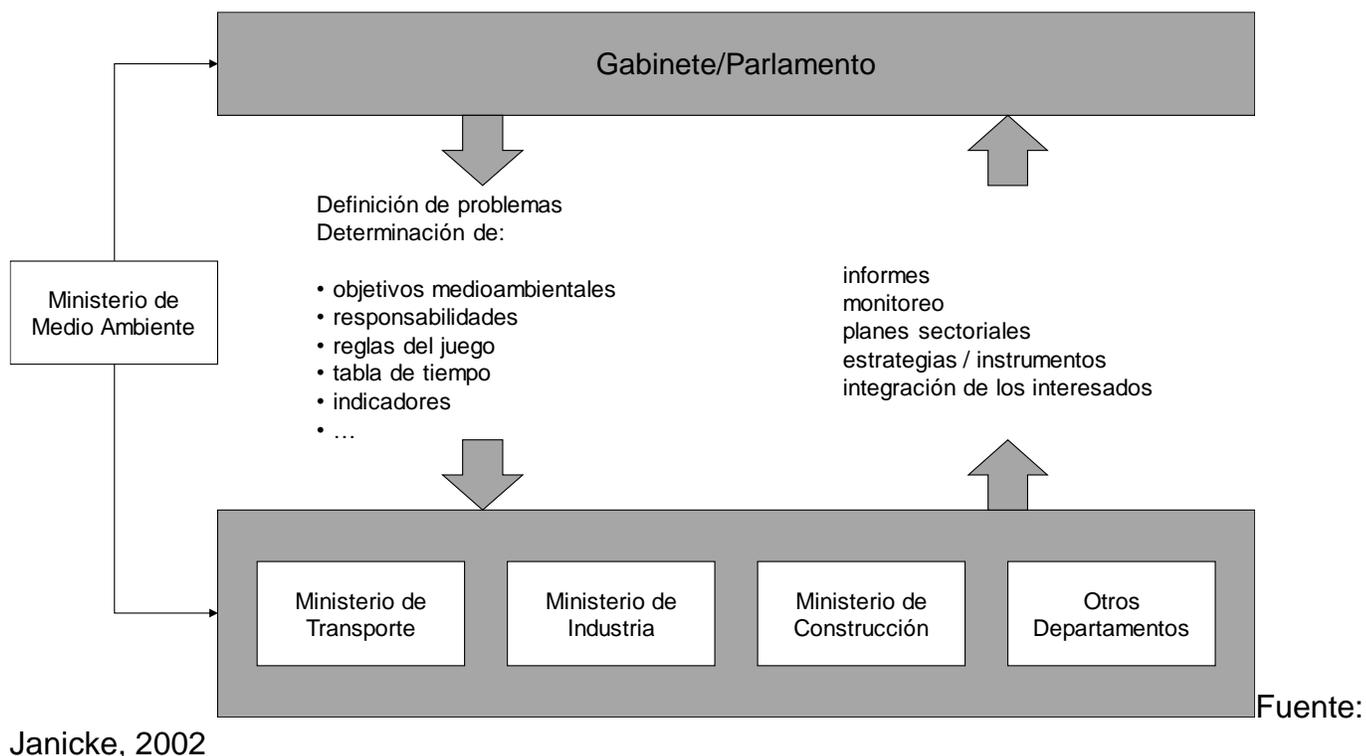
1. Un mapeo inicial y específico de los principales desafíos ambientales relevantes para el sector;
2. Establecimiento de un sistema de diálogo y consulta con los principales actores y ciudadanos designados;
3. Formulación de una estrategia sectorial para el cambio, como principios básicos, objetivos, metas y cronogramas;
4. Formulación de un plan de acción sectorial, con una coincidencia de objetivos prioritarios y políticas relacionadas con objetivos de los actores responsables designados;
5. Integración del plan de acción con el presupuesto sectorial y las asignaciones;
6. Desarrollo de un sistema basado en la estratégica (revisar qué dice*) para monitorear los impactos, los procesos de implementación, los resultados objetivo, incluidos los ciclos específicos para los informes de monitoreo y las revisiones de la estrategia sectorial y el plan de acción (por ejemplo, evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas);
7. Informes regulares del estado de las políticas ambientalmente relevantes dentro del sector. (Lafferty y Hovden, 2003; Lafferty, 2002).

Los mecanismos propuestos por Lafferty y Hovden (2003) son una referencia distinguida para la aplicación de VEPI, así como para valorar sus alcances. Sin embargo, los autores hacen la acotación de que todos ellos “puedan operacionalizarse y evaluarse por medio de indicadores más detallados” (Lafferty y Hovden, 2003: 13).

Otras perspectivas (OECD, 2002; Janicke, 2000; Mickwitz et al., 2009) entorno a la VEPI utilizan el término para referirse a la integración de políticas ambientales “dentro y entre los niveles gubernamentales” (Mickwitz et al., 2009: 21). Lo anterior se refiere a que la VEPI, incluye la política medioambiental en las “estrategias, medidas y acciones tomadas por diferentes agencias en el marco de la supervisión de un ministerio” (Mickwitz et al., 2009: 21). A diferencia de Lafferty y Hovden (2003), estos autores hablan de la VEPI. Desde esta perspectiva, la VEPI a través de los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), hace referencia a “la integración de las políticas [medioambientales] en diferentes niveles de formulación de políticas” (Bache y Flinders, 2004 citado en Mickwitz et al., 2009: 22).

Esta perspectiva se alimenta por teóricos como Janicke y Jorgens (2006), quienes mencionan que la VEPI, “presupone departamentos de medioambiente poderosos, con una participación sustancial tanto en el proceso de mandato de alto nivel, como en la consiguiente cooperación horizontal con los departamentos sectoriales” (Janicke y Jorgens, 2006: 188). Esta visión de la VEPI, se representado de forma gráfica en la Figura 2.

Figura 2. Dimensión Vertical de la Integración de Políticas



A pesar de ser igual de significativas para el alcance de la IPA, cada dimensión ha enfrentado desafíos de manera distinta en el contexto de la Administración Pública occidental. Jacob y Volkery (2004) mencionan que algunos mecanismos propuestos para HEPI han sido introducidos en diversos países. Sin embargo, los resultados de esta dimensión se han caracterizado de forma general “por mayores déficits de implementación, que pueden atribuirse principalmente a tres factores: (a) fuerte resistencia por parte de los departamentos afectados; (b) desconocimiento de los órganos centrales sobre las circunstancias especiales y los aspectos de las políticas en los sectores pertinentes; y (c) falta de capacidad para hacer cumplir la cooperación y el cumplimiento” (Jacob y Volkery, 2004: 294). Lo anterior tuvo como consecuencia que en gran parte de los países donde se implementaron estos mecanismos, “la acción integracional terminó [...] en conversaciones, o se enterró después de conflictos intergubernamentales” (Jacob y Volkery, 2004: 294).

En cuanto a la VEPI, Jacob y Volkery (2004) señalan que su expansión comenzó a ser más notable principalmente en los países de la OCDE. Esto debido al traslado de responsabilidades de acción a los actores responsables “dado que los departamentos

responsables conocen mejor sus sectores, también son los más adecuados para seleccionar las medidas más eficientes [...] en términos de capacidad de administración” (Jacob y Volkery, 2004: 294).

De las dos dimensiones abordadas, se puede suponer que la HEPI comprende una mayor frecuencia de conflictos interdepartamentales a medida que los departamentos tratan de proteger a sus grupos objetivo de mayores cambios y tensiones impuestas por actores externos. Por lo tanto, la VEPI es menos conflictiva, ya que los departamentos pueden evitar cambios importantes en la asignación de ganadores y perdedores sectoriales (Lafferty y Meadowcraft, 2000 citado en Jacob y Volkery, 2004: 294).

1.4 Instrumentos

La literatura académica ha dedicado considerable atención a estudiar los instrumentos administrativos – sean estructuras de gobierno o procesos – que buscan alcanzar una mayor coordinación e integración tanto a nivel vertical como horizontal (Jacob y Volkery 2003, 2004; Jordan y Schout, 2006; Schout y Jordan, 2008; Jacob et al., 2008). Pese a lo anterior, hasta el momento no existe un acuerdo sobre los términos más apropiados para describir los instrumentos de integración, los que frecuentemente son referidos como ‘administrativos’, ‘burocráticos’ y ‘organizacionales’ (Schout y Jordan, 2008: 49).

1.4.1 Caja de herramientas

Entre los teóricos que han abordado estos instrumentos administrativos se encuentran Jacob y Volkery (2004), quienes desarrollaron una tipología de 'caja de herramientas'. Estas herramientas pueden distinguirse: a) por su alcance, incluye estrategias políticas e instrumentos administrativos; b) de acuerdo con su dominio de aplicación, es decir, centralizado versus descentralizado. Para estos autores, una herramienta es clasificada centralizada si varios departamentos gubernamentales distintos participan en su aplicación real, mientras que una herramienta descentralizada se aplica en el dominio de las responsabilidades de un solo departamento (Jacob y Volkery, 2004: 295). La Tabla 2, presenta la totalidad de herramientas propuestas por Jacob y Volkery (2004), clasificadas en aquellas orientados a la estrategia política o a los instrumentos administrativos, así

como a los mecanismos centralizados o descentralizados.

Tabla 2. Caja de herramientas para la IPA según Jacob y Volkery

Herramientas para la Integración de Políticas Ambientales		
	Estrategias Políticas	Instrumentos Administrativos
Mecanismos Centralizados	<p>Planeación Nacional para el Medio Ambiente / Estrategias de Sustentabilidad.</p> <p>Disposiciones Constitucionales para la IPA</p>	<p>Extensión de las competencias del Ministerio de Medio Ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Procedimientos de consulta ● Poder de veto ● Derechos de iniciativa <p>Instituciones independientes para asesoramiento y evaluación Fusión de departamentos Presupuesto verde Procedimientos consultivos</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gabinete verde ● Grupos de trabajo interdepartamentales <p>Informar obligaciones a instituciones nuevas Evaluación Ambiental Estratégica</p>
Mecanismos Descentralizados	<p>Estrategias Sectoriales</p>	<p>Departamentos ambientales en los diferentes sectores / Corresponsales Ambientales Conferencias Sectoriales Evaluación de iniciativas de políticas</p>

Fuente: Jacob y Volkery, 2004.

Por su parte Jordan y Schout (2006) utilizan el término instrumentos administrativos para referirse a “las estructuras y procesos gubernamentales que buscan lograr una mayor integración de políticas y, por lo tanto, coordinación intersectorial”. Tomando como base la literatura sobre ciencias organizaciones y administración pública, estos autores plantean tres formas distintas, pero complementarias, de pensamiento sobre los instrumentos administrativos: a) la visión de la política burocrática; b) la visión del proceso organizacional; c) la visión de la política simbólica. A partir de esas distintas formas de pensamiento existentes en la literatura, estos teóricos identifican seis subtipos de instrumentos administrativos para la integración (ver Tabla 3).

Tabla 3. Caja de herramientas para la integración de políticas según Jordan y Schout

Principales subtipos de Instrumentos Administrativos		
1	Instrumentos jerárquicos	La administración central tiene el control de tareas comunes como la coordinación.
2	Reglas burocráticas y procedimientos operativos estándar	Son una poderosa vía para estandarizar el comportamiento y gestionar los flujos de información. Se distinguen los procedimientos de intercambio de información entre activo (el departamento a la cabeza está formalmente obligado a brindar información a los demás departamentos) y pasivo (las áreas administrativas que no están a la cabeza reciben información por efecto “spillover”).
3	Formación del personal	Tiene por objetivo alentar a los funcionarios a trabajar de manera coordinada; sin embargo, la contribución puede ser limitada en la práctica. La capacitación es probablemente mejor utilizada para reforzar las habilidades en el contexto individual, en lugar de abordar tareas horizontales complejas.
4	Especificación de resultados y/o tareas	Indica a cada parte de la organización qué contribución debe hacer para lograr el objetivo en común. Establecer objetivos no domestica la fuerza de la burocracia.
5	Instrumentos horizontales	Busca descargar estructuras de coordinación jerárquicas y permitir un proceso de comunicación más rico y receptivo entre los actores participantes. Incluye: relaciones informales (políticas burocráticas), oficiales enlace, equipos de trabajo, equipos (integrados fuertemente o débilmente).
6	Declaraciones de misión	Buscan influenciar la cultura, los valores y los símbolos en un sistema administrativo; sin embargo, a menudo necesitan reforzarse con otras capacidades de coordinación pues dichas aspiraciones parecen estar desconectadas del cotidiano de los hacedores de políticas.

Fuente: Jordan y Schout, 2006.

Si bien ambas contribuciones son importantes para entender la riqueza de la ‘caja de herramientas’ de la IPA, lo cierto es que ambas comparten limitaciones analíticas. Por ejemplo, Jacob y Volkerly (2003, 2004) incluyen dentro de los instrumentos

administrativos tanto los arreglos institucionales como los cambios procedimentales. Es decir, producto de la falta de claridad terminológica respecto a los instrumentos de la IPA, los autores mezclan dentro de una categoría tipos muy diferentes de instrumentos para la integración de políticas. Por ejemplo, mezclan la fusión de departamentos con la evaluación de impacto ambiental. Por su parte, el listado de Jordan y Schout (2006) se vuelve poco comprensivo debido a la aplicación de las categorías de instrumentos jerárquicos y horizontales. De acuerdo con los autores, en los primeros las tareas de coordinación se deben desarrollar bajo una autoridad común que ejerza el rol de coordinación, típicamente el presidente o Secretario de Medio Ambiente (Schout y Jordan, 2008: 55). Por su parte, los segundos incluyen relaciones informales, oficiales de enlace, fuerzas especiales y equipos de trabajo (Schout y Jordan, 2008: 59). Sin embargo, al renunciar a hacer una categorización analítica, nunca queda claro en qué rango del continuum entre instrumentos jerárquicos y horizontales quedan el resto de los instrumentos para la integración. Como resultado, el listado de Jordan y Schout (2006) tiene poca utilidad para ordenar los diferentes instrumentos de la integración.

Como una alternativa a este problema analítico, Jacob, Volkery y Lenschow, a partir de la “extracción de la literatura de orientación empírica sobre el análisis de políticas ambientales” (Jacob et al., 2008: 26) y desde una perspectiva institucional, plantean una categoría simple de instrumentos administrativos: 1) Comunicativos; 2) Organizativos; 3) Procedimentales.

Para estos autores, los instrumentos comunicativos tienen como propósito “comunicar visiones, objetivos, estrategias y acumulación de conocimiento que se supone deben enmarcar los esfuerzos de reforma, mientras que se deja a los gobiernos individuales y sectores específicos para desarrollar "operaciones" concretas para la integración de políticas” (Jacob et al., 2008: 27). Por otra parte, los instrumentos operativos enmarcan a las configuraciones organizativas y “los cambios procesales en la toma de decisiones políticas y administrativas, mediante la reorganización de los actores relevantes involucrados” (Jacob et al., 2008: 27). Finalmente, los instrumentos procedimentales tienen como objetivo “alterar los procedimientos básicos para la toma de decisiones (por ejemplo, hacer leyes, elaborar presupuestos)” (Jacob et al., 2008: 28). En la Tabla 4 se

muestran las tres categorías de instrumentos administrativos, especificando los mecanismos propuestos Jacob y colegas (2008) para cada una de ellas. El resultado, además de una categorización más funcional, es que ésta contribuye a aclarar los debates terminológicos. Una cosa queda clara de su contribución: si bien es posible utilizar 'administrativos' y 'burocráticos' de manera intercambiable para referirse a los instrumentos de la integración, este no puede ser el caso para el término 'organizacionales'. Por el contrario, como Jacob, Volkery y Lenschow (2008) dejan ver en sus categorías de operación, estos últimos tienen un componente de diseño institucional que los diferencia claramente de los de tipo procedimental y comunicacional.

Tabla 4: Caja de herramientas para la integración de políticas según Jacob, Volkery y Lenschow

Instrumentos para la Integración de Políticas Ambientales		
Instrumentos Comunicativo	Instrumentos organizacionales	Instrumentos procedimentales
Inclusión de disposiciones ambientales en la constitución	Fusión de departamentos	Derechos extendidos para el departamento del medio ambiente (por ejemplo, veto, consulta)
Planes y/o estrategias ambientales nacionales	Gabinetes verdes	Presupuesto verde
Estrategias de desarrollo sustentable	Unidades ambientales y corresponsales dentro de los diversos departamentos sectoriales	Evaluaciones ambientales estratégicas (SEA, por sus siglas en inglés)
Requisitos para desarrollar estrategias ambientales sectoriales	Grupos de trabajo interdepartamentales	Inclusión de aspectos ambientales en la evaluación de nuevas políticas y regulaciones
Obligaciones de informar sobre el desempeño ambiental		
Revisiones externas e independientes del desempeño ambiental (organismos científicos, comités parlamentarios o tribunal de cuentas).		

Fuente: Jacob et al., 2008.

1.5 Evaluación de Impacto Ambiental

En este apartado se hablará de la EIA como un instrumento administrativo para alcanzar la IPA y aportar al cuidado y preservación del medio ambiente. Es decir, entre otras cosas, se expondrá a la EIA como un instrumento que influye en los procedimientos administrativos para “mejorar la coordinación interinstitucional” (Ortolano y Shepherd, 1995: 11) y, al tiempo, como “una herramienta principal para garantizar el desarrollo sustentable” (Ortolano y Shepherd, 1995: 16).

El uso que en la actualidad se da a la EIA tiene sus orígenes en los Estados Unidos de América (EUA) mediante la Ley de Política Ambiental Nacional de los Estados Unidos (NEPA) aprobada en 1969, la cual tenía como objetivo la adecuada atención de los problemas ambientales, en todos los niveles, tanto en el proceso de planificación como de ejecución, de las acciones gubernamentales. A partir del NEPA, en EUA “todas las agencias federales debían considerar los impactos ambientales de sus decisiones” (Ortolano y Shepherd: 1995: 5). Partiendo de la experiencia estadounidense, la EIA comenzó a tomar mayor relevancia con la Conferencia de Estocolmo de 1972 y, un año más tarde, con el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA). Posteriormente también fue impulsada por la Organización Mundial de la Salud, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa (OCDE) y el Banco Mundial. Desde entonces “un creciente número de países han adoptado la EIA, aprobando leyes y creando organismos para garantizar su implementación” (Espinoza, 2007: 28). En América Latina, en principio, “la institucionalización de la EIA respondió a intereses por acceder a créditos de órganos financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)” (Espinoza, 2007: 28). Entre los países que adoptaron la EIA se encuentran Colombia, pionero en la adopción, en el año 1973 y México en 1978 (ver Espinoza, 2007: 28).

Es importante aclarar que no existe un único concepto ni alguno universalmente aceptado sobre la EIA. Clarck (1984) realiza una breve recopilación de algunos conceptos utilizados dentro de la literatura sobre el tema, mismos que se citarán a continuación:

- l) una actividad diseñada para identificar y predecir el impacto en la salud y el bienestar del hombre, de las propuestas legislativas, políticas, programas y procedimientos operativos, e

interpretar y comunicar información sobre los impactos (Munn, 1975);

(II) para identificar, predecir y describir en términos apropiados los pros y los contras (penalidades y beneficios) de un desarrollo propuesto. Para ser útil, la evaluación debe ser comunicada en términos comprensibles por la comunidad y la decisión. Los pros y los contras deben identificarse sobre la base de criterios relevantes para los países afectados (PNUMA 1978);

(III) una evaluación de todos los efectos ambientales relevantes y sociales que resulten en un proyecto (Battelle, 1978); (IV) la evaluación consiste en establecer valores cuantitativos para los parámetros seleccionados que indican la calidad del ambiente antes, durante y después de la acción (Heer y Hagerty, 1977 citado en Clarck, 1984: 5).

Por su parte Echevarren (2007) y Espinoza (2007) definen la EIA de la siguiente forma:

- Un procedimiento administrativo de control de proyectos que se apoya en los llamados Estudios de Impacto Ambiental. Se trata así de una herramienta que ayuda a la toma de decisiones. Su objetivo es predecir impactos ambientales causados por la acción humana y proponer medidas alternativas o correctoras para [prevenir] los efectos negativos de la actividad humana [en el ambiente]" (Echavarren, 2007: 100).
- Un procedimiento de EIA "no es en sí mismo un instrumento de decisión, sino que genera un conjunto ordenado, coherente y reproducible de antecedentes que permiten al promotor de un proyecto, a la autoridad competente y a la ciudadanía, en cada caso, tomar decisiones informadas y certeras" (Espinoza, 2007: 42).

Dentro de la literatura no se ha mostrado especial interés por buscar un concepto único y universal sobre la EIA. Los debates teóricos de los últimos años, sin embargo, han estado mayormente enfocados en resaltar la "necesidad de mover el centro de gravedad de la EIA práctica desde el modelo excesivamente racionalista [...] hacia una manera de operar más participativa y colaborativa" (Morgan, 1998 citado en Morgan, 2012: 5).

