



Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y ambientales

**LA ACCION INSTITUCIONAL FRENTE A LOS PROCESOS DE
URBANIZACION EN LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS
EL CASO DE LOS REMEDIOS, NAUCALPAN**

Tesis presentada por
GIOVANNA MONTAGNER

Para optar por el grado de
MAESTRA EN ESTUDIOS URBANOS
Promoción 2007-2009

Directora
MARTHA ROSA SCHTEINGART GARFUNKEL

Lectora
CLARA EUGENIA SALAZAR CRUZ

INDICE

AGRADECIMIENTOS	5
INTRODUCCION	7
I. MARCO CONCEPTUAL Y ENFOQUE DE LA INVESTIGACION	
1.1 Los estudios sobre los procesos de urbanización en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas	10
1.2 Conceptos para el análisis de la acción institucional	17
1.2.1 <i>La fragmentación de la estructura del Estado</i>	17
1.2.2 <i>Algunos conceptos para interpretar el papel de los conflictos autoridades-ciudadanos en la activación del derecho y de las instituciones ambientales</i>	19
1.3 Estrategia metodológica de la investigación	22
II. MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL DE LA GESTION URBANO-AMBIENTAL	
2.1 Marco jurídico-institucional de la gestión urbano-ambiental: nivel federal	26
2.1.1 <i>El régimen de regulación de los asentamientos humanos en México</i>	26
2.1.2 <i>Las Áreas Naturales Protegidas de carácter federal en el contexto del actual sistema de protección ambiental mexicano</i>	28
2.2 Marco jurídico-institucional de la gestión urbano-ambiental en el Estado de México	31
2.2.1 <i>La gestión urbana en el Estado de México: marco normativo y distribución de competencias</i>	31
2.2.2 <i>Marco jurídico-institucional de las Áreas Naturales Protegidas de jurisdicción del Estado de México</i>	35
2.3 Marco jurídico-institucional de la gestión urbano-ambiental en el municipio de Naucalpan	37
2.3.1 <i>El proceso de institucionalización de la gestión urbana y ambiental Municipal</i>	37

2.3.2	<i>Marco jurídico-institucional de la gestión urbano-ambiental municipal</i>	40
-------	--	----

III. HISTORIA ADMINISTRATIVA Y PROBLEMÁTICA DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE LA ZONA DE LOS REMEDIOS, NAUCALPAN

3.1	Caracterización geográfica y socio-económica del municipio de Naucalpan y de la zona de Los Remedios	45
3.2	Antecedentes administrativos de las Áreas Naturales Protegidas en la zona de Los Remedios	52
3.2.1	<i>Antecedentes administrativos del Parque Nacional Los Remedios</i>	52
3.2.2	<i>Antecedentes administrativos del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan</i>	56
3.3	Los procesos de urbanización de las Áreas Naturales Protegidas en la zona de Los Remedios	60
3.3.1	<i>Los procesos de urbanización en el Parque Nacional Los Remedios</i>	60
3.3.2	<i>Los procesos de urbanización en el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan</i>	65

IV. ACCIÓN INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE LA ZONA DE LOS REMEDIOS

4.1	Las limitantes a la acción institucional	70
4.2	La movilización vecinal: la activación del derecho y de las instituciones urbano-ambientales	80
4.2.1	<i>La participación ciudadana en la protección de las Áreas Naturales Protegidas de la zona de Los Remedios</i>	80
4.2.2	<i>La activación del derecho y de las instituciones urbano-ambientales por las asociaciones de vecinos</i>	84

	CONCLUSIONES	91
--	---------------------	----

	BIBLIOGRAFÍA	97
--	---------------------	----

INDICE DE CUADROS, MAPAS E IMÁGENES

Cuadros

III.1	Población total, rural y urbana del municipio de Naucalpan, 1930-1960	47
III.2	Población y tasas de crecimiento en el municipio de Naucalpan, 1950-2005	48
III.3	Superficie y tasas de crecimiento de la mancha urbana del municipio de Naucalpan entre 1950 y 2000	48
III.4	Resumen de la historia administrativa del Parque Nacional Los Remedios y del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan	58
III.5	Colonias, fraccionamientos y pueblos en el Parque Nacional Los Remedios	64
IV.1	Instituciones involucradas en la problemática de Los Remedios	73

Mapas

III.1	Ubicación del municipio de Naucalpan en la Zona Metropolitana del Valle de México	46
III.2	Usos del suelo en el municipio de Naucalpan	51
III.3	Poligonales de las Áreas Naturales Protegidas ubicadas en la zona de Los Remedios	59

Imágenes

III.1	El suroeste del Parque Nacional Los Remedios en 1943	62
-------	--	----

AGRADECIMIENTOS

La realización de esta investigación no hubiera sido posible sin la ayuda de numerosas personas e instituciones. Ante todo, quisiera agradecer a la Profa. Martha Schteingart y a la Profa. Clara Salazar, que con sus consejos y preguntas me orientaron de manera excelente durante todo el trabajo.

En segundo lugar, quiero expresar mi reconocimiento a los funcionarios de las siguientes instituciones: la Delegación de la PROFEPA en la Zona Metropolitana del Valle de México, la CEPANAF, la Coordinación General de Conservación Ecológica de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México, el IMEVIS (Delegación Regional Naucalpan), así como a la Dirección General de Desarrollo Urbano, la Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos y la Dirección General de Medio Ambiente del municipio de Naucalpan. La disponibilidad con la que contestaron a mis preguntas y la gran cantidad de datos y documentos administrativos que me permitieron consultar fueron determinantes para la realización de este trabajo. De manera especial, agradezco a Gilberto Villanueva, Carlos Nieto y Aidé Sosa de la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de Naucalpan, por todo el tiempo que me dedicaron y por la confianza con la que compartieron conmigo la información de la que disponen. Asimismo, agradezco a Patricia Canales, presidenta de la Fuerza Unida en Pro de las Áreas Verdes, por explicarme de manera detallada la actividad de su asociación e invitarme a unos interesantes encuentros entre los ciudadanos y las autoridades, y al Prof. Víctor Vallejo (FES Acatlán), por ayudarme a entender los límites y los alcances de la gestión urbana en Naucalpan.

Estoy también agradecida al Prof. Antonio Azuela, por introducirme a la problemática de la urbanización en las Áreas Naturales Protegidas en México, al Prof. Vicente Ugalde, por asesorarme con relación al marco conceptual de la tesis, a Raúl Lemus (Laboratorio de Análisis Espacial de El Colegio de México), Rubén Langle y Javier Tun, por ayudarme a elaborar los mapas insertados en el tercer capítulo, y a Rosibel Kreimann, por su amistad y apoyo a lo largo de todo el trabajo, y especialmente por leer con atención mi borrador y darme unos útiles comentarios.

Por último, no puedo dejar de agradecer a mi compañero Alejandro, por apoyarme constantemente, por escuchar pacientemente mis dudas y darme confianza, así como por

ayudarme a corregir el texto y por las interesantes conversaciones que tuvimos con respecto a los resultados del trabajo de campo, las cuales contribuyeron a enriquecer el análisis aquí presentado.

INTRODUCCION

El rápido y descontrolado crecimiento urbano que han vivido las principales ciudades mexicanas ha acabado, en más de un caso, por englobar o ejercer una fuerte presión sobre las Áreas Naturales Protegidas (ANP) ubicadas en sus alrededores.

La urbanización de las ANP - con la pérdida de cubierta vegetal que comporta - constituye un importante problema ambiental para las urbes, porque estas áreas de reserva natural, además de ser lugares de esparcimiento para la población urbana, le prestan servicios ambientales imprescindibles, entre ellos la captación de agua (que contribuye a la recarga de los acuíferos), la estabilización del clima y la prevención de la erosión del suelo.

Ahora bien, la urbanización de las ANP no es otra cosa que un problema de ordenamiento del territorio, y éste representa una de las tareas primordiales y fundamentales del Estado; las autoridades públicas son los únicos actores que disponen de los recursos legales, el poder de coerción y las estructuras administrativas para coordinar la acción de los diferentes actores sociales sobre el territorio. Actualmente en México existen dos sectores especializados en la realización de esta tarea, a saber el sector urbano y el sector ambiental de la administración: el primero se encarga del ordenamiento de las zonas urbanas y el segundo de la zonificación de los espacios rurales y naturales.

El objetivo de este trabajo es entonces explicar por qué, a pesar de que existe un gran número de instituciones urbanas y ambientales que deben intervenir en los procesos de urbanización de las ANP, hasta hoy éstos no han sido controlados.