1.5.1 Paradigmas: procedimental y participación ciudadana

Con la promulgación del NEPA, la EIA se convirtió en "una de las fuentes importantes de información [para] la elección de la mejor solución cuando la decisión involucra propuestas de proyectos" (Morgan, 2012: 8) que pudiesen tener un efecto significativo sobre el medioambiente. La EIA comenzó a ser vista como una 'herramienta de planificación' y de apoyo para la toma de decisión (Leknes, 2000; Ortolano y Shepherd, 1995) donde "se

realizan evaluaciones para pronosticar y evaluar los impactos de un proyecto propuesto y sus alternativas” (Ortolano y Shepherd, 1995: 3). Esta perspectiva de la EIA ha sido mencionada en la literatura como el paradigma tecnocrático o racional (Morgan, 2012; Formby 1990; Ortolano y Shepherd: 1995). Su base es la adopción de un proceso, con fuerte carga técnica, que se caracteriza por: a) tener “una visión en donde los procesos de toma de decisión son o deberían ser completamente racionales”; b) poseer “un énfasis en el examen de la objeción de propuestas en el entorno natural, con un descuido coincidente de lo social” (Formby, 1990: 191).

Las críticas al paradigma tecnocrático y racional de la EIA no se hicieron esperar dentro de la literatura (Formby, 1990; Culhane, 1993; Ortolano y Shepherd, 1995; Morgan, 2012). Estas críticas se sustentan, básicamente, en que dicho paradigma “ignora la política y modela la toma de decisiones de una manera poco realista” (Ortolano y Shepherd, 1995: 4). Como señala Culhane (1993), la principal desventaja que se encuentra a este paradigma es que “puede cegar a los interesados [de] las realidades políticas del proceso de la EIA y la necesidad de tenerlas en cuenta” (Culhane, 1993: 73. Tomado de Ortolano y Shepherd, 1995: 4).

El peligro de este enfoque es, pues, que mientras la EIA se lleva a cabo, “se toman decisiones políticas o comerciales que se anticipan a sus conclusiones” (Formby, 1990: 193). Es aquí cuando se debe tener muy presente que el fin de la EIA “no es evaluar impactos[,] es mejorar la calidad de las decisiones” (Formby, 1990: 193), por lo que no solo debe tomarse en cuenta el contexto natural o tener como único enfoque el ámbito técnico. Se deben contemplar contextos como el político, social y económico; además de tener en cuenta que las decisiones tomadas no son, en la mayoría de los casos, completamente racionales ya que en éstas influye el entorno. En este sentido, a partir de la crítica ya mencionadas, la literatura en torno a la EIA destaca por dar un salto de la EIA tecnocrática o racional a la que incluye en el proceso a la participación pública (Formby, 1990; Culhane, 1993; Wilkins, 2003; Glucker et al., 2013; Petts, 2003).

Si bien la participación pública dentro de la EIA se reconoció desde el NEPA, esto tuvo que comenzar a aplicar de forma gradual apoyada de distintos eventos. Algunos

ejemplos son: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en el año 1992, la cual establece en el principio diez de la Declaración del Río que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda” (ONU, 1992). Mayor énfasis en la participación puso la Convención de Aarhus de 1998, misma que establecen “los requisitos mínimos para la participación pública en varias categorías de toma de decisiones ambientales” (Glucker et al., 2012: 104) y donde se llama a los Estados a “garantizar los derechos de acceso a la información, participación en la toma de decisiones y acceso a la justicia en el medio ambiente” (CEPE, 1998 citado en Glucker et al., 2013: 104).

Es importante mencionar que dentro de la literatura se pueden encontrar múltiples y contradictorias definiciones al respecto de la participación en la EIA (IAIA, 2006; Hughes, 1998; Arnstein, 1969). Algunos estudiosos del tema, por ejemplo, “insisten en que el uso del término sólo se justifica cuando el público está activamente involucrado y donde los encargados de tomar decisiones están sustancialmente influenciados por esa participación” (Bishop y Davis, 2002: 15-17 citado en O’Faircheallaigh, 2010: 20). Otros como Hughes (1998) tienen la postura de que “el uso del término 'participación' es apropiado sólo en casos donde los participantes tienen un control significativo del proceso de toma de decisiones y así poder influir en él” (Hughes, 1998 citado en Glucker et al., 2013: 105). Tomando en cuenta las múltiples formas en cómo se define a la participación pública y para efectos de este trabajo, se entenderá este término desde la perspectiva de O’Faircheallaigh (2010) quien lo define como “cualquier forma de interacción entre el gobierno, los actores corporativos y el público que se produce como parte de los procesos de la EIA” (O’Faircheallaigh, 2010: 20).

En este sentido son diversos los autores (Chávez y Bernal, 2008; O’Faircheallaigh, 2010; Dietz y Stern, 2008; Glucker et al., 2013) que han elaborado revisiones generales de la literatura al respecto. O’Faircheallaigh (2010), por ejemplo, menciona que los propósitos de la participación pública en la EIA son los que se muestran en la Tabla 5.

Tabla 5. Propósitos de la participación pública en la EIA

PROPOSITO AMPLIO	PROPOSITOS Y ACTIVIDADES ESPECIFICAS
<p>Obtener la entrada pública en una decisión tomada en otra parte</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proporcionar información al público 2. Llenar los vacíos de información 3. Información en disputa 4. Resolución de problemas y aprendizaje social
<p>Toma de decisiones compartida con el público</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reflejar los principios democráticos 2. Democracia en la práctica 3. Representación pluralista
<p>Alterar la distribución del poder y las estructuras de toma de decisiones</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Involucrar a los grupos marginados 2. Cambiar el lugar de toma de decisiones 3. Afianzar la marginalización

Fuente: O'Faircheallaigh, 2010.

La propuesta de O'Faircheallaigh (2010) respecto a la participación pública en la EIA difiere de la literatura general. En palabras de O'Faircheallaigh (2010: 25), éstas otras “tienden a adoptar posiciones rígidas a favor de formas específicas de participación pública en la EIA y, en consecuencia, buscan objetivos específicos al respecto. Para este autor, al contrario, los propósitos de la participación “no son limitados ni discretos, sino que se relacionan entre sí”. Este autor propone una calificación que involucra:

- 1) la participación del público en las decisiones tomadas por separado de éste;
- 2) la participación pública en la toma de decisiones;
- 3) un intento por cambiar la distribución del poder en la sociedad para reconfigurar la toma de decisiones

En el primer caso los encargados de la toma de decisión “tomarán decisiones, en parte, utilizando información e ideas proporcionadas por el público” (O'Faircheallaigh, 2010: 22). En el segundo, se permitirá “a los ciudadanos participar en la toma de decisiones de manera significativa o desde una perspectiva pluralista” (O'Faircheallaigh, 2010: 22); es decir, desde una disputa entre los grupos interesados en participar. Por último, en el tercero, considerando que “la distribución de poder existente es [...] desigual e inequitativa, en este contexto existirán grupos marginados que no pueden ejercer ningún impacto significativo en la toma de decisión” (O'Faircheallaigh, 2010: 23). Por ello, se vuelve fundamental cambiar las estructuras para que puedan tener mayor impacto. Cada una de estas formas de participación tiene sus objetivos específicos, mismos que pueden cruzarse tomando en cuenta la naturaleza dinámica y política de la participación.

Otros autores que hablan de los objetivos de la participación pública en la EIA son Glucker y sus colegas (2013), quienes proponen una clasificación en la cual identifican ocho objetivos globales:

- 1) Decisión influyente;
- 2) Mejorar la calidad democrática;
- 3) Aprendizaje social;
- 4) Empoderar a grupos marginados;

- 5) Aprovechamiento de información y conocimiento local;
- 6) Incorporación de conocimiento experimental basado en valores;
- 7) Robustez de información en otras fuentes;
- 8) Generar legitimidad.

Sea cual sea el objetivo y la manera como se desarrolle la participación pública en la EIA, se debe tener presente que ésta ha sido considerada en diversos textos como un aspecto de suma importancia para la EIA (O'Faircheallaigh, 2010; Glucker et al., 2013; Hughes, 1998; NEPA, 1969). Debido a esto, en el presente trabajo se pondrá especial énfasis en el paradigma de la participación pública y su relación con el procedimiento administrativo de la EIA.

1.5.2 El procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental y la participación pública

Dentro de la literatura, el consenso respecto a la importancia de la participación pública en la EIA es cada vez mayor. Diversos organismos internacionalmente reconocidos como el Banco Mundial han “descubierto que la participación pública en la EIA tiende a mejorar el diseño, el proyecto, la solidez ambiental y la aceptabilidad social” (Mutemba, 1996 citado en Hughes, 1998: s/p). De manera empírica trabajos como el de Mwalyosy y Hughes (1998) reconocen que “las EIA que involucraban con éxito una amplia gama de partes interesadas tienden a conducir a procesos de evaluación ambiental más incluyentes y, en consecuencia, a un desarrollo que brindaban más beneficios ambientales y sociales” (Hughes, 1998: s/p).

Es importante considerar que dentro de la EIA existen diversos actores involucrados: a) la comunidad afectada o interesada en participar; b) los proponentes del proyecto que será sometido a la EIA; c) los consultores, usualmente contratados por los proponentes para realizar el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA)³; d) la autoridad que evaluará y tomará la decisión respecto al proyecto; y e) las agencias gubernamentales quienes proporcionarán datos específicos e insumos de especialistas a la EIA y a la toma de decisión (Espinoza,

³ El estudio de impacto ambiental (EsIA) “es un documento técnico de carácter interdisciplinario que está destinado a predecir, identificar, valorar y considerar medidas preventivas o corregir las consecuencias de los efectos ambientales que determinadas acciones antrópicas pueden causar sobre la calidad de vida del hombre y su entorno. Su finalidad es que la autoridad de aplicación tome decisiones respecto a la conveniencia ambiental y social de la generación de nuevos proyectos en un determinado ámbito geográfico” (Coria, 2008:126).

2007: 43).

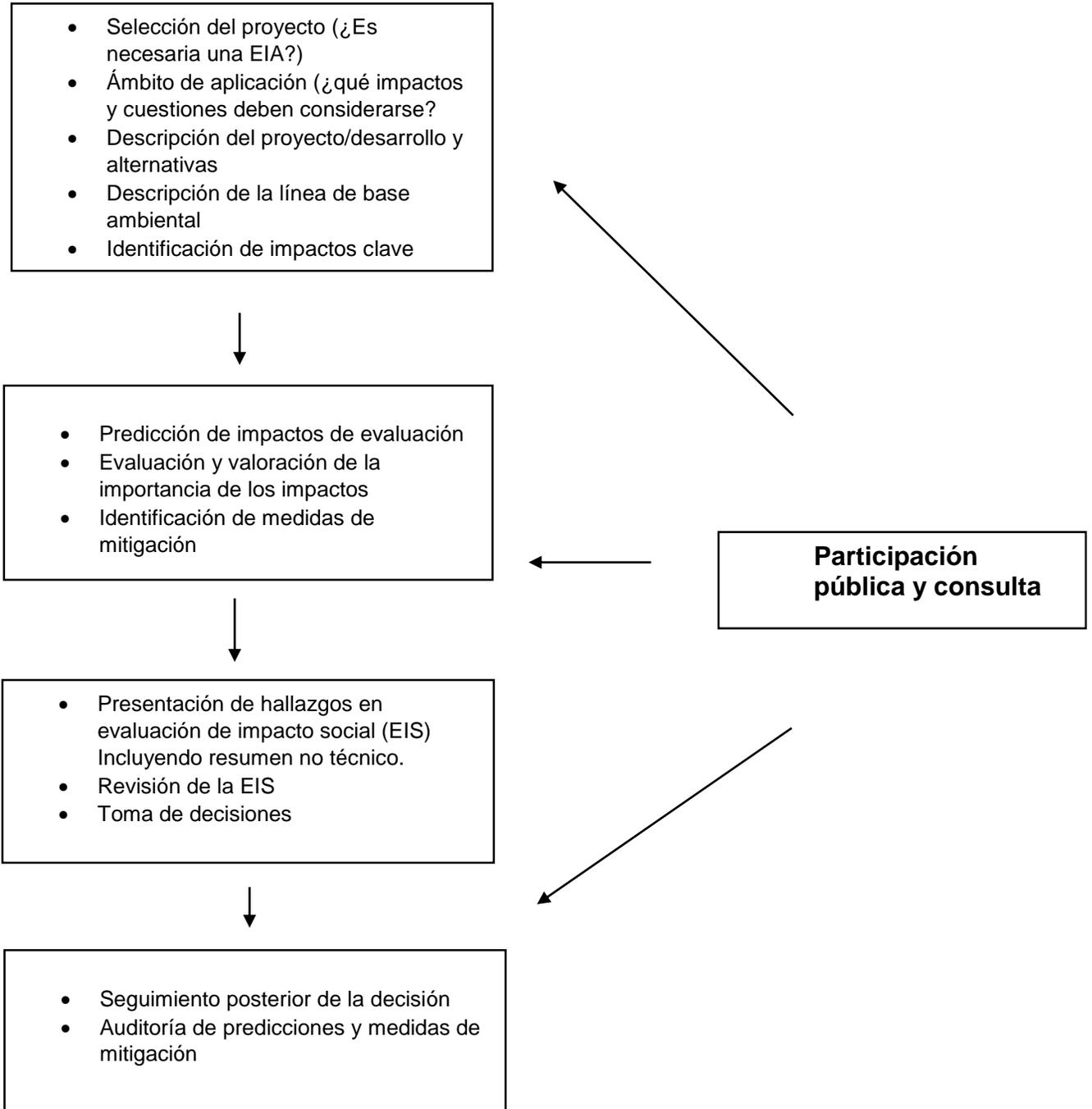
Ni en la teoría ni en la práctica, se ha identificado un único procedimiento administrativo de EIA. Cada jurisdicción establece su procedimiento “de acuerdo con sus particularidades y legislaciones vigentes” (Sánchez, 2011: 42). Sin embargo, se encontraron ciertas particularidades en la literatura consultada. Garmedia y colegas (2005) proponen que un procedimiento de EIA debe contar de los siguientes pasos:

- 1) Screening, encuadre o selección: Es la forma de decidir si un determinado proyecto tiene que someterse al resto del procedimiento de EIA, esta decisión variará de acuerdo con la modalidad de cada país.
- 2) Determinación del alcance del estudio: Antes de realizar el EsIA, es necesaria una fase de intercambio de información entre todas las partes afectadas, incluido el público, en la que se determine el alcance que deberá tener el estudio, tanto desde el punto de vista de los elementos ambientales, como de las acciones del proyecto que puedan ser más conflictivas.
- 3) Estudio de Impacto Ambiental (EsIA): Documento único, realizado y financiado por el promotor del proyecto, que expone de forma accesible todos los detalles importantes del proyecto, la descripción del entorno, la identificación de los posibles impactos y su valoración, para cada una de las alternativas.
- 4) Declaración de Impacto Ambiental: Una vez realizado el EsIA, y puesto durante un tiempo suficiente a información pública para que el público pueda presentar alegaciones, es necesario que un organismo independiente de carácter ambiental declare si el proyecto es aceptable o no desde un punto de vista ambiental. El documento que se produce es, precisamente, la Declaración de Impacto Ambiental.
- 5) Seguimiento o vigilancia ambiental: Una vez aprobado un proyecto, es muy importante realizar un seguimiento o vigilancia ambiental para poder detectar si éste está produciendo impactos diferentes o mayores a los previstos en el estudio y la declaración de impacto ambiental o si se están aplicando correctamente las medidas correctoras. (Garmedia et al., 2005:64, 65).

Por su parte, Glasson y sus colegas (1999) hablan sobre el orden que debe seguir el procedimiento de EIA. Estos autores exponen trece pasos divididos en cuatro etapas, en tres de ellas se destaca la participación pública como un aspecto que debe estar presente en cada paso (ver Figura 2). A pesar de hacer una división en los pasos a seguir, estos autores aclaran que “la EIA debe ser un proceso cíclico con considerable interacción entre los distintos pasos” (Glasson et al, 1999: 3). Además, destacan que “la participación pública

puede ser útil en la mayoría de las etapas del proceso” (Glasson et al, 1999: 4)

Figura 3: Pasos del proceso de EIA



Fuente: Glasson et. Al., 1999:4

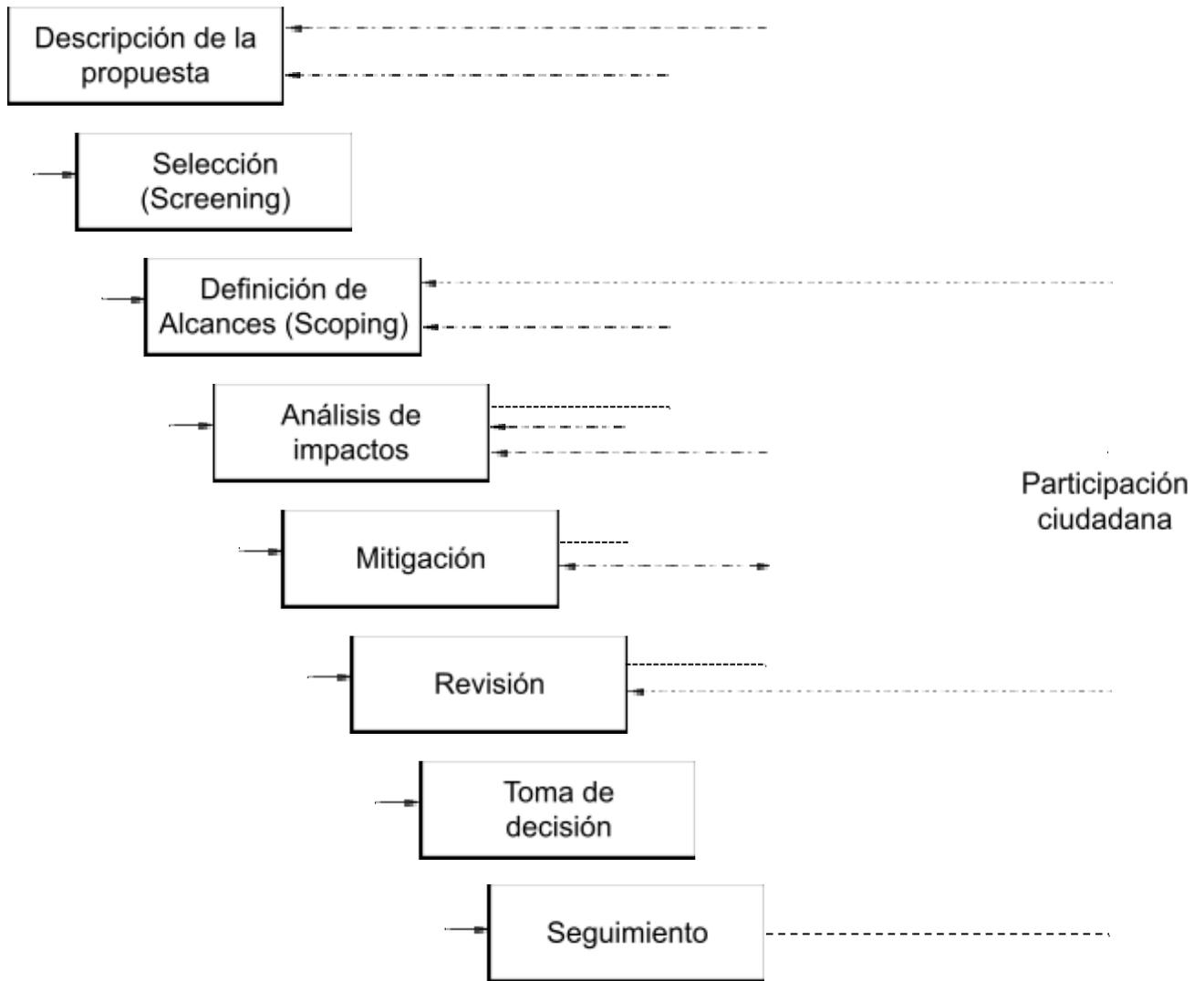
Otro de los autores que se abordará en este texto es Espinoza (2007), quien habla de la EIA como un proceso conformado por ocho pasos que considera iterativos, ya que “si bien se puede ilustrar como una secuencia de pasos lineales, contiene un número de medidas de retroalimentación” (Espinoza, 2007: 46-47). En la Figura 4 se presentan los pasos que el autor considera integran la EIA, los cuales son reconocidos internacionalmente como obligatorios. Sin embargo, el autor recalca “que ellos se expresan de manera diversa, dependiendo de los requerimientos adoptados por los países o instituciones” (Espinoza, 2007: 47). Al igual que los dos autores anteriores, Espinoza (2007) considera a la participación ciudadana un aspecto fundamental en la EIA, la cual “se debe desarrollar a lo largo de todas las etapas del proceso, particularmente en la selección/alcance y revisión del proyecto” (Espinoza, 2007: 51).