Con este fin, analizaré el caso de Los Remedios, un área ubicada en el centro de la zona urbana del municipio de Naucalpan (Estado de México), en la cual se encuentran dos ANP parcialmente superpuestas (el Parque Nacional Los Remedios y el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan) que han sido el escenario de un extensivo proceso de urbanización, tanto irregular como formal. La idea que está en el fondo de esta investigación es descubrir como se ha caracterizado a través del tiempo la acción de las instituciones urbano-ambientales frente a esta problemática, a la luz del contexto sociopolítico local en que se ha desarrollado, así como de las principales transformaciones del marco jurídico-institucional ocurridas en México en las últimas

décadas. Por lo tanto, me propongo reconstruir el proceso de institucionalización de la gestión urbano-ambiental a nivel federal, estatal y municipal e identificar las instituciones a las cuales actualmente compete intervenir en el control de los procesos de urbanización en los dos parques mencionados, para luego analizar las funciones que les asigna la normatividad vigente, los problemas que presenta el ejercicio concreto de estas funciones y cuáles visiones del territorio e intereses políticos-económicos éste refleja. Además, me propongo explicar el papel que juegan los vecinos autoorganizados en la protección de los parques y las transformaciones que logran en la acción institucional por medio de la movilización ciudadana comenzada en el 2006.

De esta forma, pretendo demostrar que, si bien la institucionalización de la gestión urbano-ambiental en las últimas décadas ha generado una mayor intervención gubernamental frente a los procesos de urbanización de los parques objeto de estudio, ésta no ha sido efectiva. Asimismo, pretendo explicar cómo en los últimos años la participación autoorganizada de los ciudadanos naucalpenses para la protección de los parques ha permitido la parcial corrección de las limitaciones de la acción institucional.

El texto está integrado por cuatro capítulos y una parte final en que se presentan las conclusiones generales de la investigación. En el primer capítulo, llevo a cabo una revisión crítica de las investigaciones sobre la urbanización en las ANP mexicanas: además de describir brevemente los diferentes casos estudiados, sintetizo los enfoques utilizados y las principales conclusiones de los autores. A la luz de esta revisión, justifico mi decisión de enfocar este trabajo en la acción institucional, para luego articular un marco conceptual útil para el análisis de este aspecto y exponer la estrategia metodológica adoptada.

El segundo capítulo ofrece un panorama del proceso de institucionalización de la gestión urbano-ambiental en el nivel federal, estatal y municipal ocurrido en México en las últimas décadas, el cual constituye el marco en que se ha desarrollado la acción institucional en el caso estudiado. Asimismo, presenta la distribución de competencias establecida por la normatividad vigente en materia de ANP, de regulación de la expansión urbana formal y de regularización de la tenencia de la tierra, los tres ámbitos de intervención de las autoridades urbanas y ambientales con respecto a la urbanización en las ANP. Por último, se describen las funciones y los principales problemas de las

instituciones federales, estatales y municipales que operan en estos ámbitos, mostrando los límites y los alcances de la gestión urbano-ambiental en el plano legal e institucional, para contrastarlos, en los capítulos que siguen, con los que emergen en el ejercicio real de las funciones.

Finalmente, el tercero y cuarto capítulos están dedicados al estudio de caso. El tercero comienza con una caracterización geográfica y socio-económica del municipio de Naucalpan, en que se delinean la temporalidad y las principales características de los procesos de urbanización que ha vivido a partir de los años cincuenta y se describe brevemente la zona de Los Remedios, objeto de esta investigación. Luego, se presenta la historia administrativa del Parque Nacional Los Remedios y del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan y se reconstruyen los procesos de urbanización que han sufrido. Con base en estos elementos, en el cuarto capítulo se analiza la acción de las diferentes autoridades urbanas y ambientales que en los últimos veinte años han intervenido, en diferentes momentos y maneras, en los procesos de urbanización de estos parques, así como los cambios inducidos en ésta por la movilización ciudadana.

I. MARCO CONCEPTUAL Y ENFOQUE DE LA INVESTIGACION

1.1 Los estudios sobre los procesos de urbanización en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas

Las investigaciones dedicadas a la problemática de la urbanización en las ANP mexicanas son pocas y casi todas recientes. Un estudio precursor en este sentido es el realizado en 1991 por Antonio Azuela con relación a la sierra del Ajusco (Distrito Federal), en que se analizan los diferentes marcos jurídicos que regulan los usos del suelo y el aprovechamiento de recursos naturales en ese territorio (la regulación de la propiedad y el aprovechamiento del territorio establecida por la Constitución, la legislación forestal, el régimen de los asentamientos humanos, el régimen de propiedad agraria y la legislación ambiental), identificando las interacciones y contradicciones que surgen entre ellos al momento de su aplicación. Azuela explica que para 1991 el Ajusco estaba sujeto a tres regímenes de protección ambiental superpuestos: el Parque Nacional Cumbres del Ajusco, decretado en 1936, un Área de Conservación Ecológica (hoy Suelo de Conservación) establecida en los planes de desarrollo urbano del D. F. a partir de 1980 y el Parque Ecológico de la Ciudad de México, creado en 1989 (Azuela, 1991: 225). Observando que éstos no impidieron el avance de la urbanización en el cerro, Azuela llega a la conclusión que “la práctica administrativa es cada vez más fragmentaria” y que “la superposición de leyes sectoriales acaba por hacer ininteligible para el ciudadano común la definición jurídica” del territorio (Azuela, 1991: 205 y 226). Ésta es sin duda una observación razonable (que como veremos queda confirmada por el caso de Los Remedios) pero el autor no la profundiza ni explica porque se da este fenómeno; sin embargo, dos estudios más recientes sobre la urbanización en las ANP del Distrito Federal enriquecen este primer núcleo de análisis. El primero, realizado por Keith Pezzoli, reconstruye de manera detallada la serie de zonificaciones de protección ecológica que fueron aplicadas en la sierra del Ajusco y su relación con el proceso de institucionalización de la gestión ambiental en México, para luego analizar los procesos de urbanización formal e irregular ocurridos en el Parque Ecológico de la Ciudad de México y el proyecto de Colonia Ecológica Productiva propuesto por los pobladores de la

colonia popular Los Belvederes, surgida al interior de este parque. Las reflexiones conclusivas del autor apuntan a cuatro problemas de la acción institucional: a) la política de contención de la expansión urbana a través de zonificaciones se basa en una visión equivocada de los espacios urbanizados como opuestos a los espacios naturales; b) la falta de equidad en el acceso a la vivienda y los mecanismo clientelistas de acceso al suelo; c) el reducido espacio de participación de la población local en la toma de decisiones sobre el territorio en que vive; y d) la ausencia de una planeación urbana integral y basada en criterios ecológicos (Pezzoli, 1998: 346-356).

El segundo, realizado por Martha Schteingart y Clara Salazar, consiste en la presentación del marco jurídico e institucional de la gestión urbano-ambiental en el D. F. y en el análisis de cuatro casos: dos de ellos referidos a la urbanización irregular en la sierra del Ajusco, específicamente en el Parque Ecológico de la Ciudad de México y en el ejido de San Nicolás Totolapan, ubicado en el Suelo de Conservación; mientras los otros dos casos tienen que ver con dos promociones inmobiliarias para los estratos alto y medio-alto en el Suelo de Conservación de la Delegación Cuajimalpa, en las cercanías del Parque Nacional Desierto de los Leones. En los cuatro casos, las autoras enfocan su atención en “las diferentes formas de aplicación y cumplimiento del marco legal urbano y ambiental” y por consecuencia en “la relación que han establecido las autoridades locales y los diferentes actores implicados en los dos procesos de expansión de la ciudad en áreas protegidas” (Schteingart y Salazar, 2005: 30). Su conclusión general es que la acción de las autoridades urbanas y ambientales en el Distrito Federal está caracterizada por la ineficiencia administrativa, la indefinición de competencias y la falta de coordinación intersectorial e intergubernamental (Schteingart y Salazar, 2005: 174). Estos problemas serían en parte generados por la falta de una interpretación única de las atribuciones asignadas por el marco jurídico vigente a las diferentes instituciones y por el traslape de disposiciones sectoriales relativas al ordenamiento del territorio, que se traduce en marcos jurídicos e institucionales no coordinados y a veces inconsistentes. Además, los estudios de caso relativos a la expansión urbana irregular en el Ajusco permiten observar que el régimen de protección se aplica difícilmente, porque entra en conflicto con las prácticas de regulación de los asentamientos irregulares, basadas en la negociación política. El incumplimiento no sancionado de la ley se observa también en el caso de las

promociones inmobiliarias, lo que refleja, por un lado, la escasez de recursos para realizar una vigilancia efectiva y, por el otro, la corrupción de las autoridades (Schteingart y Salazar, 2005: 179). Finalmente, con respecto al papel que juega el gobierno local en estas problemáticas, se evidencia que la gestión ambiental del Distrito Federal está atravesando un proceso de ajuste caracterizado por la transferencia progresiva de funciones en materia ambiental desde la Federación hacia el Gobierno del Distrito Federal y la “formulación y reformulación de un marco legal local” como consecuencia de las reformas político-institucionales de los años noventa (Schteingart y Salazar, 2005: 44 y 174).

Otro grupo de investigaciones estudia los procesos de expansión de la Zona Metropolitana de Monterrey en el Parque Nacional Cumbres de Monterrey. Patrice Melé estudió dos conflictos surgidos en los años noventa entre ciudadanos y autoridades locales con respecto a la construcción de fraccionamientos campestres y de lujo en el Cañón de Huajuco (municipio de Monterrey) y en la zona montañosa del municipio San Pedro Garza García, ambos incluidos en el parque¹. Como explica Melé, la decisión de estudiar conflictos puntuales se debe a que representan “momentos en los cuales la acción pública se plasma en un territorio” y en que emergen de manera más clara los intereses que están en juego, así como los recursos de los que disponen los diferentes actores sociales y sus representaciones de la ciudad, de la naturaleza y del deber ser de la acción pública urbano-ambiental (Melé, 2001 a: 15-17 y 52). El análisis se enfoca en dos aspectos: a) el papel de las relaciones intergubernamentales en la creación e implementación de las normas y b) los nuevos actores locales de la protección al ambiente y sus relaciones con los actores responsables de la gestión urbana (Melé 2001 a: 11-12). Estos casos son de gran interés para esta investigación, porque presentan numerosas analogías con el caso de Los Remedios. Desde el punto de vista normativo, destaca la progresiva superposición - en un mismo espacio - de regímenes de regulación del territorio pertenecientes a diferentes ámbitos (urbano y ambiental) y niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), lo que genera una situación de “pluralismo jurídico” (Melé, 2001 b: 113). Desde el punto de vista de la gestión urbano-ambiental

¹ Estos estudios de caso se ubican en el contexto de un análisis de “las modalidades de construcción de las prácticas sociales de los actores involucrados en la aplicación o no aplicación de las normas ambientales” en seis ciudades mexicanas (Melé 2001 a: 11).

concreta, sobresalen las nuevas formas de participación de las empresas inmobiliarias, las asociaciones ecologistas y los grupos de vecinos, que participaron activamente en el proceso de definición de como y donde la protección de la naturaleza era de interés público y justificaba por lo tanto la restricción de los usos del suelo permitidos. De manera específica, las asociaciones de residentes - apoyadas por asociaciones ecologistas - se movilizaron en contra de las autoridades municipales, debido a que éstas no reconocían la existencia del parque y habían decidido incorporar porciones de la ANP en sus planes de desarrollo urbano, lo que se debía en parte a la presión ejercida por los promotores inmobiliarios para que se abrieran nuevos espacios a la urbanización (Melé, 2001 b: 84, 65 y 68). Esta movilización se caracterizó por juntar dos tipos de reivindicaciones: por un lado la voluntad de los vecinos de preservar su acceso privilegiado a las áreas verdes y por el otro la protección de la naturaleza en si misma (Melé, 2001 b: 93). La estrategia de los vecinos consistió prevalentemente en “recursos jurídicos en contra de las autorizaciones dadas por autoridades locales y de los planes de urbanismo, pidiendo el respeto de la prohibición de construcción”, es decir la aplicación de la normatividad ambiental (Melé, 2001 b: 82 y 100). Como explica el autor, “los grupos movilizados utilizan la legislación federal para intentar limitar la discrecionalidad de la acción de los actores locales”: esto produjo, entre otras cosas, la reactivación del decreto del Parque Nacional Cumbres de Monterrey (expedido en 1939 y por décadas quedado en el olvido) a través de la denuncia popular a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y de la sucesiva intervención de esta institución (Melé, 2001 b: 84, 95 y 109).

A casi diez años de distancia, Antonio Azuela y Paula Mussetta averiguaron como ha evolucionado la situación del Parque Nacional Cumbres de Monterrey, detectando un desplazamiento del conflicto al Valle de Reyes (municipio de Santa Catarina), después que en 2000 se desincorporaron del mismo las áreas urbanizadas. En este caso, el conflicto involucra a las autoridades ambientales federales y al gobierno estatal: mientras las primeras consideran definitiva la redelimitación, el segundo presiona para que se desincorpore el Valle de Los Reyes del parque, para poderlo abrir a la urbanización, poniendo en discusión la facultad de la Federación para establecer restricciones al desarrollo urbano en su territorio. El conflicto se ha procesado por un lado en los juicios

de amparo promovidos por los propietarios de los terrenos ubicados en la zona y por el otro en el proceso de planeación urbana municipal. Con respecto a los juicios de amparo, Azuela y Mussetta reportan con preocupación que “los jueces federales que operan en Nuevo León recientemente han resuelto a favor de los propietarios de la tierra una serie de sentencias que anulan o restringen la vigencia del régimen de parque nacional”; mientras con relación a la intervención de las autoridades municipales explican que el municipio aprobó un plan para el desarrollo del Valle de Reyes y luego fue forzado a revocarlo por las protestas que éste desató (Azuela y Mussetta, 2008).

A esta revisión bibliográfica, cabe agregar la consideración de dos tesis de maestría, que aportan elementos interesantes al conocimiento de los procesos de urbanización en las ANP mexicanas. La tesis de Jade Latargère analiza de manera detallada el aspecto de la tenencia de la tierra en las ANP mexicanas y específicamente: a) el debate entre propiedad pública y propiedad privada del suelo en las ANP con una mirada a las experiencias internacionales y a la situación específica de México; b) las principales problemáticas conectadas con la tenencia de la tierra en las ANP mexicanas: el fracaso de las expropiaciones de las tierras incluidas en los polígonos protegidos, el reparto agrario al que fueron sujetas y los conflictos derivados, las modalidades de compraventa de los terrenos en relación con el tipo de propiedad y los impactos ambientales que esta mercantilización genera. Según explica el texto, la principal característica del modelo mexicano de ANP - es decir el hecho de que los terrenos protegidos son mayoritariamente de propiedad particular, ejidal o comunal - es también su principal problema, porque atribuye a los propietarios de los terrenos un papel clave en su conservación, que a menudo éstos no han ejercido por no tener los incentivos económicos para hacerlo (Latargère, 2007: 16-24). Esta debilidad de las ANP mexicanas es uno de los factores que explican los procesos de urbanización ocurridos en algunas de ellas, lo que es ilustrado por uno de los ejemplos presentados por la autora: el caso del Parque Nacional Tulum (Quintana Roo). El municipio de Solidaridad incorporó una porción del parque al plan de desarrollo urbano para luego autorizar un desarrollo turístico y residencial en esa zona, cuya propiedad estaba disputada entre la Federación (que expropió los terrenos pero no pagó alguna indemnización) y los propietarios originarios. El proyecto encontró la oposición de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

por estar en contra de la normatividad ambiental vigente, por lo que se generó un conflicto que veía las autoridades federales por un lado, y las autoridades municipales y los propietarios por el otro. El conflicto se resolvió con un acuerdo que condicionaba la autorización del desarrollo a la resolución judicial del conflicto sobre la tenencia, lo que, como en el caso del Valle de Reyes, implica la subordinación del derecho ambiental al derecho de propiedad (Latargère, 2007: 34-36). En la opinión de la autora, este tipo de problemas se podrían remediar de dos maneras: extendiendo la propiedad pública a todas las ANP o impulsando actividades económicas compatibles con un régimen de protección.

La problemática evidenciada por el trabajo de Jade Latargère emerge también en el caso de la Zona Sujeta a Conservación Ecológica Sierra de Guadalupe (norte del Distrito Federal), que a partir de los años sesenta sufrió un intenso proceso de urbanización irregular, basado en la venta ilegal de tierras ejidales a familias de bajos recursos (Cueto Mújica, 2007: 107-116). La tesis de Francisco Cueto Mújica reconstruye este proceso, analizando otro problema que a menudo caracteriza los asentamientos irregulares en ANP: la situación de alto riesgo de estos asentamientos, debido a su ubicación en terrenos no aptos para la urbanización.