Los autores expuestos en los párrafos anteriores tienen la particularidad de entender al procedimiento administrativo de la EIA como un conjunto de cierto número de pasos que deben implementarse, aclarando que éstos no pueden considerarse de forma aislada, por el contrario, pueden ser cíclicos y no puede pensarse uno sin el otro. A pesar de no existir un procedimiento universal, estos autores coinciden en la ejecución de pasos como:

- a) La selección del proyecto;
- b) El análisis de los impactos o estudio de impacto ambiental;
- c) La toma de decisiones o la declaración de impacto ambiental; y
- d) El seguimiento de la EIA.

Finalmente, un aspecto a resaltar es que tanto Garmedia (2005) como Glasson (1999) y Espinoza (2007) destacan es la importancia de la participación ciudadana a lo largo del procedimiento.

Figura 4: El proceso de la Evaluación de Impacto Ambiental



Fuente: Brany, 2005 citado en Espinoza, 2007.

1.6 Consideración preliminar

La Integración de Políticas Ambientales, desarrollada a partir del paradigma de desarrollo sustentable, planteó la necesidad de incorporar las preocupaciones y objetivos medioambientales en las agendas y políticas públicas de otros sectores gubernamentales distintos al medioambiental. Su puesta en marcha en las administraciones públicas no ha sido sencilla. Fundamentalmente, debido a la tendencia histórica de especialización y descentralización que caracterizó durante décadas el ejercicio de gobierno, así como por los retos que impone coordinar a múltiples actores en diferentes niveles de la jerarquía del Estado, tal y como se dejó constancia en este primer capítulo con la exposición de las dimensiones vertical y horizontal de la IPA.

Frente el desafío de poner en práctica la IPA, en la literatura académica se han resaltado por instrumentos administrativos para dicho fin. A través de la caja de herramientas, diversos autores han presentado diversas tipologías para alcanzar la IPA. Jacob, Volkery y Lenschow (2008), por ejemplo, proponen una caja de herramientas con tres tipos de instrumentos: Comunicativos, Organizacionales y Procedimentales.

De entre esa variedad de lógicas de intervención, fue seleccionada para este trabajo la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como un instrumento administrativo destinado a la planeación y al apoyo para la toma de decisiones de política pública. De acuerdo con la literatura, la EIA puede identificarse como un proceso de racional, es decir, un formalismo más de la burocracia para poner en marcha algún proyecto; o como una herramienta de participación ciudadana que permite dar cuenta del contexto político, económico y social. Aunque se advierte que no existe una única forma de llevar a cabo la EIA, la presente investigación hace uso de este último enfoque de la EIA como procedimiento capaz de incluir la participación ciudadana en las decisiones de política.

Capítulo 2. Modelo económico y desarrollo urbano en la Ciudad de México

Este capítulo tiene la intención de aterrizar los debates teóricos sobre la IPA en los procesos de urbanización y planeación urbana. Dicho de otra forma, este capítulo trata de entender qué tanto las políticas antes mencionadas han ido integrando las preocupaciones ambientales en su desarrollo. Para ello, este capítulo sigue la propuesta de entender los procesos de urbanización en sintonía con los modelos económicos del país (Garza, 2003). Antes de hacerlo, y por la naturaleza del caso de estudio, es importante aclarar la diferencia entre área urbana y zona metropolitana, ya que estos son dos conceptos presentes en la literatura para “definir y delimitar el fenómeno urbano de modo más apegado a la realidad geográfica, ecológica, socioeconómica y demográfica de lo que en términos genéricos se denomina Ciudad” (Unikel et al., 1976: 118).

Si bien en la literatura no se encontró un consenso sobre los dos conceptos mencionados, Unikel y sus colegas (1976) señalan que, en términos generales, un área urbana puede ser definida como:

la ciudad misma más el área contigua edificada, habitada o urbanizada con usos del suelo de naturaleza no-agrícola y que, partiendo de un núcleo, presenta continuidad física en todas direcciones hasta que sea interrumpida en forma notoria por terrenos de uso no-urbano como bosques, sembradíos o cuerpos de agua. Esta unidad territorial es la que contiene dentro de sus límites el máximo de población calificada como urbana desde los puntos de vista geográfico, social y económico, excepto el político o administrativo (Unikel et al. 1976: 116).

Otra característica del área urbana es que ésta es un “área de continuidad física que sirve de lugar de residencia o de trabajo a grandes grupos de población dedicados a actividades no agrícolas, y que manifiestan un alto grado de concentración” (Unikel et al., 1976: 839).

Por otra parte, cuando habla de zona metropolitana, Unikel (1976) la define como:

la extensión territorial formada por una ciudad central y unidades político-administrativas contiguas a ésta, o de su periferia, que presentan características metropolitanas como sitios de trabajo o lugar de residencia de población dedicada a actividades no agrícolas, así como una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud con la ciudad central o área urbana (Unikel, 1976: 839).

En el caso de la Ciudad de México, se considera Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) a la zona “conformada por las 16 delegaciones de [la Ciudad de México], 59 municipios del Estado de México y un municipio de Hidalgo, con una superficie de 7,866 kilómetros cuadrados, 20’116,842 habitantes, y una densidad media urbana de 160.1 habitantes por hectárea (INEGI, 2010). Una vez aclarado lo anterior, en el presente apartado se hablará sobre el acelerado proceso de urbanización que se ha vivido en la Ciudad de México, de la mano del modelo económico que se ha implementado por parte de las distintas administraciones.

Este capítulo se integra de tres apartados. El primer apartado pretende resaltar el impacto que han tenido en el proceso de urbanización en México y, específicamente en la Ciudad de México, los modelos económicos adoptados desde el año 1940. En el segundo apartado, se realizó una investigación encaminada a estudiar las políticas y acciones que se han seguido en México respecto de la política urbana y la política de medio ambiente. Finalmente, en el tercer apartado se busca estudiar la política urbana y ambiental que se ha seguido en la CDMX, así como el uso de una herramienta mencionada en el primer capítulo de este trabajo, la EIA.

2.1 Sustitución de Importaciones y acelerado crecimiento poblacional: 1940 a 1979

Durante las décadas de 1940 a 1980, México acuñó el modelo económico de Sustitución de Importaciones (ISI). Las áreas urbanas comenzaron a especializarse en actividades del sector servicios y en actividades industriales mismas que, para ese momento, eran la base del desarrollo económico. Esto trajo consigo un crecimiento urbano sumamente acelerado. A partir de este período, principalmente en la década de 1940, “la ciudad capital [...] inició un proceso acelerado de crecimiento demográfico” (Aguilar y Lemus: 2016: 224), resultado de la concentración de fuentes de empleo y de la importancia económica de estos espacios. En México, al igual que en diversos países latinoamericanos, “las ciudades capitales se convirtieron en el epicentro económico desus respectivos países y en el centro principal de crecimiento demográfico” (Parnreiter, s/a: s/p). A su vez, esto generó la centralización de las “actividades económicas, sociales, culturales, políticas y administrativas” (Ocampo,

1983 citado en Escalante, s/a: 84).

A lo largo de este periodo, en México se observa una expansión del fenómeno urbano en el centro de algunas ciudades hacia su periferia a una velocidad mucho mayor de la que sería de esperar exclusivamente del crecimiento de su población. También se generaron importantes áreas urbanas y zonas metropolitanas, tales como la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Torreón y Tampico (Unikel, 1976: 118). En el caso de la Ciudad de México (CDMX), diversos factores influyeron para que ésta presentara un acelerado aumento demográfico. El primero de estos factores es el aumento de la migración interna, es decir, los flujos migratorios urbano-rurales⁴. También están las altas tasas de natalidad que se combinaron con una disminución de la mortalidad “cuyo índice [bajó] de 23.2 en 1940 a 11.5 en 1960, o sea poco más del 50% en [veinte] años” (Unikel, 1976: 118).

Durante la década de 1940 a 1950 se puede notar claramente el acelerado crecimiento demográfico en las zonas urbanas. En la zona centro de México, hubo un incremento medio anual del 4.3%, pasando de 1,757,530 habitantes en CDMX y 1,957,499 habitantes en la ZMVM durante 1940 a 3,050,442 habitantes en CDMX y 3,340,385 en la ZMVM en el año 1950. Durante acelerado *proceso de urbanización*⁵, se tomaron medidas por parte de los gobiernos para dar solución al gran crecimiento poblacional como: el apoyo del entonces presidente Miguel Alemán a nuevos modelos de vivienda que se pueden ejemplificar con el “Centro Urbano Presidente Alemán (CUPA); la construcción de

⁴ En México, el proceso migratorio es notable. Para dar una idea de su magnitud, basta mencionar que durante los últimos 20 años (1950- 1970) se movilizaron del sector rural al urbano, aproximadamente, 4.5 millones de personas (Unikel, 1976: 118: 213).

⁵ Se suele aludir al proceso de urbanización como “aquel que, generado por el desarrollo de las actividades económicas, se traduce en una expresión físico-espacial que adquiere características específicas de acuerdo con las condiciones naturales de cada región. Este proceso varía de acuerdo con el momento histórico, realidad y contexto al que se refiera” (Luna Pichardo y Gómez Ortega, 1992, p. 37). Dicho proceso genera una mutación en la relación entre el campo y la ciudad, lo cual cambia las relaciones sociales, económicas y políticas que tienen lugar entre lo urbano y lo rural, al tiempo que las mismas se materializan en la ciudad. Este proceso implica la transformación de las estructuras rurales en urbanas, mediante la transferencia de mano de obra agrícola hacia actividades secundarias y terciarias, lo cual tiene su más clara manifestación en la migración campo-ciudad, ya que el crecimiento continuo y la transformación de la ciudad impulsada por el proceso de industrialización y por la modernización de los procesos productivos principalmente, genera a su vez factores de atracción, que aunque insuficientes, inducen el desplazamiento de la población hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida y trabajo (Luna Pichardo y Gómez Ortega, 1992: 38).

importantes obras como Ciudad Universitaria; así como vías de comunicación como el viaducto Miguel Alemán y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México” (Antuñano, 2016).

A lo largo de las décadas de 1960-1970 el crecimiento poblacional continuó siendo parte del proceso de urbanización. En 1960, “el sistema urbano era altamente concentrado, ya que la Ciudad de México absorbía 37.6% de la población urbana nacional” (Garza, 1989: 302), teniendo una población de 4,870,876 y la ZMVM de 5,461,675, mientras que en el año 1970 esta cantidad había aumentado exponencialmente con una población de 6,874,165 en la CDMX y de 9,094,472 en ZMVM. Para dar un ejemplo del crecimiento poblacional, en 1960 la CDMX “absorbía el 15.5% del total de la población nacional y en 1980, aumentó el 20% de ella” (Antuñano, 2016).

En este momento, el aumento de la población en las zonas urbanas y la expansión de la misma fue más evidente en la CDMX y en el resto de ciudades que hasta 1970 existían. El notable aumento del grado de urbanización se reflejaba en el “49.4% [de la población ocupando zonas urbanas], lo que significa que el país se dividía prácticamente en partes iguales entre una mitad rural tradicional y otra urbana más moderna” (Garza, 1999: 271). Ante esta expansión de las zonas urbanas, en la CDMX se impulsaron distintas e importantes obras como la primera línea del Sistema de Transporte Colectivo METRO en 1969; o la instalación del “Sistema de Drenaje Profundo ideado para resolver frecuentes inundaciones de las que era víctima la capital frecuentemente” (Antuñano, 2016).

2.1.1 Crisis económica y ciudades centrales:1980

Para la década de 1980, el modelo económico adoptado en México desde 1960 ya había causado la concentración económica y poblacional en unas cuantas áreas urbanas y metropolitanas del país, entre las que destaca la CDMX. En el año de 1980 la ZMVM contaba con 12,895,607 habitantes. En palabras de Aguilar y Lemus (2016: 223), en ese momento “la concentración de la población de la ciudad alcanza la proporción más alta dentro del país con el 19.4% del total nacional ya partir de ahí inicia una disminución de dicha proporción”. El declive del ritmo de crecimiento poblacional que hasta esa década

había alcanzado la CDMX se debió a diversos factores: “la crisis e inestabilidad económica de finales de los años setenta y principios de los ochenta, que redujo la generación de empleos manufactureros y que contribuyó a que la ciudad fuera un lugar más caro para vivir; política de desconcentración hacia ciudades medias que iniciaron desde los años setenta; la tendencia anterior se vio reforzada con la adopción de un modelo exportador en el país, que aceleró la desconcentración urbana; [...] una disminución de la calidad de vida por la presencia de contaminación ambiental y tasas más altas de criminalidad” (Aguilar, 2009: 29 citado en Aguilar y Lemus, 2016: 223).

Indudablemente el cambio de un modelo de ISI a un modelo de economía globalizada, produjo una reestructuración del proceso de urbanización que hasta ese momento se había vivido. Así comenzó un desplazamiento dentro del orden espacial de la industria mexicana (Parnreiter, s/a), es decir, “ciudades en el norte como Mexicali (+83%), Tijuana (+63%), Torreón (+48%), Ciudad Juárez (+26%) pudieron aumentar su porcentaje sobre la producción nacional tan claramente como Aguascalientes (+76%), Guadalajara (+36%) y Puebla (+32%)” (Parnreiter, s/a: s/p), provocando un incremento en los niveles demográficos de esas ciudades. A pesar de lo anterior, la CDMX “[siguió] siendo [...], el centro industrial dominante” (Parnreiter, s/a: s/p). En síntesis, aunque la dinámica de un acelerado crecimiento poblacional se haya desplazado durante la década de los ochenta “hacia las ciudades del norte del país, el centro de gravitación [siguió] siendo la gran metrópoli” (Parnreiter, s/a: s/p), la ZMVM.

Durante los años ochenta, la ZMVM y la CDMX no solamente tuvieron un crecimiento demográfico —aunque ya no tan acelerado como en décadas pasadas— sino también una expansión del área urbana. La ZMVM “a principios de la década tenía 1,025 [km²], [mientras que] para 1986 contaba con 1,300 [km²]” (Antuñano, 2016). Las dos tendencias principales del crecimiento de la urbe fueron: hacia el norte y hacia el oriente, de esta forma se integraron a la ZMVM delegaciones (hoy Alcaldías) como Milpa Alta así como los municipios de Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Ixtapaluca, Nicolás Romero y Tecámac (Antuñano, 2016). Durante este periodo el asentamiento de la población de la ZMVM se concentraba principalmente en la CDMX, ya que “el 64% de la población se asentaba en la CDMX y el restante 34% en los municipios conurbados del Estado de México (Antuñano,

2016). En breve esto refleja que, a pesar de la expansión del área urbana, la verdadera concentración económica y poblacional se mantenía en la CDMX.

2.1.2 Ciudad Neoliberal: 1990-2010

A finales de la década de 1970 y principios de 1980 el modelo ISI comenzaba a ser sustituido en México, y en gran parte de las ciudades latinoamericanas, por un nuevo modelo, el neoliberal. Esto provocó, en principio, una dispersión económica y poblacional en las ciudades. Sin embargo, en la década de 1990 se volvió más clara la influencia de dos principios básicos “que revelan un cambio en las prioridades de la planificación y el ascenso de un estilo más empresarial de gobierno urbano” (Cuenya, 2000: 43):

- a) la revalorización de la ciudad como motor económico y
- b) y la tendencia a conformar un sistema urbano dominado por unas cuantas grandes ciudades, cuyo núcleo central sería la CDMX” (Garza, 1999: 303).

De los años 1990 a 2000, el modelo económico era completamente distinto al de inicios del proceso de urbanización en la CDMX, por lo que este proceso también tuvo cambios notables. En principio, la migración urbano-rural que se había desatado exponencialmente en la década de 1940 disminuyó “en parte debido a la recuperación del sector agrícola [...] o porque los migrantes cambiaron su destino hacia los Estados Unidos” (Antuñano, 2016). A pesar de esto, no se detuvo el incremento poblacional ya que para 1990 la ZMVM era habitada por 15, 563,795 personas. Para el año 2000, la ZMVM contaba con “una zona urbanizada de 1,400 km²” (Sánchez, 2012: s/p) y “estaba formada por 16 delegaciones [de la CDMX], 59 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo” (Aguilar y Lemus, 2016: 224).

Ya en la década de 2000 a 2010, la globalización⁶ “implicó la emergencia de un

⁶ La globalización, entendida aquí como un proceso histórico y geográfico desigual, no es un fenómeno nuevo, sino un proceso que se inicia en el siglo XV, articulado al desarrollo del capitalismo, no obstante que antes ya existían transacciones que iban más allá de las fronteras entre Estados y culturas (Harvey, 2005). En la actualidad, este proceso se caracteriza tanto por el predominio de nuevas y múltiples formas de interrelación entre Estado y sociedad, como por la centralidad de las ciudades que cumplen un papel estratégico a través de su interconexión en forma de una red mundial (Castells, 1997, Taylor, 2004, Sassen, 2002 citado en Kuri, 2009: 57).

nuevo tipo de sistema urbano en el plano transnacional, en el cual un número reducido de ciudades surgen como lugares estratégicos para ciertos circuitos asociados a la mundialización de la economía” (Cuenya, 2000: 39). En un contexto de globalización, capitalismo flexible y del predominio del modelo neoliberal, se impulsa en la CDMX “el desarrollo y producción de actividades comerciales [...] y de servicios especializados que se localizan en los espacios centrales” (Antuñano, 2016). En estos años, se pueden ver cambios notables respecto al crecimiento demográfico de la CDMX, ya que se “registró una tasa de crecimiento promedio anual por debajo del 1%, lo cual demuestra que el crecimiento demográfico registrado fue el más bajo en los últimos 70 años”, para el año 2010 la CDMX contaba con 8,851,080 habitantes. Pese a esto, la ZMVM aumentó su población a 20,116,842. Así, la población “por primera vez [estaba] localizada mayormente en el Estado de México (55.52%) y ya no en [la CDMX] (445)” (Antuñano, 2016).

2.2 Planeación urbana e integración con la política medioambiental en México

La planeación urbana, entendida aquí como “la acción para ordenar y acondicionar las ciudades” (Kunz, 2017: 230), es un factor determinante para un desarrollo incluyente y sustentable, así como del acceso de las mayorías a los satisfactores y servicios básicos, en particular a la vivienda (Kunz, 2017: 230). La planeación urbana es, pues, el instrumento que “permite dar sentido al desarrollo de la ciudad, ya que resulta difícil imaginar que esta crezca orgánicamente sobre la base de decisiones individuales y adiciones marginales fundadas en intereses particulares por ausencia total de un ente público” (Rebora, 1996: 32 citado en Olivera, 2002: 172). Sin embargo, para que la planeación urbana alcance sus metas de desarrollo sustentable, es fundamental que integre la IPA en su práctica. En este apartado se presenta un recuento histórico del desarrollo de la planeación urbana en México.

2.2.1 Planeación urbana en México

La planeación urbana ha alcanzado en México un alto grado de institucionalización” (Duhau, 1988: 115), lo cual se hizo más evidente durante la década de los años setenta. En México, el año de 1976 fue clave para la legislación en materia de planeación urbana ya que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas Constitucionales a los artículos 27⁷, 73 y 115, mismas que tuvieron

el propósito de regular la propiedad para que prevaleciera el interés público sobre la propiedad privada en el ordenamiento de los asentamientos humanos [...] y establecer la concurrencia del gobierno federal de los estados y municipios en la misma materia [además de establecer] que éstos, en el ámbito de sus competencias, expidan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo que se refiere a los centros urbanos y que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federales, formaran o tendieran a formar una continuidad geográfica, la federación, formaran o tenderán a formar una continuidad geográfica [...] planificarían y regularían de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros (UN,1996: 58).

Ese mismo año fue publicada la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), la cual “pretendió integrar la planeación urbana y la planeación regional” (Kunz, 2017: 231). La LGAH tuvo como finalidad de

establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las

⁷ Artículo 27: La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento, crecimiento de los centros de población [...]. Artículo 73: El Congreso tiene facultad para: expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados, de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. Artículo 115: IV, En los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia. V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia (DOF: 1976).

normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definirlos principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios (UN,1996: 58).

Dentro de la LGAH, específicamente en su artículo 4º, “se definió que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevaría a cabo a través de un sistema: El Plan Nacional de Desarrollo Humano y planes estatales de desarrollo urbano” (UN,1996: 58), así en el año 1978 es precisa la elaboración del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el cual “se diseñó un sistema urbano regional de acuerdo a las funcionalidades y tamaños de las principales ciudades del país, entre las que destacaba la Ciudad de México” (Rosas, 2016). Es de acentuar la importancia de esta Ley ya que es por medio de ésta y del primer Plan de Desarrollo Urbano que “se establece la primera gran iniciativa del Estado para intervenir activamente en la organización del espacio nacional y la planeación de los usos de suelo” (Garza, 1989; Wong-González, 2009: 23).

Estos cambios en la legislación, también se vieron reflejados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976 en la que se establecieron las bases organizativas de la Administración Pública Federal y fue creada la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), “entre cuyas atribuciones se estableció la de formular y conducir la política general de asentamientos humanos en el país; planificar la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; promover el desarrollo de la comunidad y formular y conducir los programas de vivienda y de desarrollo urbano” (UN, 1996: 60); además se instaló la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, misma que integraba “a las dependencias federales que incidían en la materia, y tenía dentro de sus alcances: proponer políticas, prioridades y lineamientos en la materia” (UN, 1996: 60).

Para el periodo de 1982 a 1988 otros cambios normativos e institucionales se establecieron. En 1982 se reestructuró la Administración Pública Federal y la SAHOP, fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), “la cual contó con tres subsecretarías: Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología” (UN, 1996: 61). Además, fue modificada la Ley General de Asentamientos Humanos y se otorgaron competencias “a los

ayuntamientos en materia urbana [...] que antes se reservaban a los gobiernos estatales, como aprobar los programas municipales de desarrollo urbano, administrar la zonificación, otorgar licencias de construcción, subdivisiones y fusiones de terrenos, participar en la creación de reservas territoriales y en la regulación de la tenencia de la tierra” (UN, 1996: 61-62), en este sentido se estableció que “las legislaturas locales debían expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente para ajustarse a los nuevos lineamientos de la Ley General de Asentamientos Humanos” (UN, 1996: 62). Durante este mismo periodo, se creó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda para los años 1984 a 1988, en el cual se presentan “el diagnóstico, objetivos, metas, prioridades e instrumentos de políticas del sector desarrollo urbano de la [...] administración pública” (Garza, 1986: 86).

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano para los años 1990 a 1994 tenía como objetivos

la transformación del patrón territorial de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; reducir los costos sociales del proceso de urbanización, principalmente los que se generan en las zonas metropolitanas y los que implican la dispersión rural; mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados [...]; el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades mediante sus ordenamiento y regulación y la preservación de los valores histórico-culturales (UN, 1996: 63).

En el año 1993 fue promulgada una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, en esta “se incorpora un marco jurídico rector de los principios de un sano desarrollo urbano armónico con el medio ambiente” (UN, 1996: 102). En ese mismo periodo, en la administración pública se lleva a cabo otra reforma al ser sustituida la SEDUE por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992.

El enfoque que tiene el Programa Nacional de Desarrollo Urbano del año 1995 a 2000 “parte de reconocer el momento histórico que vive la sociedad mexicana” (UN, 1996: 315) bajo siete premisas: “interrelación del desarrollo económico y el urbano; interrelación entre planeación [e] inversión; eficiencia económica con equidad; federalismo y descentralización; participación social en el desarrollo urbano; coordinación y concurrencia

en la realización de proyectos de alcance regional; sustentabilidad del desarrollo urbano” (UN, 1996: 315). Lo anterior esperaba concretarse por medio de cuatro programas estratégicos: “Programa 100 ciudades; Programa de consolidación de las Zonas Metropolitanas; Programa de Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano; [y] Programa de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano” (UN, 1996: 315).

Si bien el desarrollo urbano ya se encontraba presente en la agenda nacional, fue en el año 2001 cuando éste y el ordenamiento territorial aparecían como parte de una misma estrategia nacional, mediante el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PNDU-OT) para los años 2001 a 2006. Entre los objetivos que este Programa buscaba alcanzar por medio de la SEDESOL se encontraban:

Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad, gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social, cultural, planificación y gestión urbana; [e] Integrar el suelo urbano apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana, mediante la satisfacción de los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano (PNDUyOT, 2001: 26).

Para alcanzar los objetivos antes mencionados, se impulsaron una serie de programas: “Programa de Ordenación Territorial; Programa Hábitat; Red Ciudad 2015; Red Zonas Metropolitanas 2015; [además del] Programa de Suelo-Reserva Territorial” (PNDUyOT, 2001: 27).

Finalmente, para el sexenio que abarca los años 2013 a 2018, se realizan cambios a la manera en la que se había abordado, hasta ese momento, el desarrollo urbano en México. Fue anunciada la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) “con el fin, entre otros, de integrar y dar a coherencia a las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y regional, infraestructura y equipamiento urbano, vivienda y suelo” (PNDU, 2013: s/p). Asimismo, en este periodo, se establecieron cuatro grandes ejes de la política a seguir: lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional; transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente; reducir, de manera responsable, el rezago de vivienda; y procurar una vivienda digna para todos los mexicanos” (PNDU, 2013: 7). Es importante mencionar que en este sexenio se

hablan de Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) como aquellos “instrumentos públicos que buscan ordenar y desarrollar el territorio mexicano de manera sustentable” (PNDU, 2013: 13). Sin embargo hay un Plan Nacional de Desarrollo Urbano que tiene como objetivos “[c]onsolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes; consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes; Incrementar la resistencia a efectos del cambio climático y disminuir las emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero; consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes” (PNDU, 2014: 18).

2.2.2 Política medioambiental en México

La política medioambiental en México tiene sus indicios en la década de los setenta a través de la Ley Federal para Prevenir la Contaminación Ambiental publicada en el año 1971. Un año después se crea la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (SSMA), dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, lo que refleja el enfoque sanitario y el interés de atacar los problemas de contaminación existentes en ese entonces. La SSMA, sin embargo, “tuvo serias limitaciones por no tener ascendencia sobre otras áreas de gobierno relacionadas con el medio ambiente” (Guevara, 2005: 167). A grandes rasgos, la política ambiental permaneció más como discurso simbólico que como verdadera intención de incidir en cuestiones ambientales.

En la década de los ochenta, el panorama de la política medioambiental se torna distinto al de la década anterior, esto “como consecuencia de un conjunto de procesos coincidentes: Un ciclo de catástrofes tanto naturales como generados por la actividad productiva [...]; la emergencia del modelo neoliberal [...]; [y] el afianzamiento de tendencias internacionales de creación de un mercado ambiental” (Micheli, 2002: 138). La atención del gobierno en los temas medioambientales fue creciente y diversa a finales de la década de los ochenta. En el sexenio de 1982 a 1988, “se expide la Ley Federal de Protección Ambiental y la ecología se introduce en el gabinete con la creación en 1983 de la Secretaría

de Ecología” (Guevara, 2005: 167). Cabe resaltar que, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de ese sexenio, fue incluido por primera vez “el tema ecológico como factor explícito en el desarrollo social y económico del país, y se plantearon estrategias para el uso adecuado de los recursos naturales, la promoción de tecnologías eficientes y para evitar el crecimiento urbano en las zonas concentradas del D.F., Guadalajara y Monterrey” (Micheli, 2002: 139).

En el año de 1987 se reformaron los artículos constitucionales 27 y 73, lo que dio paso a que se elevara a “rango constitucional la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y se [facultara] al Congreso para expedir leyes que establecieran las obligaciones conjuntas de las autoridades federales, estatales y municipales del medio ambiente y su cuidado” (Micheli, 2002: 139). Las reformas constitucionales mencionadas, permitieron la creación de una nueva Ley en 1988, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), “la cual, a pesar de posteriores modificaciones ha sido el instrumento rector de la operación de la política ambiental hasta nuestros días” (Micheli, 2002: 139). Junto con esta Ley, fueron promulgadas “31 leyes locales en los estados y cinco reglamentos (sobre los temas de Evaluación de impacto ambiental, residuos peligrosos, [...] contaminación atmosférica y contaminación con vehículos en la [...] ZMVM” (Micheli, 2002: 140).

Los cambios normativos y administrativos realizados durante los años ochenta, permitieron poner las bases para una política medioambiental más sólida en México. Durante el gobierno de 1988 a 1994, otros cambios en la administración pública se llevaron a cabo con la creación del Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), ambos aún en funciones. El primero, aunque ya con mayor énfasis en temas de cambio climático, está enfocado en la generación de información científica y técnica sobre problemas ambientales para apoyar a la política ambiental. La segunda es la responsable de la procuración de justicia ambiental” (Pérez, 2010: 92).

Para el sexenio de 1994 a 2000 se generaron nuevas medidas para tener una “coherencia con la temática internacional: la certificación y el circuito de negocios

ambientales” (Micheli, 2002: 144). Así, se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la cual tenía como objetivo “coordinar la administración y aprovechamiento de los recursos naturales, y su proyecto se inscribe en el discurso del desarrollo sustentable” (Guevara, 2005: 168). La SEMARNAP contaba con tres estratégicas: “contener las tendencias del deterioro al medio ambiente, fomentar la producción limpia y sustentable, y contribuir al desarrollo social” (Micheli, 2002: 144).

En línea con la agenda internacional, el enfoque de Desarrollo Sustentable comenzó a tomar más fuerza a partir del sexenio de 2000 a 2006. De esta manera, México respondía a la necesidad de “planear el manejo de los recursos naturales y políticas ambientales [...] desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales” (Pérez, 2010: 92). En el año 2000 “se cambió la Ley de la Administración Pública Federal, dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y al Programa Nacional del Medio Ambiente y Recursos Naturales” (Pérez, 2010: 92). Durante los sexenios de 2007 a 2018, la SEMARNAT siguió siendo la encargada de la gestión ambiental en México. Esta secretaría, además, “cuenta con el apoyo de cuatro órganos desconcentrados la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), y dos órganos descentralizados: el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)” (Pérez, 2010: 92). Si bien esta estructura se ha mantenido a través de los años, es importante decir que la adopción de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) implicó que esta estructura, con el cambio de INE a INECC incluido, estuviera más enfocada a temas de cambio climático (Solorio y Miranda, 2019).

2.3 Desarrollo Urbano y Política medioambiental en México

Uno de los acercamientos más notables que existió en México entre la política de desarrollo urbano y la política medioambiental es la creación de la SEDUE en 1983, misma que “concentraría las atribuciones del Ordenamiento Ecológico (OE) como del Ordenamiento Territorial (OT)” (Wong-González, 2009: 23). Posteriormente y derivado de la reforma la LGEEPA en 1988, “se fortalece el [ordenamiento ecológico] al delimitar las competencias

entre los tres órdenes de gobierno y, sobre todo, se le dotó de un carácter normativo al definirlo como un instrumento para regular e inducir el uso de suelo” (SEMARNAT, 2006 citado en Wong-González, 2009: 23-24).

A partir del año 2000, se implementaron dos instrumentos fundamentales las políticas medioambientales y de desarrollo urbano en México: los Programas de Ordenamiento Ecológico y Territorial (POET) y los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT), esto con base en las “directrices generales enmarcadas en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo durante 1972” (SEMARNAT/INE, 2006 citado en Wong-González, 2009: 25). Así, se adoptó al ordenamiento territorial “como una estrategia integral, ya que comprendía la planificación y regulación en sus territorios de las actividades productivas, la conservación de los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de la población” (Wong-González, 2009: 25). En este sentido, la LGEEPA (Título Primero, Art. 3, fracción XXIII), especifica que el ordenamiento territorial es el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales [...]” (Wong-González, 2009: 26).

Desde esta perspectiva el ordenamiento ecológico se constituye una herramienta fundamental e imprescindible del ordenamiento territorial, pues la orientación de los procesos de usos y ocupación del territorio deberá considerar la evaluación de las posibles afectaciones al ambiente” (INE/SEMARNAT, 2000 citado en Wong-González, 2009: 28). Sin embargo, cabe mencionar que los POET están a cargo de la SEMARNAT, mientras que los PEOT de la SEDESOL (hoy Secretaría de Bienestar), lo cual puede provocar que no se vea reflejado plenamente por medio de estos programas “un ordenamiento territorial único y comprensivo que contemple conjuntamente las dimensiones económica, social y ambiental” (Wong-González, 2009: 31).

2.3.1 La Ciudad de México y sus políticas urbana y ambiental

Tomando en cuenta lo mencionado en el primer capítulo de este trabajo respecto de la IPA y habiendo realizado un recuento histórico de los primeros apartados de este segundo

capítulo sobre la política de desarrollo urbano y la política medioambiental en México, se puede percibir con mayor claridad la importancia de la Integración de Políticas en estos dos materiales.

A nivel nacional, se puede notar una integración de políticas ambientales y de desarrollo urbano lentas, pero cada vez más trabajadas, mismas que consideran “el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable, así como fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda” (Solta Pruna, 2021).

En México, uno de los instrumentos administrativos que busca alcanzar una mayor Integración, tanto horizontalmente como verticalmente, es la EIA. En la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA), la sección V está especialmente dedicada a esta herramienta. Con esto, se pueden notar los esfuerzos por una IPA.

En la Ciudad de México, la política urbana y la política de medio ambiente tuvieron consecuencias debido a los intentos de integración de éstas a nivel nacional. La búsqueda de una integración horizontal y vertical de políticas también parecían, al igual que a nivel nacional, se vio reflejada en la normatividad local, las instituciones creadas y las herramientas utilizadas.

2.3.2 Desarrollo urbano y política ambiental en CDMX

Para efectos de este trabajo, son dos los brazos con los que cuenta la administración pública de CDMX para lograr el desarrollo urbano: el ordenamiento territorial y el ordenamiento ecológico. Respecto al primero, en la CDMX la Ley de Desarrollo Urbano de la CDMX, publicada en el año 2010, es la norma que regula el Desarrollo Urbano en dicha ciudad. Esta Ley, tiene por “objeto establecer las bases de la política urbana del Distrito Federal, mediante la regulación de su ordenamiento territorial” (LDUDF: 2010: Art. 1). En el cuarto título de la LDUDF, se especifica que el ordenamiento territorial comprende:

el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la zonificación y

los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, los asentamientos humanos, las actividades de los habitantes y las normas de ordenación. Comprende, asimismo, las disposiciones en materia de construcciones, de paisaje urbano y de equipamiento urbano” (LDUDF, 2010, Art. 48)

El cumplimiento de lo anterior estará bajo la supervisión principal de la SEDUVI.

Dentro de este mismo título se especifica que existen dos tipos de suelo como áreas de actuación: el suelo urbano⁸ y el suelo de conservación⁹. Además, se especifica que, para la zonificación del territorio de la CDMX, son consideradas las siguientes zonas y usos del suelo: “suelo urbano¹⁰, suelo de conservación¹¹, poblados rurales¹², y las combinaciones que surjan de los anteriores, las cuales deberán estar clasificadas en los Programas correspondientes” (LDUDF, 2010, Art. 51).

El ordenamiento ecológico, por su parte, está fundamentado en la LGEEPA y la Ley Ambiental de la CDMX, así como el Programa General del Ordenamiento Ecológico y la autoridad encargada de la supervisión del cumplimiento de sus objetivos es la SEDEMA. El ordenamiento ecológico tiene por objeto

definir y regular los usos del suelo, en el suelo de conservación, los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los [PDU] en los asentamientos humanos en suelo de conservación, de los recursos naturales y de las actividades productivas, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional. Esta herramienta es de carácter obligatorio en el Distrito Federal y servirá de base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo, así como obras y actividades que se pretendan ejecutar (Ley Ambiental del DF, 2000: Art. 28).

⁸ Áreas con potencial de desarrollo; Áreas con potencial de mejoramiento; Áreas con potencial de reciclamiento; Áreas de conservación patrimonial; y Áreas de integración metropolitana.

⁹ Áreas de rescate ecológico; Áreas de preservación ecológica; Áreas de producción rural y agroindustrial; Áreas de transición; Áreas de conservación patrimonial; y Las determinadas en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal

¹⁰ Habitacional; Comercial; De Servicios; Industrial; Espacio Abierto; Áreas Verdes.

¹¹ Turístico; Recreación; Forestal; Piscícola; Equipamiento rural, Agrícola; Pecuaria; Agroindustrial, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas.

¹² Habitacional Rural de Baja Densidad; Habitacional Rural; Habitacional Rural con Comercio y Servicios; Equipamiento Rural.

Normativamente, la Ley Ambiental de la CDMX señala procedimientos encaminados a proteger el medioambiente y prevenir la yuxtaposición de éste y el desarrollo urbano. Entre estos dos, se encuentran: la evaluación de impacto ambiental (ver artículo 44 de la Ley Ambiental del D.F.); la Licencia Ambiental Única para el Distrito Federal (ver artículo 61 de la Ley Ambiental del D.F.); y la Autorregulación y auditorías (ver artículo 62 de la Ley Ambiental del D.F.).

Es importante señalar que, a pesar del marco jurídico, administrativo y de las políticas para “incorporar la preocupación ambiental en las agendas de los gobiernos, los programas de vivienda en México enfrentan una paradoja” (Isunza, 2010: 131) a nivel nacional, pero principalmente en la CDMX. El desarrollo urbano en la CDMX, por ejemplo, ha impulsado los “conjuntos habitacionales de gran escala [lo que] favorece un patrón de expansión urbana ambiental insustentable” (Isunza, 2010: 132). Tal es el caso de Aztecas 215, que veremos en el próximo capítulo.

2.4 La Evaluación de Impacto Ambiental en la Ciudad de México

La influencia de la IPA y, especialmente, del instrumento de la EIA ha tenido efectos en México, esto se puede identificar a partir de la década de los ochenta con la publicación de la LGEEPA y con la posterior creación de instituciones gubernamentales, mismas que se apoyaron en el instrumento de la EIA para la protección del medio ambiente, ejemplo de estas son la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y el INE (hoy INECC).

La constante urbanización de la CDMX, acompañada de construcciones, obras y de múltiples actividades en la urbe, requiere contar con un instrumento procedimental eficiente que permita emitir decisiones gubernamentales en favor del medio ambiente (Perevochtchikova, 2013). La política ambiental en la CDMX ha tomado a la EIA como un instrumento para la protección del medio ambiente, siendo la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal el marco normativo de la política ambiental de la CDMX.

Dentro del capítulo VI de dicha ley, se define a la EIA como

el procedimiento a través del cual la autoridad evalúa los efectos que sobre el ambiente y los recursos naturales pueden generar la realización de programas, obras y actividades de desarrollo dentro del territorio del Distrito Federal, a fin de evitar o reducir al mínimo efectos negativos sobre el ambiente, prevenir futuros daños al ambiente y propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal, 2000: Art. 44).

Como se mencionó anteriormente, la SEDEMA es la Secretaría pilar en la Ciudad de México respecto de los temas medioambientales; por ello, esta Secretaría es responsable de lo relacionado a la Evaluación de Impacto Ambiental. A la SEDEMA le corresponde, entre otras cuestiones: evaluar el impacto ambiental y riesgo y emitir los dictámenes y resoluciones correspondientes para la realización de programas, obras o actividades a que se refiere la Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal y el Reglamento de EIA, así como emitir los dictámenes sobre la aplicación de estudios de impacto ambiental y riesgo, y los dictámenes de daños causados al ambiente (Reglamento de EIA, 2004, Art. 4); y conducir el proceso de consulta pública cuando lo considere pertinente durante el proceso de la evaluación de impacto ambiental (Reglamento de EIA, 2004, Art. 4). Esto último es de resaltar para efectos de este trabajo.

En la CDMX, según el capítulo segundo del reglamento de EIA, todos los interesados en realizar una obra o actividad deberán obtener la autorización en materia de impacto ambiental por parte de SEDEMA. Esto aplica para obras o actividades como: programas, nuevas obras o actividades que pretendan realizarse en suelo de conservación, obras o actividades que pretendan realizarse en áreas naturales protegidas o áreas de valor ambiental, obras o actividades dentro de suelo urbano en los siguientes casos, obras y actividades para la explotación de minas y yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra y arcilla y, en general, cualquier yacimiento petrolero, vías de comunicación de competencia de la CDMX, conjuntos habitacionales de dos o más vivienda, obras de más de diez mil metros cuadrados de construcción u obras nuevas que se realicen en predios de más de cinco mil metros cuadrados para uso distinto al habitacional, entre otras.

El procedimiento de EIA, según el reglamento en materia de la CDMX consiste en:

1) El promovente deberá presentar a la Secretaría el formato de solicitud de autorización

en materia de impacto ambiental, debidamente requisitado, anexando lo siguiente:

- La manifestación de impacto ambiental en la modalidad que corresponda (general, específica, o con estudio de riesgo ambiental) debidamente firmada por el responsable de su elaboración; un resumen en archivo magnético del contenido de la manifestación de impacto ambiental;
- Una copia sellada de la constancia de pago de derechos correspondiente; certificado, constancia o el documento oficial expedido por la autoridad correspondiente, que indique el uso del suelo permitido en el predio donde se pretende desarrollar el proyecto;
- Planos de localización del predio en donde se pretenda desarrollar el proyecto,
- Solicitud de inscripción en el registro de fuentes fijas y de descargas residuales del Distrito Federal, o de Licencia Ambiental Única, en su caso.

2) El formato de solicitud de autorización en materia de impacto ambiental, la manifestación de impacto ambiental, sus anexos y, en su caso, la información adicional que se solicite debe presentarse en original y una copia que contendrá la leyenda "para consulta del público" que se destinará para ese fin.

3) Cuando la solicitud y sus anexos se presenten completos y cumpliendo con los requisitos formales de admisión, la SEDEMA en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de recepción, integrará el expediente respectivo; en ese lapso, procederá a la revisión de los documentos para determinar si se ajustan a las disposiciones de la Ley ambiental de protección a la tierra del D.F y del Reglamento de EIA.

4) Cuando la manifestación de impacto ambiental, y en su caso, el estudio de riesgo, presenten insuficiencias que impidan la evaluación del proyecto, la Secretaría podrá solicitar al promovente, por única vez y dentro de los veinte días hábiles siguientes a la integración del expediente, que presente las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones de su contenido.