Los trabajos arriba presentados merecerían un análisis más detallado, sin embargo esta rápida revisión nos permite delinear la problemática, así como los enfoques y las metodologías con que ha sido abordada hasta ahora. Con respecto al primer punto, los casos estudiados no son suficientes para establecer la magnitud de la problemática en México, sin embargo permiten observar que la urbanización afecta a las ANP ubicadas en las directrices de expansión urbana de las principales metrópolis del país o en las zonas de reciente desarrollo económico y urbanización, como es el caso de Quintana Roo. Otro aspecto importante es que los procesos de urbanización tienden a darse en territorios objeto de varios regímenes de ordenamiento del territorio superpuestos, lo que vuelve poco claros su definición jurídica y el ámbito de intervención de las diferentes autoridades, produciendo paradójicamente un vacío de regulación. Finalmente, hay que destacar que los asentamientos no son exclusivamente de tipo irregular, sino que se reportan varios casos de desarrollos autorizados por las autoridades locales. Según emerge de los estudios revisados, estas dos modalidades de urbanización se asocian a

problemas diferentes. En el caso de la ocupación irregular, el centro del problema reside en la falta de equidad en el acceso a la vivienda y en los mecanismos ilegales de acceso al suelo para la población de bajos recursos. En cambio, a los proyectos de urbanización formal a menudo subyacen conflictos entre los propietarios de los terrenos y las autoridades encargadas de la aplicación del derecho ambiental, así como entre la Federación y los gobiernos locales con respecto a quien le toca, en última instancia, establecer los usos a que se va a destinar determinado territorio.

Como vimos, las investigaciones sobre los procesos de urbanización en las ANP se han enfocado en aspectos diferentes, esencialmente en la gestión del riesgo, en la tenencia de la tierra y en las prácticas y los conflictos conectados con la aplicación (o no aplicación) del derecho urbano-ambiental. Sin embargo, se observa un tema que atraviesa todos los estudios: el del papel de las instituciones como reguladoras de la ocupación y del uso del territorio. Esto se refleja también en la metodología empleada, que casi siempre se basa en el estudio de uno o más casos y en la reconstrucción del ambiente político y del marco jurídico e institucional urbano-ambiental en que se éstos se dan, aunque hay que destacar que Schteingart y Salazar también describen el contexto socio-económico de los casos de estudio, caracterizando los procesos de crecimiento demográfico y expansión urbana de la Ciudad de México, el nivel socio-económico de las zonas estudiadas y los impactos ambientales de los procesos de urbanización en estas zonas².

A pesar de que todas las investigaciones presentadas subrayan la relevancia de las acciones y no-acciones de las autoridades urbanas y ambientales en los procesos de urbanización de ANP, éstas no realizan un análisis exhaustivo de las prácticas cotidianas de los funcionarios y de la manera en que determinan el fracaso o el éxito de las intervenciones gubernamentales dirigidas a controlar la expansión urbana en las ANP. Por esta razón, decidí enfocar mi investigación en la reconstrucción de estas prácticas, con el objetivo de identificar las principales limitantes a las que se enfrenta la acción de los tres niveles de gobierno en el desempeño de esta tarea.

Se presentarán a continuación los conceptos seleccionados como ayuda para el análisis y la estrategia metodológica implementada para realizar la investigación.

² Con respecto a los casos de estudio ubicados en el Ajusco, el análisis de tales impactos se basa en la elaboración de mapas de usos del suelo para 1971 y 1997 a partir de la fotointerpretación, lo que permite observar como avanzó la mancha urbana y que tipo de vegetación se perdió.

1.2 Conceptos para el análisis de la acción institucional

1.2.1 La fragmentación de la estructura del Estado

Una de las primeras evidencias que emergió del trabajo de campo, y que representa quizá una de las principales características de la acción institucional en el caso estudiado, es su rígida especialización y fragmentación entre dependencias que mantienen una limitada comunicación entre ellas y realizan cada una diferentes procedimientos administrativos desvinculados con los demás.

Como explican Azuela y Chevallier, el fenómeno no es específico de México, sino es una de las características del Estado contemporáneo (Azuela, 2006: 382; Chevallier, 2003: 76)³. Esto se debe por un lado a que “uno de los pilares de las doctrinas constitucionales en las que está fundada la organización de los Estados modernos es la de fragmentar el poder público, como una técnica para limitarlo” (Azuela, 2006: 382), y por el otro a que en las últimas décadas se ha dado una creciente diversificación y autonomización de las estructuras administrativas, frente a la necesidad de responder a las diferentes exigencias de los contextos locales y de tratar de manera especializada la variedad de problemas que se presentan (Chevallier, 2003: 76).

La fragmentación del Estado es el producto de tres procesos: por un lado la especialización de funciones en el seno de la administración, que genera una fragmentación funcional, y por el otro la desconcentración y la descentralización de funciones, que se traducen en un tipo de fragmentación que podríamos definir territorial⁴. Por lo que concierne la gestión urbano-ambiental en México, analizaremos estos dos

³ Sin embargo, según Azuela se trata de “uno de los rasgos más característicos de las instituciones propias de la modernidad” (Azuela, 2006: 382), mientras en la opinión de Chevallier es resultado del proceso de transición del Estado moderno al Estado posmoderno ocurrido en las últimas décadas (Chevallier, 2003: 76). A pesar de esta divergencia - cuya resolución no es el objetivo de esta tesis - las conceptualizaciones de los dos autores presentan cierta complementariedad, por lo que se decidió emplear ambas para integrar el marco conceptual de la investigación.

⁴ En este caso, por desconcentración se entiende la transferencia de funciones, poderes operativos y recursos desde las dependencias centrales del Estado a sus delegaciones en el territorio (*field services*), que sin embargo permanecen bajo la supervisión de las primeras; mientras el término descentralización se refiere a la transferencia de poderes de toma de decisiones a los gobiernos locales, es decir al otorgamiento de autonomía a éstos últimos (Chevallier, 2003: 84-85; véase también Rodríguez, Victoria, 1999, *La descentralización en México*, México, FCE, p. 41-44).

procesos en el siguiente capítulo, sin embargo cabe anticipar que sus principales efectos son respectivamente a) la superposición de regulaciones sectoriales, b) la disociación de las responsabilidades estratégicas y operativas y c) la reducción del control sobre los municipios y la transformación de las relaciones entre el centro y la periferia de verticales a horizontales (Chevallier, 2003: 79, 81 y 86). Se genera por consecuencia una mayor necesidad de interacción entre los diferentes niveles y sectores de gobierno. Según Chevallier, en este contexto la gestión del territorio resulta ser más efectiva si se adopta la fórmula de la “administración de misiones” (*administration de mission*), que presenta la siguientes características: 1) la especialización (tiene un objetivo preciso y realiza intervenciones puntuales y limitadas en el tiempo); 2) el transversalismo (reúne a diferentes sectores de la administración); 3) la flexibilidad (varía en función de las circunstancias y de los problemas a resolver) y 4) la ligereza (no desempeña funciones de gestión, sino solamente de coordinación entre diferentes autoridades y actores sociales); en Francia esta fórmula se ha expresado en la creación de organismos interinstitucionales, que se ocupan de un territorio o de una tema específico y que - por su interdisciplinariedad y por la cooperación funcional que en ellos se realiza - están en condiciones de hacer frente a problemas complejos, escapando de la rigidez de la maquina burocrática (Chevallier, 2003: 77-78). Sin embargo, como resulta de los estudios presentados en el apartado anterior y como veremos en el análisis del caso de Los Remedios, la gestión urbano-ambiental en México se caracteriza por la escasez de este tipo de mecanismos, lo que complica la resolución de problemas complejos⁵. A esto se añade que - si bien la gestión urbana ha sido ampliamente descentralizada a los municipios a partir de los años ochenta - las funciones-clave de la gestión ambiental siguen concentrándose en el poder ejecutivo federal (Azuela, 2006: 390).