5) Iniciado el trámite de evaluación, la Secretaría debe integrar al expediente: I. La información adicional que se genere; II. Las opiniones técnicas que se hubiesen solicitado; III. En su caso, los comentarios y observaciones que realicen los interesados en el proceso de consulta pública, así como el resumen del proyecto que durante dicho proceso se haya publicado; IV. La resolución; V. El resultado de las visitas que se hubiesen practicado; VI. Las garantías otorgadas; VII. Las modificaciones al proyecto que se hubieren realizado, y VIII. Los documentos que se generen como resultado del cumplimiento de condicionantes de la resolución y de la inspección y vigilancia que practique la SEDEMA.

6) Cuando se realicen modificaciones al proyecto de obra o actividad durante el procedimiento de EIA, el promovente deberá hacerlas del conocimiento previo de la SEDEMA.

Siguiendo con el procedimiento de la EIA, pero entrando en materia de la consulta pública, el capítulo V del reglamento de EIA menciona que todas las manifestaciones de impacto ambiental estarán a disposición de cualquier persona de manera electrónica y de forma física. Aunado a lo anterior, este capítulo menciona que:

La SEDEMA a solicitud de cualquier persona que considere que de establecerse o desarrollarse el programa, la obra o la actividad proyectada, o en las que dicho programa, obra o actividad pueda generar un efecto negativo sobre el ambiente, podrá llevar a cabo una consulta pública, respecto de proyectos sometidos a su consideración a través de manifestaciones de impacto ambiental. La solicitud deberá presentarse por escrito dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir de la integración del expediente o, cuando se trate de programas, obras o actividades sujetas a autorización a través de una manifestación ambiental en su modalidad específica, contados a partir de la publicación del proyecto (Reglamento de EIA, 2004, Art.59).

Además de la consulta pública a solicitud de un tercero, la propia SEDEMA tiene la facultad de iniciar una consulta pública a su juicio (Reglamento de EIA, 2004, Art.60).

Es importante resaltar el relevante papel que tiene la SEDEMA respecto de la consulta pública en el proceso de la EIA y no únicamente en la consulta por sí misma, sino en el seguimiento que se le dé a ésta y cómo se vea plasmada en la toma de decisión.

2.5 Consideración preliminar

En el presente capítulo se buscó hablar sobre el proceso de urbanización en México comenzando por el modelo de Sustitución de Importaciones de los años 1940 a 1970, la crisis económica de 1980 y el inicio de la Ciudad Neoliberal de 1990 a 2010. Lo anterior para entender cómo esta constante y creciente urbanización en México y, específicamente, en la Ciudad de México, conllevó a una planeación urbana que de a poco fue implementando en sus políticas públicas y su normatividad los temas medioambientales.

La EIA ha sido un instrumento que en México y la CDMX se ha implementado para la protección del medio ambiente. Con la constante urbanización, este instrumento ha sido tomado por la Secretaría responsable de los temas medioambientales en la CDMX, la SEDEMA, teniendo como objetivo la protección del mismo. El papel de la SEDEMA es sumamente relevante para la Integración de Políticas Ambientales en la CDMX ya que, según el reglamento de la propia EIA, cualquier interesado en que se realice una obra tendrá que obtener la autorización de dicha Secretaría.

Como se mencionó en el cierre del primer capítulo de este trabajo, no existe un único procedimiento de EIA; sin embargo, aquí se resaltaría la relevancia de la participación ciudadana y del contexto social, económico y político en el que se desarrolla esta Evaluación. En la CDMX, el reglamento de la EIA menciona que, en este proceso, además de que la información debe ser pública, a solicitud de cualquier persona, la SEDEMA podrá llevar a cabo una consulta pública.

Capítulo 3. Aztecas 215 y la Evaluación de Impacto Ambiental

Este capítulo presenta el estudio de caso de este trabajo. Sin embargo, previo a su exposición, resulta conveniente exponer algunas de las principales características del proceso de urbanización en el Pedregal de Santo Domingo. De igual forma, en línea con los procesos de urbanización presentados en el capítulo anterior, resulta necesario hacer una aproximación histórica a la disputa por el espacio y los procesos de organización social. En este sentido, el surgimiento de los nuevos movimientos en defensa del agua o la autogestión de espacios culturales por parte de la comunidad no debe desligarse de una serie de fenómenos tales como los complejos procesos de migración en la década de los setenta. Como no podría ser de otra forma, el crecimiento poblacional y urbano ha ejercido mucha presión sobre la riqueza ecosistémica de la CDMX, en este caso de la zona de los Pedregales de Coyoacán.

El presente capítulo está estructurado de la siguiente forma. En el primer apartado se realiza una breve reseña histórica de los Pedregales de Santo Domingo, territorio en donde se ubica físicamente la construcción de Aztecas 215. En este mismo apartado se hablará del proceso de urbanización en este territorio, resaltando la importancia que ha tenido la organización social en las diversas etapas del proceso y en este espacio. Posteriormente, en el segundo apartado se abordan los cambios urbanos en el contexto de la ciudad neoliberal y su impacto en la zona. El tercer apartado expone el estudio de caso, con un enfoque particular en el procedimiento administrativo, resaltando las diferentes etapas del mismo, así como las autoridades y actores involucrados. Con este contexto, en el cuarto apartado se habla sobre las limitaciones de la EIA y la relevancia de la participación ciudadana en este proceso, resaltando el papel de la Asamblea de los Pueblos, Barrios y Pedregales de Coyoacán en este estudio.

3.1 Los Pedregales de Santo Domingo: orígenes, organización social, regularización de vivienda y los nuevos conflictos territoriales

La zona denominada “Pedregales” se ubica al sur del territorio actual de la CDMX. El surgimiento del territorio actual se remonta a la explosión del volcán Xitle entre los años 200 y 100 a.C. y al proceso de enfriamiento de la lava expulsada (Massolo, 1992: 137

citado en Castro, 2015). El fenómeno geológico desarrolló de un tipo de ecosistema único en la zona (Rodríguez, 2002), caracterizado por la altura que alcanzó la roca volcánica y propició un ambiente favorable para la formación de “microambientes” óptimos para albergar flora y fauna, entre las que destacan cuatro especies endémicas (Correa y Noguerrón, 2018: 90).

Originalmente la propiedad comunal de las tierras de Santo Domingo fue parte del pueblo originario de los Reyes (Leduc, 2020), quienes solían practicar cacería o cosechar maíz y algunos tipos de flores, aunque en cantidades reducidas dadas las condiciones del suelo (Arroyo, 1981). Resaltan algunos esfuerzos para reconstruir las características demográficas, como el estudio poblacional que indica la composición del pueblo por aproximadamente 1048 comuneros (Massolo, 1992 citado en Castro, 2015).

La consolidación del poblamiento por parte del pueblo de los Reyes se gesta a raíz de la entrada en vigor de las Leyes de Reforma, sobre todo, debido al riesgo que ocasiona la pérdida de la figura de propiedad comunal (Aguilar, 1977). Fue durante este proceso que las tierras comenzaron a ser utilizadas para labores agrícolas y crianza de animales domésticos con mayor ímpetu (Aguilar, 1977). Durante décadas, los habitantes reprodujeron sin mayor conflicto esta dinámica de producción, que se vería afectada sólo tras los nuevos procesos de urbanización (ver capítulo 2). La nueva dinámica urbana fue agravada por la construcción de Ciudad Universitaria, así como fraccionamientos habitacionales (Correa y Noguerrón, 2018: 97). Fue entonces que la zona, caracterizada por carecer de planeación y servicios, comenzó a vivir una nueva etapa (Aguilar, 1977).

En este contexto, la migración masiva iniciada en el año de 1971 fue un hecho fundamental que propició la ruptura con el modelo de posesión anterior y dio paso a un largo proceso de disputa espacial (Castro, 2015). A raíz de la nueva demanda habitacional en la zona, diversos comuneros optaron por la venta de las tierras agrícolas dada la rentabilidad que generaba, lo cual dio paso a nuevos procesos de integración con el resto de la ciudad y a la exigencia cada vez mayor de servicios públicos e infraestructura vial (Correa y Noguerrón, 2018: 98). Esta dinámica tomó un vuelco fundamental después del episodio conocido como “la mayor invasión individual de tierras en América Latina”

(Gutmann, 2000: 67). Entre el 3 y 4 de septiembre de 1971, tras el conocimiento de la existencia de lotes sin ocupaciones, aproximadamente veinte mil personas provenientes de los estados de Michoacán, Guerrero, Guanajuato e Hidalgo llegaron al Pedregal y dieron forma a lo que hoy se conoce como la Colonia Santo Domingo (Gutmann, 2000: 67, Poniatowska, 2000). Este hecho se vincula al discurso presidencial realizado por Luis Echeverría, quien refrendaría en el discurso presidencial realizado unos días antes el derecho a la vivienda digna para todos los mexicanos (Gutmann, 2000: 67; Poniatowska, 2000). Si bien el papel presidencial fungió como catalizador del proceso, lo cierto es que la respuesta requiere remitir el análisis a otros problemas estructurales de mayor envergadura como la falta de una política de vivienda nacional o la centralización del proceso de industrialización y servicios. También destaca en la explicación del fenómeno migratorio el papel de organizaciones gremiales ligadas al partido oficial, tales como la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, quienes promovieron múltiples invasiones en la capital (Correa y Noguero, 2018: 99).

Los nuevos campamentos de “paracaidistas” se caracterizaron desde un principio por las dificultades en su habitabilidad, pues se erigieron con materiales tales como lámina, palos o cartón (Poniatowska, 2000) y entre los problemas más destacables que padecían resaltan la falta de acceso a agua potable, las condiciones de insalubridad, hacinamiento o inaccesibilidad a luz eléctrica (Gutmann, 2000: 69). También se gestaron conflictos entre los comuneros y nuevos habitantes por el espacio (Aguilar, 1977). Distintos autores destacan el papel de la organización social para transformar las condiciones hostiles características del pedregal. De hecho, fue a partir de las denominadas “faenas”, jornadas de trabajo con participación fundamental de las mujeres, que se construyeron los primeros grifos públicos, encauzaron aguas negras en las grietas volcánicas, se obtuvo acceso a luz eléctrica, hubo un primer delineamiento de calles y construcción de escuelas (Lourdes, 1997; Gutmann, 2000).

Tras ello, comenzó un mayor involucramiento de actores institucionales de la CDMX. En los meses subsecuentes al establecimiento de la nueva colonia se efectuó la expropiación gubernamental de la zona conocida como Santo Domingo de los Reyes, que en el discurso promovía un ejercicio de reordenamiento territorial y regularización predial

(Lourdes, 1997; Gutmann, 2000) Sin embargo, existe evidencia que apunta a un proyecto de reubicación de los nuevos colonos a zonas específicas para impulsar nuevos proyectos inmobiliarios para la clase media de la zona (Lourdes, 1997). Las intervenciones administrativas continuaron a lo largo de 1971, con múltiples proyectos fallidos. No fue hasta el sexenio de López Portillo que, con la intervención de Fideurbe y la entonces Dirección General de Regularización del Territorio del Distrito Federal, comenzó la regularización de 7,000 lotes, que posteriormente ascendieron hasta cubrir los 20,000 existentes (Lourdes, 1997).

Si bien, la intervención gubernamental suscitó cambios sustanciales en el acceso a servicios y desarrollo vial, la labor por parte de los colonos fue constante, hasta el punto de sostener que fueron ellos quienes construyeron el nuevo barrio (Gutmann, 2000). No obstante, esto tuvo como consecuencia el recurrir a la denominada “construcción intensiva”, la cual consiste en la ocupación de lotes por parte de numerosos habitantes de una misma familia (Correa y Noguerón, 2018: 103). A este proceso también se suma la construcción de nuevos espacios con objetivos de renta (Flores, 2016). En la literatura, se considera que este tipo de vivienda conduce a problemas de ventilación, iluminación, hacinamiento, entre otras, que generan daños a la salud para sus habitantes (Flores, 2016).

Con lo ya expuesto, se debe resaltar a tres actores principales la construcción material y social de Santo Domingo: pueblos originarios, nuevos habitantes establecidos tras la gran migración y entidades gubernamentales del entonces Distrito Federal (actualmente CDMX).

3.2 Ciudad neoliberal y cambios urbanos

Como es bien sabido, el modelo neoliberal, situado generalmente entre el final de la década de 1980 y expandido a lo largo 1990 hasta la actualidad modificó sustancialmente el ámbito urbano. El nuevo paradigma trajo consigo fenómenos conocidos tales como la gentrificación. Además, dio paso a un nuevo modelo de ciudad y propició una serie de nuevos conflictos territoriales. Entre los nuevos conflictos se ubica el caso de estudio de esta tesis, la construcción ubicada en Aztecas 215, Los Reyes, Coyoacán. Previo a su

estudio, empero, es imperante ahondar en sus causas estructurales. El proyecto neoliberal relegó la capacidad de mando por parte de los niveles de gobierno en la transformación urbana y cedió el control a agentes privados (Rojo, 2016). Lo anterior tuvo como consecuencias un cambio radical en las formas de pensar, habitar y construir la ciudad (Hidalgo y Janoschka, 2014). El proyecto neoliberal no ha permanecido exento de conflictos, algunos de los cuales se han agudizado en la actualidad, bajo la forma de movilizaciones sociales frente a diversos megaproyectos inmobiliarios en la lucha por el territorio, el agua o contra la privatización de servicios públicos (Hidalgo y Janoschka, 2014).

1). En México la transición de modelo impactó en las políticas urbanas, mismas que desde 1980 tienen un enfoque “empresarialista” (Olivera y Delgadillo, 2014) y han propiciado estrategias de reestructuración urbana aplicadas de manera cíclica con el objetivo de beneficiar capitales inmobiliarios y financieros auspiciados por una nueva relación público-privada (Olivera y Delgadillo, 2014). Durante esta etapa, el fenómeno de la metropolización (revisado en el capítulo 2) tuvo un auge sin precedentes. El crecimiento exponencial de la ZMVM o Zona Metropolitana de la Ciudad de México tiene como impulsores la reestructuración de la división social del trabajo en el centro del país y la caída de ingresos de la clase trabajadora a raíz de la incapacidad de conseguir estabilidad macroeconómica desde las crisis acaecidas en la década de 1980 (Rosas et al, 2016).

La metrópolis también significó nuevos retos para los gobiernos locales frente a un área cada vez más integrada y compleja, lo cual modificó la condición histórica de gobernabilidad de la capital, caracterizada por la concentración del ejercicio de la toma de decisiones en los tres poderes (Iracheta, 2003). Uno de los cambios más notables de la transición neoliberal fue en el sector agrario. Si bien, en primera instancia, parecería un hecho inconexo a los procesos de urbanización en la Región Centro de México, los siguientes párrafos darán cuenta de lo contrario.

La transición efectuada con la liberalización de la propiedad denominada “comunidad agraria”, mediante la reforma legislativa al artículo 27 constitucional, permitió al mercado de suelo urbano encontrar nuevas oportunidades de inversión (Salazar, 2014). De esta forma, no sólo se contrarrestó uno de los pilares del Estado benefactor del periodo cardenista y se dio fin al reparto agrario, también se dio inicio una nueva dinámica de suburbanización en México, el cual se agudiza por la falta de consideración del gobierno federal

al papel central que jugaron durante décadas las propiedades agrarias comunales en el acceso a la vivienda en México (Schteingart, 1989 citado en Salazar, 2014; Salinas y Pardo, 2018).

Como ya se ha mencionado, esta nueva etapa impactó a la política de vivienda, donde el Estado pasó a ser una figura secundaria que facilitaba a lo sumo apoyo a la demanda mercado habitacional. Por su parte, el mercado tomó la figura central de proveedor y con ello tomó el control de la localización, construcción y comercialización de la vivienda, quedando en el Estado tan sólo el instrumento de planeación urbana (Olivera y Delgadillo, 2014; Salinas y Pardo, 2018). Bajo esta premisa, la consideración de la nueva metropolización y un escenario de privatización masiva de suelo agrícola es posible comprender los factores que impulsaron el vertiginoso ascenso de las colinas populares en la capital. Para 1990, más del 61% del área urbanizada en la zona metropolitana correspondían a colonias populares (Cruz, 2001: 49 citado en Salinas y Pardo, 2018). Esto respondía a la venta masiva de terrenos ejidales para construcción, que bien es cierto, no fue exclusivo del periodo neoliberal¹³, sí tuvieron mayores facilidades para llevarse a cabo gracias a la reforma de la propiedad agraria (Salazar, 2014; Salinas y Pardo, 2018). Por ejemplo, en el Estado de México, donde en 32 de los 59 municipios que conforman la zona metropolitana fueron vendidas 14,455 hectáreas para uso de suelo urbano (Salazar, 2014).

Una vez expuestas las implicaciones territoriales en la transformación del uso de suelo y el dominio de la visión mercantilista en la vivienda, resta ahondar en las resistencias que enfrentó el modelo neoliberal, ello bajo la idea de “conflictos socioambientales”. Con la expansión del modelo neoliberal han surgido múltiples disputas entre actores sociales y el capital relacionadas a la configuración del territorio (Toledo et al., 2013). Estos conflictos se caracterizan por un doble “choque”, dado que no sólo enfrenta a individuos, también formas de relación con el entorno (Toledo, 2016). Un factor de relevancia a considerar en la proliferación de conflictos socioambientales en el ámbito urbano se encuentra en los procesos de urbanización acelerada que comúnmente reproducen prácticas de

¹³ Existen diversos enfoques para referirse al fenómeno de aglomeración urbana situado entre la Ciudad de México, los municipios colindantes del Estado de México y el estado de Hidalgo. Estas diferencias conceptuales parten de la metodología para determinar la integración de las metrópolis.

gentrificación (Novillo, 2018).

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México no ha sido la excepción como escenario de disputas. Un registro que data del año 2010 apunta a la existencia en aquel momento 78 conflictos socioambientales, la mayoría relacionados a megaproyectos inmobiliarios, por vialidades o infraestructura comercial (Espinosa, 2014). Otro aspecto relevante de dicho estudio radica en la diversidad de contextos donde emergen los conflictos, dado que no se focalizan en zonas específicas ni tampoco involucran en mayor medida a población en situación de marginación (Espinosa, 2014).

Este hecho no resulta menor al aproximarnos a los nuevos conflictos socio-territoriales en la zona que han enfrentado a los habitantes con proyectos inmobiliarios. Los cambios en la planificación urbana, que parten de una transición en el entendimiento del modelo de ciudad con una intervención estatal fuerte que apostaba por el “equilibrio urbano” a la radicalización de acumulación por desposesión (Cobos, 2009), son el contexto del presente caso. Abordar tal idea permite comprender de mejor manera la capacidad de convocatoria y formas organizativas por parte de los vecinos en defensa de sus derechos y por defender, lo que consideran, su territorio. Así, llegamos al surgimiento de la denominada “Asamblea de Pueblos, Barrios, Colonias y Pedregales de Santo Domingo”.

3.3 El caso del acuífero somero en Aztecas 215

En el mes de mayo del año 2014, la inmobiliaria “Quiero Casa” realizó una solicitud de autorización en materia de impacto ambiental a la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA), para la realización de un proyecto denominado “Conjunto Habitacional Aztecas” (007975, SEDEMA, 2014). La obra sería realizada en el predio ubicado en Aztecas 215, Los Reyes, y consistía en la construcción de tres torres de departamentos, con 377 viviendas y tres niveles de sótanos para estacionamiento en una superficie máxima de construcción de 24,459.00 m².

La resolución administrativa por parte de la SEDEMA resolvió a favor de la realización condicionada a la evaluación de impacto ambiental, con un tiempo estimado de realización del proyecto en 18 meses. Desde un inicio, la obra constituyó un nodo de

conflicto e inconformidad por parte de los vecinos. Según constatan expedientes de años posteriores realizados por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), el primer caso de denuncia contra la construcción por incumplimientos en materia de zonificación, construcción e impacto ambiental data del mes de diciembre de 2014 (PAOT-2014-3282-SOT-1459). Al tiempo, fueron realizadas manifestaciones por parte de miembros de la Asamblea Comunitaria del Pueblos de Los Reyes, quienes exigían ser consultados para dictaminar la aprobación de la obra (Díaz, 2016).

Sin embargo, la problemática tendría una agravante mayor durante el mes de febrero de 2015, debido a la inundación de una parte del predio, hecho propiciado por un brote masivo de agua mientras se realizaban las labores de excavación en el espacio contemplado para estacionamientos (Zambrano y Canteiro, 2016). La solución por parte de la constructora fue drenar el agua que emanaba mediante mangueras hacia la red de alcantarillado público (Zambrano y Canteiro, 2016; Sierra, 2019), sin dar aviso puntual a las autoridades competentes. Tal acción contravenía lo estipulado en los párrafos octavo y noveno de la resolución en materia de impacto ambiental que daba autorización al proyecto, dado que el drenado implicaba una acción fuera del alcance permitido en la construcción, las cuales requerían de un procedimiento de solicitud y autorización (007975, SEDEMA, 2014). La labor de drenado continuó durante la etapa de construcción, al grado que su evidencia comenzó a causar alarma entre los habitantes a inicios del año 2016, dando paso al llamado a manifestaciones en el lugar y la realización de mítines por parte de vecinos (Díaz, 2016).

Las primeras manifestaciones estuvieron conformadas por habitantes del pueblo de La Candelaria, el pueblo de Los Reyes, el barrio de Santo Domingo, las colonias Santa Úrsula, Ruiz Cortines y Ajusco. En el transcurso de unas semanas la alarma ante dicho proyecto dio paso a la indignación y a la organización (Sierra, 2019).



[Fotografía captada por miembros de la Asamblea General de los Pueblos, Barrios, Colonias y Pedregales de Coyoacán] (Aztecas 215, 2015)

Como resultado de la movilización, el 26 de febrero de 2016 manifestantes realizaron diversas actividades, como bloqueo de vialidades y toma de las instalaciones de obra, hechos que fueron acompañados por la colocación de sellos de suspensión de actividades por parte de personal del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México (INVEA) (Díaz, 2016, Sierra, 2019). En ese mismo año, también se establece la Asamblea General de los Pueblos, Barrios, Colonias y Pedregales de Coyoacán, caracterizada por tener un carácter apartidista y una gestión horizontal (Poma, 2018). Algunas de las condiciones que favorecieron la creación del espacio colectivo fueron la localización estratégica del predio, pues convergen las colonias antes mencionadas (Sierra, 2019), al igual que un fuerte sentimiento de identidad local e indignación ante la injusticia que implicaba el desperdicio de agua (Poma, 2019).

Tras la reanudación de la obra, el 22 abril de 2016 los vecinos pertenecientes a la Asamblea presentaron una denuncia por la descarga de agua hacia el drenaje ante la PAOT (PAOT-2016-1112-SOT-413). Una semana después, esta Asamblea estableció un plantón

a las afueras del predio (Poma, 2019). Una de las peticiones realizadas por los afectados era la realización de un estudio que determinara el origen del agua que era drenada en la construcción. Impulsado por las constantes exigencias de la Asamblea enfocadas a que se diera atención al tema, la PAOT realizó una serie de visitas de reconocimiento en los meses de mayo, junio y agosto, durante las cuales corroboraron el drenado de agua, al tiempo que contaron con la colaboración del Instituto de Geología de la UNAM, entidad encargada de determinar su origen (PAOT-2016-1112-SOT-413, Zambrano y Canteiro, 2016).

El estudio realizado por la institución universitaria determinó que la procedencia del agua corresponde a un acuífero somero data de 1600, tras la explosión del volcán Xitle y el cual surtía a las plantas potabilizadoras de Xotepingo y Loreto Peña Pobre (Reporte técnico, 2016). Lo anterior contradecía la primera respuesta ofrecida por parte de las autoridades capitalinas, las cuales argumentaban que el florecimiento de agua provenía de una ruptura de drenaje (González Alvarado, 2016; Sierra, 2019).

Tras la determinación del origen, la PAOT dictó el día 23 de septiembre de 2016 una resolución administrativa, en la cual determinó la necesidad de presentar propuestas técnicas por parte de la constructora para evitar el derramamiento de agua (PAOT-2016-1112-SOT-413). La propuesta debería ser evaluada por parte del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX), debido a que la materia recae en ejercicio de sus atribuciones. Al mismo tiempo, se instó a la SACMEX a determinar las medidas a ejecutar por parte de la empresa constructora por la descarga de agua, el cual fue calculado en 25 mil litros por hora durante un año (Zambrano y Canteiro, 2016). Resalta aquí el hecho que la Manifestación de Impacto Ambiental (MIAG) ya establecía en su apartado décimo sexto la obligación de restaurar el suelo, subsuelo, o acuíferos por mala operación o mantenimiento del proyecto (007975, SEDEMA, 2014).

Este contexto dio pie al nacimiento del denominado “Proyecto Cantera”, proyecto presentado por la inmobiliaria a cargo de la obra para cumplir con lo mandatado según la resolución administrativa. Tal proyecto consistía en la elaboración de un “cinturón hidráulico”, elaborado a partir de material que permitiera al agua seguir su cauce natural, incorporarse a mantos profundos y evitar el brote en el predio (PAOT-2016-1112-SOT-413).

Tras la dictaminación requerida, SACMEX otorgó la aceptación del proyecto, con lo cual la obra podría ser retomada (PAOT-2016-1112-SOT-413). En materia de penalización, la institución capitalina determinó la obligación de dar agua potable, durante un lapso de dos años, a vecinos afectados, además de la rehabilitación de los pozos “Moctezuma” y “Cantil” (Roa, 2016).

Con la aprobación del cinturón hidráulico las obras tuvieron el aval para continuar en 2016. Como consecuencia, un mes después de retomadas las labores, se efectuó el desplazamiento del plantón vecinal frente a la obra, hecho que fue consumado por 800 elementos del cuerpo de granaderos de la CDMX. Si bien durante este hecho no se presentaron detenciones, sí se alegó el despojo de vehículos y carpas con las cuales se cubría la obra (Gómez, 2016). Sin embargo, la movilización social no cedería ante la construcción y a lo largo de los meses subsecuentes fueron realizadas manifestaciones, al tiempo que se dio lugar a la formación de redes de solidaridad con otros movimientos sociales y espacios autogestivos en la zona (Poma, 2019). Durante esta etapa también se ampliaron las medidas de carácter institucional, tales como un juicio de nulidad, el cual a pesar de lograr la suspensión temporal dio marcha atrás tras la solicitud de indemnización por 50 millones de pesos al desarrollador inmobiliario mientras se realizaban las averiguaciones pertinentes (Sierra, 2019).

Un nuevo escenario de disputa legal se suscitó en los meses de mayo y junio del año 2017. La Asamblea presentó nuevamente dos denuncias contra el proyecto tras alegar que las afectaciones al acuífero somero todavía persistían, dada la continuidad de bombeo hacia la red secundaria de drenaje y con ello vulneran el derecho a la accesibilidad al derecho al agua (PAOT-2017-2142-SOT-886, PAOT-2017-1786-741; Sierra, 2019). A ello se sumaba el reclamo por falta de estudios acerca del impacto que tendría la construcción de los muros de contención en la desviación del cauce natural del agua. Ambas denuncias serían tramitadas por la PAOT, para lo cual fueron realizadas una serie de visitas por esta Procuraduría entre junio de 2017 y abril de 2018 con el fin de supervisar la obra.

Como resultado de las averiguaciones, fueron registradas el afloramiento menor de agua, así como la colocación del cinturón impermeable. Durante el periodo que abarca la vigilancia del proyecto hasta la finalización del cinturón, las movilizaciones continuaron, siendo levantado un segundo plantón bajo el argumento que existían pruebas evidentes del desperdicio de agua (Sierra, 2019). También se formaron proyectos como la “Escuela Popular Piedra y Manantiales”, la cual consistió en un espacio entre vecinos y especialistas para el debate en torno conflictos urbanos (Poma, 2019).

En el año 2018 se efectuaron las elecciones para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, resultando como vencedora la candidata de la alianza “Juntos Haremos Historia”, la Dra. Claudia Sheinbaum. Tras el cambio de gobierno, el día 12 de diciembre fueron impuestos sellos de suspensión de obra en Aztecas 215, así como en diversos proyectos inmobiliarios aprobados en la administración pasada, bajo la consigna de irregularidades en los procesos y requerimientos (Contreras, 2018). Bajo una nueva dinámica también iniciaron una serie de mesas de trabajo entre miembros de la Asamblea y autoridades capitalinas (Sierra, 2019).

En el mes de enero de 2019, la PAOT dictó una nueva resolución hacia las denuncias presentadas en el año 2017. En tal resolución se establecieron una serie de atribuciones a diversas instituciones a fin de valorar tanto el impacto que tendría la construcción del cinturón hidráulico, el cual debería ser realizado por SACMEX, una revisión del cumplimiento de las condicionantes establecidas en la primera resolución emitida por SEDEMA en el año de 2014, mismos criterios que serían aplicados al Estudio de Impacto Urbano (PAOT, PAOT-2017-2142-SOT).



[Fotografía de Carla Miranda] (Aztecas 215, 2019)

A pesar de las disposiciones legales de suspensión de obra, una serie de anomalías fueron nuevamente reportadas en torno al predio. A partir del mes de abril, la Asamblea inició una serie de movilizaciones con el objeto de exponer los trabajos que eran realizados en Aztecas 215, en un acto por parte de la Constructora que violaba las disposiciones establecidas (Martínez, 2019; Quintero, 2019). Aunado a ello, también fue reportado el ingreso continuo de automóviles en el predio, así como la ocupación de viviendas, a pesar de no contar con permisos de término ni ocupación (Pastrana, 2016). Lo antes descrito se agravaría en el mes de julio de 2019, pues los vecinos se percatarían del retiro de los sellos de suspensión y el inicio de labores a mayor escala, sin que antes fueran notificados de alguna resolución que permitiese tales acciones (Hernández, 2019).

3.4 La Participación ciudadana y los límites del proceso actual de Evaluación de Impacto Ambiental en la CDMX

El reto de analizar el intrincado proceso de Aztecas 215 no resulta menor. La problemática se caracteriza por la multiplicidad de actores, los procesos políticos que atraviesan el desenvolvimiento de los acontecimientos y un contexto particular de conflicto. No obstante, la complejidad propia del fenómeno permite apreciar con especial claridad la relevancia de la visión procesal de la EIA. Además, fortalece la hipótesis de un análisis cíclico donde las etapas requieren de retroalimentación y se encuentran condicionadas entre sí.

Sin embargo, el presente caso de estudio se desarrolla en un marco que trasciende lineamientos administrativos convencionales de una MIA en la Ciudad de México. Tal hecho se ilustra en los conflictos por la aprobación del proyecto y resistencia ciudadana, acatamiento de mecanismos legales e intervenciones de organismos descentralizados. De tal forma, la propuesta de análisis recae en la diferenciación de dos etapas de la realización del proyecto. La primera se ciñe a la propuesta de Espinoza (2007: 43), que ofrecen un ejercicio analítico de la implementación de la EIA a partir de la identificación de actores involucrados en el proceso. Tales herramientas resultan de suma utilidad al profundizar en la participación y acatamiento de dictámenes emitidos por las autoridades ambientales correspondientes. Por lo cual, esta primera etapa de análisis consta en ahondar desde la solicitud de la MIA para la obtener el permiso de construcción hasta el seguimiento por parte de la SEDEMA a las medidas impuestas de resarcimiento del impacto ambiental (ver Tabla 6).

Una segunda etapa parte de los incumplimientos a las medidas dictadas por la EIA en el drenado de agua del acuífero somero en la obra hasta la aprobación del cinturón hidráulico como medida para dar continuidad a la obra, y la solicitud por parte de las comunidades afectadas de la realización de un dictamen que puntualice los daños al acuífero generados por el proyecto inmobiliario. Esta segunda etapa involucra a un mayor número de instituciones gubernamentales y permite ahondar en los problemas de integración de políticas y fragmentación administrativa en materia hídrica.

De tal forma, la diferenciación por etapas permite profundizar en aspectos analíticos particulares, al tiempo que ofrece una aproximación distinta al rol que jugó el acceso al

agua en Aztecas 2015.

Tabla 6. Primera etapa y actores partícipes en el conflicto de Aztecas 215

Actor	Rol	1ra Etapa¹⁴.
Pueblo originario de Los Reyes.	Comunidad afectada.	Solicitud de autorización de MIAG ¹⁵ -Aprobación condicionada-Seguimiento.
Constructora “Quiero Casa”	Proponente del proyecto sometido a EIA.	De la solicitud de autorización MIAG-Aprobación condicionada-Cumplimiento de condicionantes.
Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México.	Autoridad que evaluará y tomará la decisión respecto al proyecto.	Solicitud de autorización en MAIG-Aprobación condicionada-Seguimiento.
Prestadora de servicios.	Consultora encargada de la realización de la EIA.	Solicitud de autorización de MIAG-Aprobación condicionada.

Fuente: elaboración propia.

El proyecto “Conjunto Habitacional Aztecas”, según lo establecido en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal y el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, fue catalogado como “obra nueva” y requería una MIAG¹⁶. Tras analizar la resolución administrativa dictaminada por la SEDEMA (007975, SEDEMA, 2014) (Revisar apartado 3.4.2) resalta la mención al cumplimiento de los requisitos reglamentados establecidos durante las primeras cuatro etapas del procedimiento, como se ilustra en la Tabla 7:

¹⁴ La primera etapa consiste en el proceso que va desde la solicitud de autorización de la Manifestación de Impacto Ambiental General, hasta seguimiento que debió realizar la SEDEMA.

¹⁵ Manifestación de Impacto Ambiental General.

¹⁶ Durante la realización de la presente investigación se suscitaron una serie de cambios en el marco jurídico. Tales serán expuestos en el apartado de conclusiones.

Tabla 7. Proceso de la MIAG en Aztecas 215

Etapas de la Manifestación de Impacto Ambiental General(MIAG) en la CDMX.	Proyecto “Conjunto Habitacional Aztecas”.
Etapa 1. Solicitud de autorización en Materia de Impacto Ambiental General. Con anexo: Documento de la MIAG, Documento con resumen del contenido de la MIAG, Pago de Derechos, Documento oficial que avale el uso de suelo y Planos de Localización.	(Realizado por el solicitante) (007975, SEDEMA, 2014),
Etapa 2. Presentación del documento de MIAG en formato original y copia con leyenda “Para Consulta del Público”, destinado a tal fin.	Realizado por SEDEMA (Expediente: 007975, SEDEMA, 2014).
Etapa 3. Integración y recepción de los documentos solicitados en la primera etapa a un expediente, el cual es analizado posteriormente por la SEDEMA para su rechazo o aprobación.	Realizado por SEDEMA (007975, SEDEMA, 2014).
Etapa 4. Si se presentan insuficiencias que impidan la evaluación del proyecto, la Secretaría solicitará al promovente las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones de su contenido.	NO APLICÓ (007975, SEDEMA, 2014).

Fuente: elaboración propia.

La MIA contemplaba dieciocho impactos ambientales, de los cuales 14 fueron de carácter adverso y 4 positivos. Ambos son detallados en las figuras 5 y 6, con el propósito de ahondar no sólo en los diversos tipos de impactos, si no también propiciar una comprensión diferenciada de las afectaciones por etapa. En el ámbito de grave se clasificaban impactos a la vegetación, traducidos en la solicitud para el derribo de 160 árboles en el área de construcción, así como el reacomodo de 5 restantes (007975, SEDEMA, 2014). En la misma línea, se contemplaba la afectación a la capacidad del suelo para la filtración de agua en el proceso de excavación (007975, SEDEMA, 2014) y el cambio de uso de suelo, dado que con anterioridad el terreno fue utilizado como espacio educativo y recreativo (007975, SEDEMA, 2014).

Figura 5. Impactos generados por el proyecto “Conjunto Habitacional Aztecas”

Factor Ambiental	Bajo	Moderado	Alto
Físicos	5	1	4
Social Económicos	1	1	1
Totales adversos		14	
Físicos	0	0	1
Social Económico	0	3	0
Totales Benéficos		4	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados en la MIA del proyecto.

Figura 6. Impactos por etapa del proyecto

Factor Ambiental	Preparación del Sitio	Construcción	Operación	Total
Vegetación	1	0	0	1
Atmósfera	3	1	0	4
Agua	0	1	2	3
Suelo	1	1	1	3
Social	0	2	2	2
Total	5	5	3	13

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados en la MIA del proyecto

Las condicionantes establecidas por parte de la resolución fueron de carácter general, es decir, aquellas de aplicación por Norma Oficial para el tipo de construcción realizada, medidas preventivas de vivienda, emisiones, ruido y movilidad. Por su parte, en el plano particular, se estableció la restitución de 125 árboles en interiores o exteriores, así como el establecimiento de 2,791 metros cuadrados de áreas verdes con la finalidad de facilitar los servicios ambientales equivalentes, la creación de un sistema de captación de agua pluvial para el abastecimiento de cisternas, y un Plan de Manejo de residuos de excavación y residuos de construcción (007975, SEDEMA, 2014). Una vez realizadas las medidas descritas recaería en la obligación del promotor dar aviso pertinente a las autoridades (007975, SEDEMA, 2014).

Una de las particularidades del caso fue la decisión por parte de SEDEMA de no considerar la realización de un proceso de Consulta Pública para el proyecto, facultad establecida en el artículo 60 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Riesgo. La realización de un proceso de consulta se aplica si a juicio de la secretaría el proyecto en cuestión es de interés público por los impactos ambientales o posible superación de los límites establecidos en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente (Art. 60, RIAR). La Tabla 7.1 compara las últimas dos etapas de las seis que componen la MIA, con el criterio de no aplicación de consulta pública ni solicitud de información a otras instancias.

Tabla 7.1. Proceso de la MIAG en Aztecas 215

Etapas de la Manifestación de Impacto Ambiental General(MIAG) en la CDMX.	Proyecto “Conjunto Habitacional Aztecas”.
Etapa 5. La secretaría debe integrar al expediente: información adicional que se genere, opiniones técnicas que se hubiesen solicitado, resumen del proyecto, resolución y su caso, los comentarios y observaciones que realicen los interesados en el proceso de consulta pública.	Realizado: resumen y resolución (007975, SEDEMA, 2014). No aplica al caso: Opiniones técnicas y procesos de consulta pública. (007975, SEDEMA, 2014).
Etapa 6. De surgir modificaciones durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el promovente deberá hacerlas del conocimiento previo de la SEDEMA.	No aplica al caso. (007975, SEDEMA, 2014).

Fuente: Elaboración propia

De la exposición realizada se desprenden una serie de limitaciones en el marco regulatorio de la Ciudad de México. Un punto de partida idóneo recae en la exposición ligada a un marco acotado de participación, donde la comunidad afectada sólo pasa a formar parte del proceso una vez integrado el expediente. Esto contrasta con el ejercicio propuesto por la mayoría de los enfoques de participación en la EIA, donde la comunidad afectada forma parte desde la dictaminación de la necesidad de implementar la EIA (Garmedia et al., 2005; Glasson et al., 1999; Espinoza, 2007: 46-47).

De tal forma la participación se limita al derecho a la Consulta (art 58, RIAR), la cual también enfrenta serias problemáticas:

1. El único canal de acceso a la información establecido por el modelo de la Ciudad de México es la solicitud de consulta de expedientes, la cual se realiza en horarios y días laborables, en

las oficinas de la unidad administrativa responsable (Art. 57, RIAR).

2. La información solicitada se ofrece en un lenguaje primordialmente técnico, correspondiente a la Manifestación de Impacto Ambiental, el cual puede llegar a ser sólo accesible a expertos en la materia.

3. Si fuera del interés de los afectados u otro individuo solicitar un ejercicio de consulta tras considerar que la implementación del proyecto puede causar afectaciones graves al medio ambiente tras la verificación de información, tal proceso sólo puede cumplirse si se realiza solicitud escrita en un periodo no mayor a diez días integrado el expediente o publicado el proyecto (Art. 59, RIAR).

En relación con el punto dos, otro elemento deseable para la participación política recae en la elaboración de un documento único que explique de forma accesible la información del proyecto, los posibles impactos y su valoración (Garmedia et al, 2005). Lo expuesto como requisitos para materia de consulta también representa una traba al escenario idóneo, donde los interesados cuentan con un tiempo suficiente para presentar alegaciones al proyecto (Garmedia et al, 2005). Un hecho no menor se presenta en el marco del conflicto de Aztecas: en diversas ocasiones, miembros de la Asamblea General de los Pueblos, Barrios, Colonias y Pedregales de Coyoacán mencionaron durante mítines la referencia a tratados internacionales, tales como el convenio 169 de la OIT, argumentando el derecho a la una consulta previa, libre e informada (Díaz, 2016). Tal consideración representa un fuerte argumento por parte Asamblea Comunitaria del Pueblo de Los Reyes dada su condición de pueblo originario¹⁷.

Las limitantes impuestas jurídicamente por el proceso de la Ciudad de México no representan la única explicación al surgimiento del conflicto y las deficiencias en la evaluación que guiaron al ecocidio. Una segunda variable no menor son aquellos incumplimientos por parte de las autoridades involucradas. Si se retoman nuevamente los modelos teóricos, luce como constante el peso otorgado a la revisión tras la aprobación por posibles nuevas afectaciones (Garmedia et al., 2005; Glasson, et al., 1999; Espinoza, 2007: 46-47).