Las tendencias a la fragmentación de la administración pública se han acompañado a una nueva concepción del derecho enfocada en el pragmatismo y la eficacia, que se ha traducido en una mayor flexibilidad en su aplicación (Chevallier, 2003: 123). En la práctica, esto no significa otra cosa que la negociación del derecho caso por caso, lo que

⁵ Por ejemplo, con relación a la gestión ambiental, Azuela detecta varios factores de fragmentación, dos de los cuales son de interés para esta investigación: la concentración de las funciones tendientes a hacer cumplir la normatividad en la PROFEPA - lo que implica su separación de las demás funciones de gestión ambiental - y la desvinculación existente entre la denuncia popular de ilícitos ambientales y el procedimiento administrativo por el que se hace valer la ley (Azuela, 2006: 385-386).

permite tomar en cuenta el contexto y las posiciones de los actores involucrados; negociación que implica el recurso a procedimientos informales de influencia y persuasión, y que puede resultar en contratos formales o en convenios informales entre las autoridades y los actores sociales, así como entre diferentes sectores y/o niveles de la administración (Chevallier, 2003: 123 y 126-128)⁶. Esto es especialmente cierto en el caso de la gestión urbano-ambiental en México, como lo demuestra el caso del Parque Nacional Cumbres de Monterrey mencionado en el párrafo 1.1, con respecto al cual Patrice Melé concluye que la implementación de los instrumentos de protección de la naturaleza necesita ser negociada localmente (Melé 2001 b: 113). La normatividad ya no se considera entonces como un orden obligatorio, sino su aplicación depende del consenso que reciba: en otras palabras, se pasa de una legitimidad intrínseca a una legitimidad procedural, es decir construida en el procedimiento de aplicación (Chevallier, 2003: 123-124).

Este fenómeno se asocia a otro típico del Estado contemporáneo, llamado procedimentalización del derecho, el cual consiste en que, dada la creciente complejidad de las sociedades actuales, las normas sustantivas de carácter general no pueden establecer una solución para todos los problemas y en consecuencia “la única posibilidad de encontrar soluciones razonables a los conflictos parece estar en los procedimientos” (Azuela, 2006: 133). En los procedimientos se tienen entonces que “resolver dilemas fundamentales en cuanto al sentido de las acciones a emprender”, por lo que éstos, lejos de ser neutros, tienen un resultado de carácter normativo (Azuela, 2006: 396). Esto garantiza mayor eficacia a la acción institucional, pero al mismo tiempo aumenta su discrecionalidad, reforzando el carácter contextual de la aplicación del derecho.

1.2.2 Algunos conceptos para interpretar el papel de los conflictos autoridades-ciudadanos en la activación del derecho y de las instituciones ambientales

Otro aspecto fundamental de la acción institucional es la relación de las autoridades con los ciudadanos. En el caso de Los Remedios, en los últimos años ésta ha sido marcada

⁶ En el segundo caso, funcionan como mecanismos de coordinación horizontal y vertical de la acción pública, representando otra manera para corregir la fragmentación de la estructura administrativa (Chevallier, 2003: 127-128).

por conflictos concernientes a la protección de las ANP de la urbanización, por lo que se decidió enriquecer el marco teórico de la investigación con una serie de conceptos útiles para la definición, caracterización e interpretación de estos conflictos. Los conceptos seleccionados provienen del marco teórico desarrollado por Patrice Melé para el análisis de los conflictos territoriales, cuyos principales planteamientos me pareció importante a retomar por su capacidad explicativa con respecto al caso del Parque Nacional Cumbres de Monterrey, que como se comentó arriba presenta numerosas analogías con el de Los Remedios.

Como explica Melé, el conflicto es una manifestación de protesta u oposición que puede tomar diferentes formas (estrategias de mediatización, denuncias públicas, actos de desobediencia civil, molestias al orden público o recursos jurídicos), pero que implica siempre una acción recíproca entre dos o más personas (Melé, 2003: 16). Los conflictos territoriales se caracterizan por presentar una dimensión espacial, es decir por estar conectados con decisiones relativas a los usos y las calidades del territorio; entre los diferentes tipos existentes, destacan los conflictos entre usuarios de un espacio, en los que las autoridades son criticadas por permitir cierto tipo de uso o no haber parado un proyecto privado (Melé, 2003: 13-15): como veremos, es el caso de las controversias surgidas entre organizaciones vecinales y autoridades con respecto a la protección de la naturaleza en la zona de Los Remedios. En conflictos como éste, que presentan un componente ambiental, se observan a menudo tres fenómenos. En primer lugar, tienden a surgir de la demanda ciudadana de una correcta aplicación del derecho urbano-ambiental, lo que refleja la asimilación por parte del ciudadano común de ciertos valores y derechos cristalizados en las leyes⁷ (Melé, 2003: 20). En segundo lugar, pueden encubrir intereses y valores no ambientales (por ejemplo el mantenimiento de las características que confieren cierto valor a un espacio o determinadas concepciones de desarrollo económico), así como conflictos conectados con la tenencia de la tierra o con luchas sociales o políticas preexistentes (Azuela y Mussetta, 2008; Melé, 2003: 23). Finalmente, presentan dinámicas de “aumento en generalidad” (*montée en généralité*), a través de las cuales los actores movilizados pasan del empleo de elementos de legitimación locales a elementos de legitimación general; por ejemplo, en el caso del Parque Nacional Cumbres

⁷ Este fenómeno se define habitualmente como “juridificación de la sociedad” (Melé, 2003: 20).

de Monterrey los grupos de ciudadanos, que inicialmente demandaban la protección de la naturaleza circundante la ciudad únicamente en función del mantenimiento de la calidad de su entorno de vida, replantearon sus reivindicaciones en términos de un interés general para la protección del medio ambiente, con el fin de aumentar su legitimación (Melé, 2001 a: 17-18; Melé, 2003: 21).

Tal como lo mencionamos en el párrafo 1.1, para Melé el estudio de este tipo de conflictos permite detectar las estrategias, los discursos, las visiones del mundo y las definiciones del problema de las que son portadores diferentes actores (Melé, 2003: 16-17)⁸. Asimismo, el autor subraya el interés de investigar los efectos de estructuración social de los mismos conflictos, es decir los cambios y reajustes que producen en la representación del territorio, en el régimen territorial, en las formas en que los conflictos son procesados y en la “actualización local del derecho” (Melé, 2003: 16-18; Azuela y Mussetta, 2008). En otras palabras, se trata de analizar: a) las transformaciones del “conjunto de representaciones mediante las cuales las comunidades locales construyen su relación con el territorio”; b) “las formas concretas de control territorial, que van desde los derechos de propiedad de diversos actores sociales y sus formas efectivas de protección, hasta los poderes jurídicos de las diferentes instancias y niveles de gobierno para tomar decisiones que afectan el territorio”; c) la creación de nuevos espacios de concertación y d) el modo en que las normas jurídicas son empleadas en las situaciones concretas y el significado que asumen para los actores, incluyendo los procesos de redefinición de posiciones y de aprendizaje del sistema político, jurídico y administrativo que esto comporta (Azuela y Mussetta, 2008). Esta “guía de análisis” de los efectos de estructuración social de los conflictos va a ser de gran utilidad para identificar la influencia ejercida por la movilización ciudadana sobre la acción institucional en el caso objeto de estudio, a saber para determinar si y cómo ésta ha transformado las prácticas y las orientaciones de las instituciones, así como la relación entre sectores y niveles de gobierno.

⁸ Esto se debe a que los actores movilizados tienen que definir su posición de manera clara a través de un discurso, llevando así a la luz sus referentes y representaciones (Melé, 2003: 17).

1.3 Estrategia metodológica de la investigación

La metodología adoptada para cumplir con los objetivos de la investigación se inspira ampliamente en los antecedentes presentados en el párrafo 1.1, consistiendo esencialmente en un estudio de caso, cuya elección fue un proceso largo, marcado por el progresivo acotamiento del objeto de análisis. Mi primera decisión fue la de analizar un caso ubicado en la Zona Metropolitana del Valle de México: según la información disponible, la problemática interesa a todo el país, sin embargo es en la Ciudad de México que ha tenido mayor incidencia; esto se debe por un lado a que es la principal metrópoli del país y la que ha vivido la mayor y más intensa urbanización, y por el otro a que el Valle de México concentra un gran número de ANP, sobre todo parques nacionales decretados en el periodo cardenista, que en muchos casos han sufrido o todavía sufren la presión de la expansión urbana. Luego, decidí estudiar un caso ubicado en los municipios conurbados: hasta ahora solamente se han investigado casos en el Distrito Federal, por lo que se ha acumulado cierto conocimiento sobre el papel jugado por las autoridades urbanas y ambientales de esta entidad en los procesos de expansión urbana en las ANP, mientras se desconoce como operan en casos análogos el gobierno estatal y los gobiernos municipales del Estado de México, que se caracterizan por una historia administrativa y una orientación política diferente. En el curso del trabajo exploratorio descubrí que varias de las ANP ubicadas en los municipios conurbados han sufrido de procesos de urbanización a su interior: entre ellas sobresalen el Parque Estatal Sierra de Guadalupe y el Parque Nacional Los Remedios, por haber perdido más de la mitad de su superficie. Finalmente me incliné por el caso del Parque Nacional Los Remedios, del cual me llamaron la atención tres aspectos: a) la urbanización extensiva que ha sufrido (como veremos, aproximadamente tres cuartas partes del parque han sido ocupadas por colonias populares y fraccionamientos residenciales); b) la existencia de conflictos entre ciudadanos, instituciones y empresas inmobiliarias cuyo objeto es la protección de las áreas verdes restantes del parque y c) la atención constante que estos conflictos, y en general los procesos de ocupación de la ANP, han recibido por la prensa en los últimos años⁹, lo que me permitía tener una primera - aunque imprecisa -

⁹ Entre 2002 y 2008, La Jornada y El Universal publicaron un total de al menos 16 artículos sobre el tema.

reconstrucción de la problemática, así como identificar algunos de los actores-clave a entrevistar.

Una vez seleccionado el caso de estudio, formulé una hipótesis preliminar sobre las razones de la urbanización del parque, según la cual una de las explicaciones de la urbanización del Parque Nacional Los Remedios residía en el conflicto o en la falta de articulación entre las políticas y las instituciones urbanas y ambientales, debido a las diferentes lógicas que subyacen a la acción pública ambiental y urbana y - de manera más general - a la tensión entre urbanización y protección de la naturaleza. Con el fin de poner a prueba esta hipótesis, organicé mi estrategia de investigación. La única información escrita disponible consistía en una limitada bibliografía sobre el municipio de Naucalpan y en los artículos de prensa arriba mencionados, por lo que decidí realizar una serie de entrevistas a los principales actores institucionales involucrados en la problemática, así como solicitar a los mismos datos y documentos administrativos sobre el caso. Asimismo, me propuse entrevistar la líder de un movimiento ciudadano que se ha desarrollado a partir de 2006 en contra de la urbanización del parque. Planeaba de esta forma reconstruir el proceso de urbanización del Parque Nacional Los Remedios, así como conocer las prácticas que caracterizan el ejercicio real de las funciones en materia urbano-ambiental con respecto a esta problemática y las transformaciones en estas prácticas generadas por la movilización ciudadana.

El trabajo de campo se dividió en dos fases. En la primera fase (enero y febrero de 2009), realicé un recorrido de campo y entrevisté o solicité informaciones por escrito a los que identifiqué como los actores que podían disponer de la mayor cantidad de informaciones sobre el proceso de urbanización del Parque Nacional Los Remedios. De esta manera, recogí y consulté una gran cantidad de documentos, lo que, junto con la información recolectada en las entrevistas, me permitió a) tener un cuadro completo de los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados de varias formas y con diferentes objetivos en este proceso; y b) reconstruir de manera detallada la historia administrativa del Parque Nacional Los Remedios y de las otras zonificaciones de protección que descubrí existían en la zona, parcialmente superpuestas a la primera: el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan y un área arbolada expropiada en 1988 a favor del gobierno mexiquense para destinarlo a la conservación. La información encontrada sobre la

expansión urbana era escasa y fragmentada, sin embargo dejaba en claro que ésta había resultado de las múltiples intervenciones - distribuidas en un largo periodo de tiempo - de una variedad de actores sociales y gubernamentales, y que hasta hace poco tiempo se había dado en total ausencia de una política urbana y ambiental. Mi hipótesis preliminar resultaba entonces falsificada, y me encontraba además en la imposibilidad de reconstruir de manera detallada los procesos históricos de urbanización de los parques. Con base en estas reflexiones, fui redefiniendo las preguntas y la hipótesis de investigación, reorientando el trabajo hacia otra dirección: tratar de explicar porque la institucionalización de la gestión urbano-ambiental ocurrida en las últimas dos décadas no se ha acompañado a un control efectivo de la expansión urbana en las ANP objeto de estudio.

La segunda parte del trabajo de campo (marzo de 2009) se enfocó entonces en los siguientes aspectos: a) la institucionalización de la gestión urbano-ambiental en Naucalpan; b) la participación ciudadana en la gestión urbano-ambiental en Naucalpan; c) la transición política en Naucalpan; d) la comparación de las competencias legales de las diferentes autoridades con las efectivamente ejercidas y e) los intereses económicos y políticos que intervienen en la toma de decisiones con respecto a la problemática de Los Remedios. Con estos fines, me dediqué a entrevistar y a solicitar informaciones a los actores institucionales que todavía no había contactado, a reentrevistar a mis informantes-claves y a buscar la bibliografía, los datos y los documentos administrativos faltantes para completar mi reconstrucción.

En los tres meses dedicados al trabajo de campo realicé un total de 13 entrevistas, 2 recorridos de campo, 6 solicitudes de informaciones y participé en 2 encuentros entre las autoridades ambientales estatales y las asociaciones ciudadanas. Además, obtuve informaciones del INEGI, del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) y de la Unidad Municipal de Información del municipio de Naucalpan.

Además de la transcripción de las entrevistas, el estudio de caso se basa en el análisis de un gran número de documentos administrativos y de la normatividad vigente. Los primeros incluyen cartas, órdenes del día, minutas de trabajo, acuerdos, informes, estudios técnicos, censos, planos, fotos aéreas, dictámenes, expedientes de juicios

administrativos, demandas y peticiones ciudadanas con las relativas respuestas de las autoridades, así como una Manifestación de Impacto Ambiental y su respectiva Evaluación de Impacto Ambiental. La segunda reúne 1) las leyes y reglamentos vigentes en materia urbano-ambiental en el nivel federal, estatal y municipal; 2) los planes estatales, regionales y municipales de desarrollo urbano; 3) los reglamentos interiores de las instituciones entrevistadas; 4) los decretos de creación de ANP y de expropiación de terrenos con fines de protección ambiental; y 5) acuerdos y convenios de coordinación para la descentralización de la administración de las ANP a las autoridades locales.

Esta gran cantidad de informaciones se clasificó por tema, para luego contrastar los datos relativos a un mismo aspecto del caso estudiado, seleccionando así los datos más relevantes y confiables. Esto me permitió pasar a la última fase del trabajo, a saber la síntesis y el análisis de estos datos, que se presentan en las páginas que siguen.

II. MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL DE LA GESTION URBANO-AMBIENTAL

2.1 Marco jurídico-institucional de la gestión urbano-ambiental: nivel federal

2.1.1 *El régimen de regulación de los asentamientos humanos en México*

Garza (2003) presenta una periodización de la intervención del Estado en materia urbana desde 1940 hasta 2002, que resulta útil para delinear sintéticamente el contexto nacional en que se ha desarrollado la acción institucional local en el caso estudiado.

Garza identifica las siguientes etapas: a) políticas de impacto territorial aislado (1940-1970); b) programación espacial dentro de la estrategia económica nacional (1970-1976); c) institucionalización transitoria de la planeación urbana y regional (1977-1988); y d) políticas territoriales virtuales en el neoliberalismo o la abdicación de las funciones de planeación del espacio nacional (1989-2002)(Garza, 2003: 49 y 101).

En la primera etapa la intervención estatal se limitó a la realización de numerosas obras de infraestructura (Garza, 2003: 49), mientras entre 1970 y 1976 se fue incorporando la dimensión territorial a las políticas económicas nacionales, proceso que culminó en 1976 con la reforma a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución y la sucesiva aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que establecieron las bases para la planeación urbana en el país (Garza, 2003: 55 y 60; Azuela, 1999: 54). Específicamente, la reforma constitucional introdujo un régimen de facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos, atribuyendo al Congreso la tarea de expedir leyes que precisen las funciones de cada nivel de gobierno, como es el caso de la LGAH, que de esa manera configuró un sistema nacional de planeación urbana¹⁰.

Bajo el impulso de esta producción normativa, en el periodo 1977-1988 el gobierno federal fue institucionalizando la política urbana, entre otras cosas creando la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que coordinó la elaboración del primer

¹⁰ En el periodo 1970-1976 se verificó otro acontecimiento de interés para esta investigación: la creación, en 1970, del Programa Nacional de Regularización de Zonas Ejidales, sustituido en 1973 por el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y en 1974 por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que hasta hoy día se ocupa de la regularización de asentamientos ubicados en terrenos de propiedad ejidal y comunal (Véase la página WEB: www.corett.gob.mx).

Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978), de la primera generación de planes estatales y de numerosos planes municipales; sin embargo, como puntualiza Garza, “este inmenso arsenal de planes fueron realizados siguiendo un mismo formato o «machote» y adolecen de serias inconsistencias técnicas y metodológicas” (Garza, 2003: 61-65). En este periodo también destaca la reforma del artículo 115 de la Constitución realizada en 1983, que en materia de planeación urbana transfirió a los municipios las siguientes facultades, atribuidas a los Estados hasta esa fecha: a) formular, aprobar y administrar la zonificación y los Planes Municipales de Desarrollo Urbano; b) participar en la creación y administración de reservas territoriales; c) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo e intervenir en la regularización de la tierra urbana; d) otorgar licencias y permisos para construcciones; y e) participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica¹¹. En consecuencia, a finales de 1983 se reformó la LGAH, definiendo estas competencias municipales como exclusivas (salvo en zonas conurbadas) y limitando el poder del Estado a regular la forma de ejercerlas; además, en la ley se consideraba como atribución de los municipios la de autorizar fraccionamientos urbanos (Azuela, 1999: 56). La transferencia de la gestión urbana a los municipios ha sido un proceso lento que en algunos casos todavía no ha finalizado, lo que se debe esencialmente a dos factores: en primer lugar, la reforma implicó una importante restricción de la facultad de los Estados de intervenir en la planeación urbana, lo que generó que la recepción de la reforma fuera parcial en la mayoría de las entidades federativas (Azuela, 1999: 58); en segundo lugar, en 1983 la mayoría de los municipios no disponían (y en muchos casos todavía no disponen) de los recursos financieros, la estructura institucional y el personal capacitado necesarios para llevar a cabo estas funciones.

La cuarta y última etapa de la intervención estatal en materia urbana, que coincide con el abandono del modelo económico de sustitución de importaciones y la adopción del modelo neoliberal, está caracterizada según Garza por “la abdicación del gobierno federal a encabezar las políticas nacionales de desarrollo urbano (...) delegando a los gobiernos estatales y locales la elaboración de planes en sus respectivas jurisdicciones” (Garza,

¹¹ Art. 115, Fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2003: 101)¹². A pesar de esta tendencia, no podemos pasar por alto el hecho de que en 1993 se expidió la nueva LGAH. Esta ley, que hasta hoy representa la normatividad vigente en materia urbana, establece la siguiente distribución de competencias: a la Federación se asignan esencialmente funciones de control, asesoría, promoción y coordinación, así como la de formular y ejecutar del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; a los Estados se atribuye un número limitado de funciones, entre las que destacan a) legislar en materia urbana, b) formular, aprobar e implementar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, c) imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de la normatividad urbana y d) apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten en la administración de la planeación del desarrollo urbano; la mayoría de las atribuciones corresponde entonces a los municipios, que entre otras cosas están facultados para 1) formular, aprobar y administrar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y sus derivados, 2) expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, así como 3) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana¹³. El principal efecto positivo de la nueva LGAH fue de reactivar el tema del desarrollo urbano, haciendo que la Secretaría de Desarrollo Social y la misma Cámara de Diputados se aseguraran que todos los Estados cumplieran con la obligación de actualizar su legislación, por lo que éstos tuvieron finalmente que otorgar muchas competencias a los municipios, aunque no siempre de manera excluyente (Azuela, 1999: 65). Como veremos en el párrafo 2.2.1, éste fue también el caso del Estado de México.

2.1.2 Las Áreas Naturales Protegidas de carácter federal en el contexto del actual sistema de protección ambiental mexicano

La política nacional de conservación empezó a delinearse a partir de 1926, cuando se promulgó la primera Ley Forestal¹⁴ (Melo Gallegos, 2002: 29). Con base en esa ley, y por

¹² Garza se refiere a que, si bien en los últimos sexenios se han seguido elaborando todos los planes y programas en materia como establecido en la ley, no ha habido ninguna intención de instrumentarlos (Garza, 2003: 102).

¹³ Art. 7, 8 y 9, LGAH.

¹⁴ Para una reconstrucción detallada del proceso histórico de desarrollo de la política de conservación en México, véase Melo Gallegos, 2002.

impulso de Miguel Ángel de Quevedo (Jefe del Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca), durante el periodo cardenista (1935-1940) se decretaron 40 ANP, en su mayoría parques nacionales; sin embargo, los decretos se quedaron en el papel y por décadas estas ANP no fueron objeto de manejo (Melo Gallegos, 2002, 29-30). Un avance en el plano jurídico-institucional se dio durante la presidencia de Miguel de La Madrid Hurtado, con la creación, en 1982, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) - que se encargó de la administración de las ANP - y la expedición, en 1988, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), que disciplinó de manera más orgánica su creación, administración y manejo; sin embargo fue la presidencia de Ernesto Zedillo que marcó el paso a la fase operativa de la política ambiental en México, mediante otra reestructuración del marco jurídico-institucional de la gestión ambiental y la canalización de más recursos financieros y personal empleado hacia este sector (Paz Salinas, 2005: 68-76).

Desde el punto de vista institucional, sobresale la creación, en 1995, de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), cuyo Instituto Nacional de Ecología (INE) quedó como responsable de la política de conservación. Por efecto de una ulterior reorganización administrativa, en 2000 la SEMARNAP se transformó en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en cuyo seno se creó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), desde entonces encargada de la gestión de las ANP de carácter federal. Debido a la incapacidad de atender adecuadamente a todas las ANP de jurisdicción federal, el INE y sucesivamente la CONANP adoptaron una política de descentralización de la administración de ANP a través de acuerdos de coordinación con los gobiernos estatales¹⁵, manteniendo la administración directa solamente sobre las ANP estratégicas (Rodríguez Solórzano, 2003: 163; INE-SEMARNAP, 1996: 103-105); asimismo, establecieron que “los Parques Nacionales que presenten grados extremos de deterioro deben derogarse o en su caso recategorizarse como parques urbanos y transferirse a las autoridades locales” (INE-SEMARNAP, 1996: 106)¹⁶.

¹⁵ Según explica Rodríguez Solórzano, “la estrategia (...) es la de compartir la administración pero no los actos de autoridad, reservados a la Federación” (Rodríguez Solórzano, 2003: 163).

¹⁶ Como veremos en el desarrollo del estudio de caso, ambas políticas interesaron al Parque Nacional Los Remedios.

Desde el punto de vista jurídico, destaca la reforma de la LGEEPA en 1996 y la expedición de su reglamento en materia de ANP en 2000, que hasta hoy día representan la normatividad federal vigente en materia de ANP.

Según el artículo 44 de la LGEEPA, las ANP se establecen sobre porciones del territorio o de las aguas nacionales, donde “los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano” o que requieran ser preservados o restaurados. Si bien no existe en la LGEEPA una definición más precisa de lo que es una ANP, se puede deducir que se trata de un régimen jurídico de protección de la naturaleza cuya aplicación se refiere a territorios específicos y cuya función es de limitar los usos permitidos del suelo y de los recursos naturales a aquellos compatibles con los niveles y las modalidades de protección previstas en las categorías de manejos correspondientes. La LGEEPA no prevé sin embargo la expropiación de las superficies protegidas a favor de las autoridades ambientales, sino solamente la obligación para los propietarios de respetar las restricciones de usos: esto, sobre todo en el caso frecuente en que los terrenos protegidos sean subdivididos entre muchos propietarios, vuelve difícil el control de los usos que se realizan en las ANP, lo que en muchos casos ha llevado a su degradación.

Las ANP pueden ser de jurisdicción federal, estatal o municipal, así como privadas, es decir creadas por comunidades o particulares en terrenos de su propiedad¹⁷. Las ANP de jurisdicción federal tienen que pertenecer a una de las seis categorías previstas en la LGEEPA¹⁸; una de ellas es la categoría de Parque Nacional, que aparece en el caso estudiado y que designa zonas caracterizadas por “uno o más ecosistemas significativos por su belleza escénica, valor científico, educativo recreativo e histórico, por su flora y su fauna, así como por su aptitud turística”, en las que “sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos”¹⁹. El respeto de estos usos está garantizado, por lo menos en teoría, por dos mecanismos: la

¹⁷ Art. 46 y 59, LGEEPA. Nótese que las ANP de jurisdicción estatal y municipal están normadas por la ley de los Estados.

¹⁸ Se trata de las siguientes categorías: Reserva de la Biosfera, Parque Nacional, Monumento Natural, Área de Protección de Recursos Naturales, Áreas de Protección de la Flora y la Fauna y Santuarios (art. 49-55, LGEEPA).