¹⁷ Revisar apartado 3.1

Si bien, la labor correspondiente al proceso legal de la MIAG fue realizado conforme a lo establecido y no puede imputarse a la SEDEMA el conocimiento de la existencia del acuífero somero¹⁸, ello no exime a la institución de una serie de deficiencias en la aplicación de la ley. Tras las movilizaciones impulsadas por vecinos una vez el afloramiento de agua resultaba evidente y el tema recibía mayor impacto en la opinión pública, la institución debió hacer válido lo estipulado en el apartado décimo quinto de la resolución administrativa, y realizar una nueva Evaluación del proyecto por causas fortuitas 007975, SEDEMA, 2014). Si bien es cierto que la responsabilidad también recae en la constructora, quien hizo caso omiso de dar aviso (007975, SEDEMA, 2014), la SEDEMA estaba facultada para realizar actos de inspección a fin de corroborar el acatamiento de la resolución (007975, SEDEMA, 2014).

El papel que jugó la movilización social para evidenciar el desperdicio masivo de agua fue clave. La participación de vecinos mediante la constitución de la Asamblea General de los Pueblos, Barrios, Colonias y Pedregales de Coyoacán permitió evidenciar los actos ilícitos y da muestra fehaciente de la relevancia que juegan las comunidades afectadas, así como la necesidad de transitar hacia un modelo que permita su participación de manera más activa. Fue tal organización el detonante que gestaría una nueva etapa en el conflicto, expuesta de manera sintética en la Tabla 8.

¹⁸ La hipótesis se sostiene al considerar el estudio presentado posteriormente por el Instituto de Investigaciones Geológicas de la UNAM, en el cual se argumenta que si bien era posible rastrear el origen del agua que brotó, se requeriría un estudio de mayor alcance si era de interés conocer cómo se constituían las redes de conexión y localización de acuíferos profundos (Reporte técnico, 2016).

Tabla 8. Segunda etapa y actores partícipes en el conflicto de Aztecas 215

Actor	Rol	Segunda Etapa¹⁹
Asamblea General de los Pueblos, Barrios, Colonias y Pedregales de Coyoacán	Comunidades afectadas.	Movilización-denuncias-resolución de reconocimiento del acuífero-suspensión de obras.
Constructora “Quiero Casa”.	Proponente del proyecto sometido a EIA.	Denuncias-resolución de reconocimiento del acuífero-suspensión de obras
Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial.	Autoridad que evaluará y tomará la decisión respecto al proyecto.	Denuncias-resolución de reconocimiento del acuífero-suspensión de obras
Sistema de Aguas de la Ciudad de México.	Agencia gubernamental que proporciona datos específicos e insumos de especialistas.	Resolución de reconocimiento del acuífero.
Instituto de Geología de la UNAM.	Prestador de servicios que proporciona datos específicos e insumos de especialistas.	Resolución de reconocimiento del acuífero

Fuente: elaboración propia.

¹⁹ La segunda etapa parte desde las primeras movilizaciones de vecinos hasta el dictamen emitido por la PAOT donde reconoce la existencia del acuífero somero y propicia la suspensión temporal de obras.

Por último, resta ahondar en una última variable que afecta el proceso de la EIA, pero cuyas menciones son escasas en la literatura: el contexto político. El proyecto “Conjunto Habitacional Aztecas” fue desarrollado en un marco comúnmente conocido como el “boom inmobiliario” acaecido durante el sexenio de Miguel Ángel Mancera. Como ejemplo de ello, resalta la realización, para el año 2017 de 106 proyectos inmobiliarios, los cuales modificarían el panorama inicial propuesto por la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) de inversión por 9 mil millones a un incremento de pesos a 13 mil millones de pesos (Excélsior, 2017).

En la actualidad, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantiene una investigación frente al exmandatario y miembros del gabinete por enriquecimiento ilícito, relacionado a la autorización de permisos irregulares de construcción en hasta un 27% de las obras (Maldonado, 2020). Tales acciones no sólo derivarían en la cancelación de las construcciones, también darían paso a la aprehensión del ex titular de la Dirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Bravo, 2020).

Aztecas 215 no fue un caso excepcional entre las múltiples irregularidades, entre las que destaca la violación al Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán al construir una torre con 8 niveles mientras el límite permitido era de tres (Jefatura de Gobierno, 2020). Tal hecho contó con la autorización solicitada en materia de Estudio de Impacto Urbano emitida por la SEDUVI (SEDUVI, DGAU, 19353, 2014). Si bien, la variable de la corrupción aparece un factor determinante y constante en el proceso, el fenómeno requiere una aproximación más sistemática que vincule los diversos frentes para ofrecer una panorámica que haga justicia a la complejidad procesal suscitada.

Capítulo 4. Consideraciones finales

Al concluir la redacción del trabajo, el conflicto en Aztecas 215 permanece vigente. A espera de una nueva resolución por parte de la SEDEMA que evalúe los daños efectuados al acuífero somero por la obra, los escenarios a corto plazo pueden implicar tanto nuevos conflictos como un antecedente de justicia ambiental en la capital. No obstante, a casi siete años de iniciado el histórico caso, las reflexiones ya brindan un primer panorama para la reflexión y adecuación de los esquemas que propiciaron una disputa alargada en el predio.

A continuación, se presentan en dos secciones de sugerencias en materia legislativa para el adecuamiento del proceso de la Evaluación de Impacto Ambiental y de política pública para la coordinación intersectorial que efectuada en la EIA. Tales sugerencias se contrastan con las reformas implementadas tras el cambio de administración en la capital, a fin de realizar un ejercicio de contraposición que aclare la diversidad de posibles respuestas a un mismo problema. Aunado a ello, también se esbozan reflexiones en torno a los posibles caminos de investigación que surgen tanto por el nuevo diálogo de la IPA y la EIA en el contexto mexicano como por vertientes identificadas en la elaboración del trabajo que adolecen de falta de información y estudios científicos.

4.1 Participación Ciudadana y Evaluación de Impacto Ambiental en la Ciudad de México

Modificar el acotado margen de participación en el actual proceso de Evaluación de Impacto Ambiental implica un reto no menor. Dos aspectos saltan a la luz al contrastar la literatura especializada en la materia, el caso analizado y la estructura actual del RIAR: el diseño actual de la EIA estimula procesos lineales y limita la participación ciudadana a un proceso de consulta no obligatorio. La primera etapa de la EIA en la capital mexicana constituye requerimientos meramente técnico-administrativos, donde el solicitante promueve una solicitud y posteriormente remite información a la SEDEMA en función de la modalidad de manifestación requerida. El marco analítico de la investigación contrasta con este hecho, dado que los diversos modelos teóricos expuestos percibían el proceso de la EIA como cíclico, es decir, de interacción no lineal entre etapas (Glasson et al, 1999: 3; Garmedia et

al., 2005; Espinoza, 2007: 46-47).

Si bien es cierto que la legislación vigente permite a la SEDEMA dar seguimiento a la autorización y cumplimiento de condicionantes (Art. 52, RIAR); y que tal hecho podría considerarse un ejercicio de vigilancia y retroalimentación, tal ejercicio no fue realizado en el caso de Aztecas 215, a pesar de la movilización social que propició el proyecto. Tal hecho remite a un problema no sólo en el proceso, sino en la ejecución de este. Aquí resurge una argumentación central: la participación en el proceso de EIA brinda mayor aceptación social y solidez ambiental (Mutemba, 1996), pero también puede fungir, como ha quedado expuesto en Aztecas 215, como una herramienta de vigilancia y transparencia gubernamental.

Tal es la importancia de modificar la normatividad actual, que relega la participación ciudadana en las primeras etapas, al generar un diálogo único entre gobierno e iniciativa privada. De tal forma, una propuesta en la materia es:

- La reforma al artículo 44 de la RIAR, donde una vez abierto el proceso de EIA, la SEDEMA informe mediante distintos medios a las posibles comunidades afectadas de la solicitud del proyecto, los impactos ambientales y sociales que tendría su aprobación a través de un documento accesible.

Tal reforma permitiría una mayor interlocución entre actores desde la primera etapa y beneficiaría a las comunidades al evitar realizar el actual trámite. Cabe resaltar nuevamente que, bajo la modalidad actual, el acceso a la información se encuentra limitado a:

1. la consulta de expedientes, únicamente realizables en las oficinas de la unidad administrativa correspondiente, con revisión restringida a días y horarios de oficina (Art 58, IAR).
2. La información se brinda en un lenguaje técnico, inaccesible en ocasiones para no expertos.
3. Un tiempo máximo de diez días para promover por escrito una solicitud de consultas pública de considerarse que la obra puede causar daños o afectaciones a la comunidad y el medio ambiente (Art, 59).

Ahora, previo a abordar la materia de consulta, es pertinente realizar una aclaración. En la

Carta Magna de la capital, se estipula que la Ciudad de México es “...pluriétnica y pluricultural, sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio y en sus comunidades indígenas residentes” (Constitución Política de la Ciudad de México, Art. 2, 2019). Aztecas 215 involucró a pueblos y barrios originarios, y demostró la necesidad de generar nuevos mecanismos de discriminación positiva que permitan adecuar el marco legal local en materia de EIA. El capítulo V de la RIAR incumple con lo ratificado por el Estado mexicano, como el caso de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas o el Acuerdo 169 de la OIT, donde se establece el derecho a una consulta libre, previa e informada en proyectos de exploración y explotación de recursos naturales en sus tierras (Acuerdo 169, OIT).

Una línea de investigación a desarrollar es la relación entre pueblos originarios y conflictos socioambientales en la Ciudad de México. El reconocimiento de 139 Pueblos y 58 Barrios Originarios (CDHDF, 2017) implica por sí mismo un dato que refuerza la implementación de un mecanismo especial. Aunado a ello, destaca que mayor número de habitantes de tales pueblos y barrios se concentran en alcaldías que preservan ecosistemas únicos, ya sean bosques, zona lacustre, lagunas, lagos o humedales, como son Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan, Magdalena Contreras y Cuajimalpa (CDHDF, 2017). La exposición de ecosistemas a la imposición de proyectos bajo el esquema actual esalta, por lo cual se requiere conocer de mejor manera la focalización de conflictos para la prevención de daño ambiental.

Antes de proseguir, se requiere una mención a las principales modificaciones realizadas en materia de consulta durante la actual administración en la Ciudad. Tal fue la implementación de consultas previas a los estudios de impacto ambiental y urbano para grandes construcciones. El mecanismo consiste en un proceso de mesas de diálogo entre gobierno capitalino, desarrolladores y comunidades aledañas, con el objetivo de conciliar intereses e iniciar los estudios correspondientes una vez se cuente con un consenso sobre la realización del proyecto (SEDEMA, 2019). Si bien, la nueva iniciativa representa un avance significativo, en la realidad ha mostrado ser ineficiente. Muestra de ello es la falta de aplicación de tal modelo y el surgimiento de nuevos conflictos por plazas comerciales en Tláhuac, donde se alega la inexistencia de la consulta a pobladores afectados a pesar

de cumplir con los requerimientos planteados por las autoridades competentes (Gómez, 2021).

El caso mencionado no se encuentra aislado y constantemente emergen nuevos conflictos especialmente en áreas protegidas, ya sea por procesos de urbanización o imposición de obra pública (Olvera, 2020). Nuevamente, se reproduce un trato homogéneo entre actores dispares y se incumplen tratados internacionales. Lo anterior también ha modificado la relación gobierno-sociedad, al emerger disputas entre autoridades y pobladores, caso que merece por sí mismo un profundo análisis; lo cual no sólo escapa de los objetivos presentes, sino que resulta imposible de realizar por su etapa temprana de desarrollo. Lo antes descrito da muestra, nuevamente, de la necesidad de impulsar una reforma que modifique legalmente el marco de aplicación para que diversas políticas públicas posteriores puedan ejecutarse con mayor efectividad.

4.2 Integración de Políticas y Fragmentación Sectorial

El involucramiento de diversas autoridades en el caso de Aztecas 215 da muestra de la complejidad de la gestión ambiental. En concordancia con argumentos de estudiosos del enfoque de la Integración de Políticas Ambientales, el caso nos muestra que determinados problemas ambientales requieren de una participación coordinada entre sectores para una eficaz gestión (Liberatore, 1997; Jordan y Lenschow, 2010). La implementación de la EIA ha permitido introducir la variable ambiental en diversas dependencias, de tal forma que aquellos proyectos que impliquen un riesgo o afectación requieren de una evaluación previa. A pesar de ello, el caso estudiado sugiere la implementación como un primer paso y a futuro la necesidad de reformar y mejorar prácticas de aplicación.

Actualmente la RIAR contempla la facultad de la SEDEMA para solicitar dictámenes técnicos a otras dependencias para evaluar determinados casos (Art 51, RIAR). Esto es paso a una coordinación informal y *sui generis* para cada caso particular. Una de las particularidades del objeto de estudio fue la vinculación en el caso de organismos descentralizados como la PAOT, la dependencia rectora de recursos hídricos en la Ciudad (SACMEX) y el ámbito académico con el Instituto de Geología de la UNAM. Tal hecho

plantea la posibilidad de futuros escenarios donde se requiera de una intervención multisectorial.

La recomendación aquí consiste en la formalización de un espacio de intercambio de interlocución en el cual gobierno, sociedad civil y la academia vinculen esfuerzos en el mapeo de áreas estratégicas que requieran una atención especial. A lo largo del conflicto el diálogo para intercambio de información no sólo se suscitó de manera vertical entre agencias. Una lectura procesal permite valorar la necesidad de vincular a la toma de decisiones las capacidades técnicas de la academia y de los contrapesos gubernamentales mediante agencias descentralizadas.

El tipo de interlocución descrita brinda un primer acercamiento a las modalidades de diálogo entre diversos actores. El propósito de una instancia de tal índole no es acaparar y borrar la autonomía de las discusiones e intereses de los pueblos y la academia, por el contrario, permitir encauzar todo el conocimiento generado hacia instancias resolutorias con el fin de tomar cada opinión en cuenta y transitar hacia una toma de decisiones plurinuclear. Lo cierto es que también pueden plantearse objeciones válidas a tales propuestas.

Si bien la EIA ya implica por sí misma un caso de integración, la administración requiere también de una estructura que incentive la coordinación interinstitucional. Diversos gobiernos han desarrollado propuestas de coordinación, que en la literatura son denominados "instrumentos organizacionales", (Lafferty y Hovden, 2010; Jordan y Lenschow, 2010) es decir, herramientas que permitan un mejor intercambio de información, desarrollo de capacidades institucionales, identificación de áreas que requieren coordinación y la resolución de posibles conflictos (Solorio et al., 2020). Algunos ejemplos de este tipo de instrumentos son la instauración de áreas de vinculación en dependencias relacionadas, la formación de mesas de trabajo o el establecimiento de comisiones permanentes (Jordan y Lenschow, 2010).

Un argumento en contra a la creación de nuevas instancias es la poca evidencia empírica y nula investigación de diversos casos, por lo que puede suscitarse que en otros casos la flexibilidad del proceso diera resultados positivos. Lo antes dicho da paso a la reflexión final.

La relevancia del enfoque de la IPA aplicado en la presente investigación gana notoriedad en este punto. Por una parte, la riqueza analítica del caso permite reflexionar en torno a temas tan variados como el modelo de ciudad, conflictos socioambientales o la captura del Estado dado el rol gubernamental en la aprobación ilegal del proyecto. No obstante, la atención a los instrumentos administrativos de integración ha demostrado ofrecer nuevas miras para comprender los retos gubernamentales frente a la gestión de problemas complejos, todo ello en un marco de gobernanza. La posibilidad de mejorar legislaciones en materia de EIA, que debe significar la integración de las comunidades afectadas en la toma de decisiones, tiene un matiz *preventivo* de escenarios de conflicto.

Algunas líneas de investigación que requieren atención son el estudio de aquellos casos donde la SEDEMA requirió coordinarse con otros sectores para la realización de la EIA. Estudios en la rama permitirían comprender con mayor rigor un campo inexplorado del proceso de EIA, al igual que facilitan la acumulación de evidencia empírica que sustente tanto la permanencia del modelo actual como la necesidad de la reforma planteada con anterioridad. Uno de los retos a enfrentar es el acceso a la documentación oficial, dado que el formato actual de expediente que elabora por proyecto la dependencia competente, sólo integra los estudios técnicos, sin ofrecer una relatoría de las desavenencias suscitadas y criterios aplicados por la Secretaría para cada caso.

Bibliografía

- Adelle, C. y Russel, D. (2013). "Climate Policy Integration: a Case of Déjà Vu?" *Environmental Policy and Governance*, 23 (1), 1-12, Extraído de: <https://doi.org/10.1002/eet.1601>
- Ahmad, I. (2009). "Climate Policy Integration: Towards Operationalization, (Working Paper No. 73)". *United Nations, Department Economic and Social Affairs*, 1-12, Extraído de: http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp73_2009.pdf
- Aguilar, A. (2009). Urbanización periférica e impacto ambiental. El suelo de conservación en la Ciudad de México
- Aguilar, J. (1977). "Santo Domingo de los Reyes, una ciudad perdida". *Boletín de la Universidad de Yucatán*.
- Aguilar, S. (2003). "El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sustentable". *Revista de sociología*, 71, 77-97.
- Antuñano, A. (10 de febrero de 2016). "Cinco décadas de desarrollo urbano acelerado en la ciudad de México", Real Estate. Market and lifestyle.
- Arnstein, S. (1969). "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–24.
- Baker, S., Kousis, M., Richardson, D., y Young, S (eds.) (1997) *The Politics of Sustainable Development. Theory, Policy and Practice Within the European Union*. London y New York: Routledge.
- Battelle Institute. (1978). *The Selection of Projects for EIA*. Bruselas: Commission of the European Communities Environment and Consumer Protection Service.
- Bravo, E. (26 de diciembre de 2020). Detienen a exfuncionario de la SEDUVI por uso ilegal de atribuciones. La Jornada. Recuperado de: <https://cutt.ly/ilTljGM>
- Brenner, N. y Theodore, N. (2002). "Cities and the geographies of actually existing neoliberalism", *Antipode*, 34(3), 349-379.
- Brouwer, S., Rayner, T., y Huitema, D. (2013). "Mainstreaming Climate Policy: The Case of Climate Adaptation and the Implementation of EU Water Policy", *Sage Journals*, 31(1), 134-153.
- Castro, E. (2015) *La producción social de la vivienda popular en Coyoacán, Distrito Federal: el caso de Pedregal de Santo Domingo*. (Tesis de licenciatura). UNAM: CDMX.

- Cejudo, G. y Michel, C. (2017). "Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration", *Policy Sciences*, 50(4), 745-767. Extraído de: <https://doi.org/10.1007/s11077-017-92815>
- Chávez, B. y Sánchez, A. (2012). "Planning hydroelectric power plants with the public: a case of organizational and social learning in Mexico", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 26(3), 163-176.
- Clarck, B. (1984) Environmental Impact Assessment (EIA): Scope and Objectives, en: Clark, B. y Tomlison, P. (1984) *Perspectives on Environmental Impact Assessment*, USA:D. Reidel publishing company.
- Collier, U. (1994), *Energy and Environment in the European Union*, Aldershot: Ashgate.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2017). "Reporte a Mecanismos Internacionales. Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Ciudad de México". Recuperado de: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/pueblos-indigenas-cdmx.pdf>
- CONAGUA. (2016). "Acuerdo por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de las aguas nacionales subterráneas del acuífero Zona Metropolitana de la Cd. de México, clave 0901, en la Ciudad de México, Región Hidrológico-Administrativa Aguasdel Valle de México, México: Diario Oficial de la Federación". Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5453759&fecha=26/09/2016
- Contreras, A. (13 de diciembre de 2018). Suspenden Construcción de Aztecas 215. Vecinos van por cancelación. Pie de Página. Recuperado de: <https://piedepagina.mx/suspenden-construccion-de-aztecas-215-vecinos-van-por-cancelacion/>
- Coria, I. D. (2008). El estudio de Impacto Ambiental: características y metodologías. *Invenio*, 11(20), 125-135. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87702010>
- Correa, X. y Noguerón, L. (2018). *Micrópolis, Pedregal de Santo Domingo, Ciudad de México*. (Tesis de Licenciatura). UNAM, CDMX.
- Cuenya, B. (2000). Globalización y políticas urbanas. Transformaciones de las políticas urbanas en Buenos Aires, *Sociológica*, 42, 37-57.
- Culhane, P. (1993). "Post-EIS Environmental Auditing: A first step to making rational environmental assessment a reality." *The Environmental Professional* 15(1), 66-75.
- Diario Oficial de la Federación. (9 de diciembre de 1976). Reglamento de Planes Parciales. Recuperado de: <https://cutt.ly/elTiAye>
- Diario Oficial de la Federación. (10 de diciembre de 1976). Reglamento del Registro del

- Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Recuperado de: <https://cutt.ly/EITizbp>
- Diario Oficial de la Federación. (20 de abril de 1982). Reglamento de zonificación para el Distrito Federal”. Recuperado de: <https://cutt.ly/VITofEz>
- Diario Oficial de la Federación. (25 de enero de 1990). Reglamento de servicio de agua y drenaje del Distrito Federal. Recuperado de: <https://cutt.ly/wITadl2>
- Diario Oficial de la Federación. (30 de mayo del 2000). Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental. Recuperado de: <https://cutt.ly/ilTpMRT>
- Díaz, J. (2 de abril de 2016). Aztecas 215: la gota que derramó el vaso. Subversiones. Recuperado de: <https://cutt.ly/JITWwiR>
- Dietz, T. y Stern, P. (2008). Public Participation in environmental assessment and decision making. *Consensus Study Report*.
- Duhau, E. (1988). “Planeación Metropolitana y Política urbana en la Ciudad de México”, *Estudios demográficos y urbanos*, 3(1).
- Dupont, Claire (2015). *Climate Policy Integration into EU Energy Policy: Progress and prospects*, Routledge.
- Dupont, C. y Primova, R. (2011). “Combating complexity: the integration of EU climate and energy policies”, *European Integration* 15(8), 1-20, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2011-008.pdf>
- Echevarren, J. (2007). “Aspectos socioeconómicos de la evaluación de impacto ambiental”, *Revista internacional de sociología*, 65(47).
- Espinosa, R. (2015). “Conflictos socioambientales y pobreza: el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México”, *Revista Colombiana de Geografía*, 24(1), 193-212.
- Espinoza, G. (2007). *Gestión y fundamentos de evaluación de impacto ambiental*. Chile: BID-CED.
- Fernández, E. (2014). Integración de la Política ambiental en México: El caso de la Política Agropecuaria, *Gestión y Política Pública*, 23(2), 465-505, Extraído de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n2/v23n2a6.pdf>
- Ramón Reyes Rodríguez, Olga Clarisa Becerra Mercado (coords.) (2016). El caso de la colonia Pedregal de Santo Domingo, Coyoacán. 238-259. *Ciudad y salud. El entorno urbano como promotor de calidad de vida* Universidad de Guadalajara.

- Flores, E. (2016). Densificación en el hábitat popular y problemas de salud: causas y consecuencias. El caso de Pedregal de Santo Domingo, Coyoacán. Reyes, R. y Becerra, O (coords). *Ciudad y salud. El entorno urbano como promotor de calidad de vida*, México: Universidad de Guadalajara.
- Formby, J. (1990). "The politics of environmental impact assessment." *Impact Assessment Bulletin*, 8(2), 191-196.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (29 de enero de 2004). Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Recuperado de: <https://cutt.ly/QITpfU5>
- Garmedia, A., Salvador, A., Crespo, C., y Garmedia, L. (2005). Evaluación de impacto ambiental. Madrid: Pearson, p. 416.
- Garza, G. (1986). "Planeación urbana en México en el periodo de crisis 1983-1984". *Estudios demográficos y urbanos*, 1(1), 72-96.
- Garza, G. (1989). Una década de planeación urbana-regional en México. 1978-1988. México: El Colegio de México.
- Garza, G. (2003). La urbanización en México en el siglo XX. México: El Colegio de México.
- Gerger, A; Nilsson, M.; Engström, R. y Hagberg, L. (2007). "Theory and Methodology for EPI Analysis" en: Mans Nilsson y Katarina Eckerber (eds). *Environmental policy integration in practice*. London:Earhscan.
- Glasson, J., Therivel, R., y Chadwick, A. (1993). Introduction to environmental impact assessment. London: UCL Press, pp- 458.
- Glucker, A., Driessen, P., Kolhoff, A.,y Runhaar, H. (2013). "Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?". *Environmental impact assessment review*, 43, 104-111.
- Gómez, L. (6 de diciembre del 2016). Desalojan plantón de predio donde afloró unacuífero. La Jornada. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2016/12/06/capital/037n1cap>
- González, A. (1ro de septiembre de 2016). Estudio sobre un acuífero desmiente a Patricia Mercado. La Jornada. Recuperado de: <https://cutt.ly/VITW58N>
- González, R. y Quintero, J. (5 de mayo de 2016). Obra en Aztecas 215 causa daños a viviendas y terrenos cercanos. La Jornada. Recuperado de: <https://cutt.ly/Lk4stLn>

- Gupta, J. y Van Der Grijp, N. (2010). *Mainstreaming Climate Change in Development Cooperation. Theory, Practice and Implications for the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press
- Guevara, A. (2005). "Política Ambiental en México: génesis, desarrollo y perspectivas", *ICE*, 821, 163-175.
- Gutmann, M. (2000) *Ser hombre de verdad en la ciudad de México, ni macho ni mandilón*. México: El Colegio de México.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press, UK: Oxford.
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: AKAL.
- Hill, J. y Jordan, J. (1993) "The greening of government: lessons from the White". *Paper process*, 14(3), 3–9.
- Hidalgo, R. y Janoschka, M. (2014) *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile
- Hovden, E. and S. Torjussen (2002), 'Environmental policy integration in Norway', in W. Lafferty, M. Nordskog and H.A. Aakre (eds), *Realizing Rio in Norway: Evaluative Studies of Sustainable Development*, Oslo: ProSus, University of Oslo
- Hughes, R. (1998). *Environmental Impact Assessment and stakeholder involvement*. *Environmental Plan Issues*, 11.
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda*. México: INEGI.
- Instituto de Geología. (2016). *Reporte técnico Origen del agua que aflora en el predio Aztecas 215, Pueblo de los Reyes, Coyoacán, Ciudad de México*. Recuperado de: <https://cutt.ly/JITQykh>
- Iracheta, A. (2003). "Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México", *Papeles de Población*, 9(36), 211-239.
- IAIA. (2006). "Public Participation. International Best Practice Principles", *Special Publication*, 4.
- Isunza, G. y Méndez, B. (2011). "Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad México", *EURE*, 37(111), 107-129.
- Jacob, K., & Volkery, A. (2004). "Institutions and instruments for government self-regulation: environmental policy integration in a cross-country perspective" *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 6(3), 291-309.

- Jacob, K., Volkery, A. y Lenschow, A. (2008). "Instruments for environmental policy integration in 30 OECD countries, en: Andrew Jordan, y Andrea Lenschow(, *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 24-48.
- Jänicke, M. (2002). "The political system's capacity for environmental policy, en: Weidner. H. y Jänicke M. (Eds.) *Capacity Building in National Environmental Policy*, (1-18) Berlin: Springer.
- Jänicke, M., y Jörgens, H. (2009). "New Approaches to Environmental Governance", en Arthur Mol, David Sonnenfeld y Gert Spaargaren, *The Ecological Modernisation Reader: Environmental Reform in Theory and Practice*. London y Nueva York: Routledge.
- Jefatura de gobierno. (20 de octubre de 2020). Entrevista a la Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo, durante la presentación de obras de reposición del pozo directo 24. Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://cutt.ly/hITODbJ>
- Jordan, A., y Lenschow, A. (2000). "Greening the European Union: what can be learned from the 'leaders' of EU environmental policy?", *European Environment*, 10(3), 109-120.
- Jordan, A. (2002). "Efficient Hardware and Light Green Software: Environmental Policy Integration in the UK", en: Andrea Lenschow, *Environmental policy integration: Greening sectoral policies in Europe*. London: Earthscan.
- Jordan, A. y Schout, A. (2006). *The Coordination of the European Union, Exploring the Capacities of Networked Governance*, New York: Oxford University Press.
- Jordan, A. (2008). "The governance of sustainable development: taking stock and looking forwards", *Environment and Planning*, 26(1), 17– 33.
- Jordan, A. y Lenschow A. (2010). "Policy Paper Environmental Policy Integration: a State of the Art Review", *Environmental Policy and Governance*, 20(3), 147-157. Extraído de: <https://doi.org/10.1002/eet.539>
- Katharina Rietig (2012) *Integración de la política climática más allá de los principios*, Centro de economía y política de cambio climático, Grantham: Instituto de Trabajo sobre el Cambio Climático y el Medio Ambiente, No. 86.
- Kuri, P. (2009). "La ciudad y los nuevos procesos urbanos, cultura y representación urbana", *Cultura y representaciones urbanas*, 6(3), 163-187.
- Kunz, I. (2017). *Planeación metropolitana. En busca de la integralidad*. México: Siglo XXI.
- Lafferty, W. y Langhelle, O. (1999). *Towards sustainable development: on the goals of development- and the conditions of sustainability*. London: Macmillan

- Lafferty, W. y Kudsén, J. (2007). "The issue of balance and trade-offs in environmental policy integration: How will we know EPI when it see it?" Working paper, ProSus, 3(4).
- Lafferty, W. y Meadowcroft, W. (2000). Implementing sustainable development: strategies and initiatives in high consumption countries. New York: Oxford University Press.
- Lafferty, W. (2002). Adapting Government Practice to the Goals of Sustainable Development, paper 1/02, Paris: OECD.
- Lafferty, W. y Hovden E. (2003). "Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework", *Environmental Politics*, 12(3), 1-22. Extraído de: <https://doi.org/10.1080/09644010412331308254>
- Lawrence, D. (1997). "Lafferty, W. (2004). From environmental protection to sustainable development. In Governance for Sustainable Development, Lafferty W (ed.). Elgar: Cheltenham
- Lafferty, W. y Knudsen, J. (2007). The Issue of 'Balance' and Trade-offs in EPI, EPIGOV Working Paper. : Berlin: Ecologic.
- Lezama, J. y Domínguez, J. (2006). "Medio Ambiente y sustentabilidad urbana", *Papelesde Población*, 12(49).
- The need for EIA theory-building", *Environmental Impact Assessment Review*, 17 (2), 79–107. Extraído de: 10.1016/S0195-9255(97)00030-9
- Lele, S. (1991). "Sustainable Development: A Critical Review" *World Development*, 19(6), 607-621.
- Lenschow, A. (1997). Variation in EC environmental policy integration: agency push within complex institutional structures, *Journal of European Public Policy*, 1, 109-127.
- Lenschow, A. (1999). "The Greening of the EU: the Common Agricultural Policy and the Structural Funds" , *Environment & Planning*, 17, 91-108.
- Lenschow, A. (2002). Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe, Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Lenschow, A. (2002a) Greening the European Union: An Introduction, en: Andrea Lenschow, A. (2002b). "New Regulatory Approaches in 'Greening' EU Policies", *European Law Journal*, 8(1), 19-37.
- Lenschow A. (2010) "Interpretations of environmental policy integration in theory and practice". En: von Homeyer I, Goría A, Nilsson M, Pallemáerts M (eds). The Promise and Practice of Environmental Policy Integration. Elgar: Cheltenham (in press).

- Ley Ambiental del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Distrito Federal, 13 de Enero del 2000.
- Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 13 de Enero del 2000.
- Ley de Desarrollo Urbano Del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Distrito Federal, 15 de julio de 2010.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental. Diario Oficial de la Federación, México, 28 de enero de 1988. (Fracción recorrida 28 de enero de 2001).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, México, 29 de septiembre de 1976. (Artículo reformado 9 de abril de 2012).
- Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 24 de abril de 2001.
- Liberatore, A. (1997). "The integration of sustainable development objectives into EU policy making: Barriers and prospects", En: Susan Baker et al., *The Politics of Sustainable Development*. London: Routledge, 108–26.
- Lourdes, A. (1997). "La regularización de la tenencia de la tierra en Santo Domingo de los Reyes (Distrito Federal)". En: Antonio Azuela y François Tomas (coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México: PUEC UNAM, 297-321.
- Lundqvist, L. (2004). *Sweden and Ecological Governance: Straddling the Fence*. UK: Manchester University Press.
- Maldonado, M. (15 de septiembre de 2020). Tres amigos y un cartel inmobiliario de la CDMX. El Universal. Recuperado de: <https://cutt.ly/uITU63k>
- Martínez, D. (15 de abril de 2019). Vecinos de aztecas 215 en Coyoacán denuncian que continúan obras pese a la suspensión. Reporte Índigo. Recuperado de: <https://cutt.ly/pk4E8Ay>
- Mejorada, M. (2017). "Corrupción e impunidad, la marca de la CDMX. La política urbana y la violación sistemática de los derechos humanos", en Patricia Rmírez (coord). *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*. México: UNAM-IIS-Facultad de Arquitectura.p. 711-750.
- Micheli, J. (2002). "Política Ambiental en México y su dimensión regional", *Región y Sociedad*, 23, 130-170.
- Mickwitz, P., Aix, F., Beck, S., Carss, D., Ferrand, N., Görg, C., Jensen, A., Kivimaa, P., Kuhlicke, C., Kuindersma, W., Máñez, M., Melanen, M., Monni, S., Pedersen, A.B.,

Reinert, H., Bommel, S. y Van Source, H. (2009). "Climate Policy Integration, Coherence and Governance", *PEER Report No. 2*.

Morgan, R. (2012). "Environmental impact assessment: the state of the art", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 20(1).

Navarrete, M. (2018). La construcción urbana y el medio ambiente, algunas consideraciones para su estudio en la Ciudad de México, en Isaac Egurrola, Jorge Eduardo y Rózga Luter, Ryszard (coords.), *Empresas, Actores sociales e instituciones en la organización productiva del territorio y la innovación para el desarrollo local*. México: UNAM. p. 140-155.

Nilsson, M. y Nilsson, L. (2005). "Towards climate policy integration in the EU: evolving dilemmas and opportunities", *Journal Climate Policy*, 5(3), 363-376.

Nunan, F., Campbell, A. y Foster, E. (2012). "Environmental Mainstreaming: the Organisational Challenges of Policy Integration", *Public Administration and Development*, 32:3, 262-277.

OECD. (2002). Indicators to Measure Decoupling of Environmental Pressure from Economic Growth, Paris: OECD.

O'Faircheallaigh, C.(2010). "Public participation and environmental impact assessment: purposes, implications, and lessons for public policy making, *Environmental Impact Assessment Review*, 30 (1), 19–27.

Olivera, P. y Delgadillo, V. (2014). "Políticas empresarialistas en los procesos de gentrificación en la Ciudad de México", *Revista de Geografía Norte Grande*, 58, pp. 111-133.

ONU. (1992). Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, Río de Janeiro, Brasil. Extraído de: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

ONU-Hábitat. (2016). World Cities Report 2016. Nairobi: UN-Habitat:

O'Toole Jr., J. y Meier, J. (2004). "Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 469-494. Extraído de: [Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking](#)

Organización Internacional del Trabajo (1991). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Recuperado de: <https://cutt.ly/Rk4ONay>

- Ortolano, L. y Shepherd, A. (1995). "Environmental impact assessment: challenges and opportunities", *Impact Assessment*, 13, 4-30.
- Pardo, M. y Salinas, L. (2018). "Urbanismo neoliberal en la expansión de las ciudades. El caso de Ciudad de México", *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 28 (1).
- Pierre, A., Enserink, B., Connor, D. y Croal, P. (2006) Public participation. International Best Practice. Report number: Special Publication Series, 4.
- Poma, A (2018). La defensa del agua en la Ciudad de México: El caso de la asamblea general de pueblos, barrios, colonias y pedregales de Coyoacán, *Seminario Estudios Teórico y Empíricos sobre Agua, Territorio y Sociedad en la Historia*, Instituto Mora.
- Poma, A. (2019). Cambio climático y activismo ambiental: el papel de los apegos al lugar, *Tla-melaua*, 13(46).
- Perevochtchikova, M. (2013). "La evaluación de impacto ambiental y la importancia de los indicadores ambientales", *Gestión y Política Pública*, 22(2), 283-312.
- Persson, Å. (2004). "Environmental policy integration: An Introduction". *Policy Integration for Sustainability*, Stockholm Environment Institute.
- Pérez, J. (2010). "La política ambiental en México. Gestión e instrumentos económicos", *El cotidiano*, 162, 91-97.
- Peters, G. (1998) "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination", *Public Administration*, 76(2), 295-311. Extraído de: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>
- Petts, J. (2003). Barriers to deliberative participation in EIA: learning from waste policies, plans and projects, UK: Imperial college press, 5(3).
- Poniatowska, E. (2000). La invasión del Pedregal de Santo Domingo. La Jornada. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx>
- Portal, M. (coord). (2017). Ciudad global, procesos locales: megaproyectos transformaciones socioespaciales y conflictos urbanos en la Ciudad de México. México: Juan Pablos Editores-UAM.
- Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial. (2014). Expediente PAOT-2014-3282-SOT-1459. Recuperado de: <https://cutt.ly/JITQykh>
- Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial. (2016). Expediente PAOT-2016-1112-SOT-413. Recuperado de: <https://cutt.ly/JITQykh>
- Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial. (2017). Expediente PAOT-2017-2142-SOT-886. Recuperado de: <https://cutt.ly/JITQykh>

- Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial. (2017). Expediente PAOT-2017-1786-741. Recuperado de: <https://cutt.ly/JITQykh>
- Quintero, J. (20 de abril de 2019). Quiero Casa sigue con obras en Aztecas 215 a pesar de denuncias. La Jornada.
- La Jornada (2020). Vecinos de Pedregales exigen verificación del inmueble de Aztecas 215.
- Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Distrito Federal, 26 de marzo de 2004.
- Redacción. (23 de marzo de 2017). Inversión empresarial de 13 mil millones de dólares en la CDMX rebasa expectativas: Mancera. Excelsior. Recuperado de: <https://cutt.ly/1ITUxvj>
- Roa, W. (24 de noviembre de 2016). Quiero Casa podrá continuar con su obra en Aztecas 215. Excelsior.
- Rodríguez, J. (2002). La flora del Pedregal de San Ángel. México: Instituto Nacional de Ecología.
- Rosas, F., Rogel, I. y Cecilia, K. (2016). "Planeación metropolitana, políticas públicas, y gobernanza territorial: orígenes y fundamentos conceptuales en México", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16, 41-56.
- Salinas, L. y Pardo, A. (2018). "Urbanismo neoliberal en la expansión de las ciudades. El caso de la Ciudad de México", *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 28(1).
- Salazar, C. (2014). Suelo y política de vivienda en el contexto neoliberal mexicano, en. Silvia Guiorguli y Vicente Ugalde (coords.) *Gobierno, Territorio y Población: las políticas públicas en la mira*. México: El Colegio de México, p. 343-372.
- Sánchez, Luis Enrique (2011). Evaluación del Impacto Ambiental Conceptos y Métodos. Edición en español-Bogotá D.C. (Colombia). Ed. Ecoe. Ediciones. 479 pp.
- Schout, Adriaan y Jordan, Andrew (2008) Administrative instruments, en: Jordan, Andrew y Lenschow Andrea, Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability, (49-69), UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Schteingart, M. (1989). Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México. México: El Colegio de México.
- Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México (2014). Expediente "007975, SEDEMA, 2014". Recuperado de: <https://cutt.ly/JITQykh>

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2017). Respuesta a la solicitud de respuesta de vigencia del dictamen “SEDUVI, DGAU, 19353, 2014”. Recuperado de: http://www.paot.org.mx/micrositios/azteca215/pdf/Respuestas/OF-RSP-DGAU-7363_Censurado.pdf
- Sierra, A. (2019). Justicia Ambiental, ciudadanía, y la productividad social de los conflictos urbanos por agua: la Asamblea de Pueblos, Barrios Colonias y Pedregales de Coyoacán. Tesis de maestría. El Colegio de México: México.
- Solta Pruna (2 de abril de 2016) Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Ecológico. Recuperado de: <http://www.soltapruna.com/ordenamiento-territorial-y-ordenamiento-ecologico/>
- Solorio, I. y Miranda, C. (2019). La integración de políticas climáticas y ambientales en México: el cambio hacia una agenda de investigación en las ciencias político-administrativas, *Encrucijada*, 32.
- Toledo, V. (2016) Ecocidio en México: la batalla final es por la vida. México: Grijalbo.
- Toledo, V., Garrido, D., y Barrera Basols, N. (2013). Conflictos socioambientales, resistencias ciudadanas y violencia neoliberal en México, *Ecología Política*, 46, 115-124.
- Tosun, Jale y Solorio, Israel (2011) “Exploring the Energy-Environment Relationship in the EU: Perspectives and Challenges for Theorizing and Empirical Analysis”, *European Integration online Papers*, 15:7, 1-15, Extraído de: <https://dx.doi.org/10.1695/2011007>
- Tudela, F; Gupta, S.; y Peeva, V. (2003), *Institutional Capacity and Climate Actions*, Organisation for Economic Cooperation and Development, París: Francia
- Underdal A. 1980. Integrated marine policy: what? why? how? *Marine Policy*: 159–169. Extraído de: [https://doi.org/10.1016/0308-597X\(80\)90051-2](https://doi.org/10.1016/0308-597X(80)90051-2)
- Unikel, L., Ruiz, C., y Grza, G. (1976). El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras. México: El Colegio de México.
- Uvalle, Berrones Ricardo, (2009) “Gestión de Redes Institucionales”, *Convergencia; Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 16, 41-72
- Wilkins, H., (2003). The need for subjectivity in EIA: discourse as a tool for sustainable development. *Environmental Impact Assessment Review*, 23 (4), 401–414. Extraído de: [https://doi.org/10.1016/S0195-9255\(03\)00044-1](https://doi.org/10.1016/S0195-9255(03)00044-1)
- Wong-González, P. (2009). “Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI”, *Estudios sociales*, 17.

World Commission on Environment and Development (WCED) (1987) Our Common Future, Oxford: Oxford University Press.

Zambrano, L., y Canteiro, M. (13 de diciembre del 2016). El caso de Avenida Aztecas 215: desperdicio de agua a gran escala. Nexos. Recuperado de <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1095>