¹⁹ Art. 50, LGEEPA.

Evaluación de Impacto Ambiental y la vigilancia y sanción de ilícitos ambientales realizada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental fue introducido en 1982 (INE, 2000: 14), sin embargo fue hasta 1999 que se planteó explícitamente que la realización de cualquier tipo de obra o instalación dentro de una ANP de competencia de la Federación requiere una autorización de impacto ambiental²⁰; ésta es emitida por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la SEMARNAT bajo solicitud del promovente la obra y es de carácter vinculante. La PROFEPA fue creada en 1992 e interviene a partir de una denuncia ciudadana o de la identificación de un ilícito ambiental por parte de uno de sus inspectores, realizando un procedimiento jurídico administrativo que puede llevar a la toma de medidas como la clausura de las obras o la aplicación de sanciones o multas. Si bien ambos mecanismos son relativamente recientes, están jugando un papel fundamental en la protección de las ANP.

2.2 Marco jurídico-institucional de la gestión urbano-ambiental en el Estado de México

2.2.1 La gestión urbana en el Estado de México: marco normativo y distribución de competencias

Como explica Iracheta, la institucionalización de la gestión urbana en el Estado de México fue “un proceso político de más de 50 años, en el que lentamente se ha ido asumiendo la necesidad de prever y ordenar los espacios urbanos de la entidad” (Iracheta, 1999: 198). La primera ley expedida en materia fue la Ley de Planificación, que se remonta a 1942; le sucedieron la Ley de Comunicaciones y Obras Públicas en 1951, la Ley de Fraccionamientos en 1958 - “producto del acelerado proceso de urbanización y de la promoción estatal al mismo” - y la Ley de Cooperación para Obras Públicas en 1960 (Iracheta, 1999: 198)²¹. A pesar de esta intensa producción legislativa, se tuvo que esperar hasta la elaboración de la Ley de Planeación, Planificación y Urbanismo en 1975

²⁰ Art. 5 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental.

²¹ Nótese que en ese mismo periodo estaba empezando la urbanización acelerada de Naucalpan.

para pasar de esta normatividad sectorial a una normatividad con una visión más integral del proceso de planeación (Iracheta, 1999: 198). Los siguientes cambios en el marco jurídico de la gestión urbana fueron impulsados por las reformas en el nivel federal: en 1977 entró en vigor la Ley de Desarrollo Urbano como recepción de la LGAH²², en 1983 se promulgó la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, que incorporaba las reformas constitucionales en materia de competencias municipales realizadas ese mismo año, y en 1993 se realizó su actualización con base en la nueva LGAH (Iracheta, 1999: 198). En lo que concierne la redistribución de competencias entre el Estado y los municipios, la recepción de las reformas de 1983 fue parcial, lo que se reflejó en la primera generación de planes municipales de desarrollo urbano y planes de centros de población estratégicos, elaborados a partir de 1984 (Iracheta, 1999: 198-199): si bien la formulación de planes era competencia exclusiva de los municipios, como vimos en el párrafo 2.1.1 tales planes se basaban en una maqueta que los municipios (o las empresas a las que se encargaba el trabajo) se limitaban a llenar²³; además, el Gobierno y el Congreso del Estado intervenían en su aprobación (Azuela, 1999: 59). A esto se añade que la autorización de fraccionamientos y la expedición de licencias de uso del suelo estaban totalmente en manos del gobierno estatal, quedando de competencia exclusiva de los municipios solamente la expedición de licencias de construcción (Azuela, 1999: 59). La actualización de la normatividad urbana de 1993 y el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México²⁴, expedido en 2001 y vigente hasta la fecha, ampliaron parcialmente las competencias municipales, manteniendo sin embargo el control del Estado sobre algunas funciones-clave. Con respecto a la regulación de la expansión urbana, el Libro Quinto atribuye a los municipios las siguientes funciones de manera exclusiva: a) otorgar licencias de construcción; b) expedir licencias de uso del suelo; y c) elaborar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano; sin embargo, en los casos frecuentes en que los municipios mexiquenses no tienen la capacidad institucional para expedir licencias de uso del suelo, es el Estado que ejerce esta función. Los

²² Bajo el impulso de este proceso normativo, en 1979 se elaboró el primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano (PMDU, 1987).

²³ A manera de ejemplo, véase el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de 1987.

²⁴ El Código Administrativo del Estado de México es una recopilación de las principales leyes estatales vigentes. El Libro V Quinto se ocupa “Del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población”.

municipios también aprueban los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, previa emisión de un dictamen de congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y el Plan Regional correspondiente por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda²⁵. Todos los tipos de planes (estatales, regionales y municipales) son publicados en la Gaceta de Gobierno por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda²⁶. Esta dependencia también está encargada de: a) elaborar y aprobar el Plan Estatal y los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, así como los planes parciales derivados; b) autorizar las fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios; c) autorizar obras de urbanización, infraestructura y equipamiento urbano; y d) autorizar conjuntos urbanos²⁷. La autorización de conjuntos habitacionales de más de 60 viviendas, así como la subdivisión de lotes de más de 6000 m² destinados a actividades económicas, requieren - además de las usuales autorizaciones y licencias - la integración de un dictamen de impacto regional, que se compone esencialmente de cuatro dictámenes: 1) el dictamen de riesgo, 2) la evaluación de impacto ambiental, 3) el dictamen de incorporación e impacto vial y 4) el dictamen de existencia y dotación de agua potable; los primeros tres son de competencia del ejecutivo estatal²⁸, mientras el último es de competencia municipal²⁹. La integración de los cuatro dictámenes en el Dictamen de Impacto regional es responsabilidad de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, un órgano de coordinación entre las autoridades estatales competentes en materia de desarrollo urbano, en el que intervienen también las autoridades municipales y federales en relación con proyectos determinados³⁰. Como se puede observar, la legislación urbana mexiquense no respeta del todo la distribución de competencias de la LGAH de 1993, y sigue concentrando un gran número de facultades en manos del Ejecutivo estatal.

En materia de urbanización irregular, la normatividad estatal asigna a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la competencia de regularizar la tenencia de la tierra privada (en la que se incluye también la estatal y municipal) con la participación de los

²⁵ Art. 5.5 y 5.6 del Libro V del Código Administrativo del Estado de México.

²⁶ Art. 5.5 del Libro V del Código Administrativo del Estado de México.

²⁷ Art. 5.5 del Libro V del Código Administrativo del Estado de México.

²⁸ De la Dirección General de Protección Civil (Secretaría General de Gobierno), de la Secretaría de Medio Ambiente y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, respectivamente.

²⁹ Art. 129 y 130 del Reglamento del Libro V del Código Administrativo del Estado de México.

³⁰ Art. 5.11, 5.12 y 5.43 del Libro V del Código Administrativo del Estado de México; art. 17 del Reglamento del Libro V del Código Administrativo del Estado de México.

municipios (art. 5.5). La institución concretamente encargada de esta tarea es el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS), que fue creado en 2003 y que asumió las competencias de la extinta Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México, operante desde 1983. El IMEVIS aplica procedimientos de regularización distintos, dependiendo del proceso de formación del asentamiento irregular y del estatus jurídico del predio ocupado. Una primera situación posible es que el asentamiento irregular se encuentre en un terreno con un dueño comprobado y que haya surgido por consecuencia de una invasión o de la venta ilegal de lotes (es decir sin la autorización para fraccionar) por parte del mismo dueño, que sin embargo reconoce haber realizado estas ventas. En este caso, el IMEVIS realiza un convenio con el dueño; si por ejemplo se trató de una invasión, el procedimiento es el siguiente: 1) el dueño otorga al IMEVIS el poder para realizar los trámites de regularización; 2) los poseedores le pagan el terreno al dueño (directamente o a través del IMEVIS); y 3) se realizan los planos y la subdivisión del predio, procediendo luego a regularizar vivienda por vivienda. La segunda situación-tipo consiste en la venta ilegal de tierras por parte de un dueño comprobado, pero que niega haberlo hecho, a pesar de que los poseedores tengan contratos de compra-venta: en este caso, si los poseedores llevan al menos 5 años habitando en el predio pacíficamente (o 10 en el caso de la existencia de conflicto con el propietario) se realiza un juicio de usucapión, a través del cual se les reconoce la propiedad con base en la posesión. Finalmente, el tercer caso al que puede enfrentarse el IMEVIS es la ocupación de un predio sin antecedentes registrales, que se regulariza por medio de la immatriculación administrativa, es decir inscribiendo el inmueble en el registro de la propiedad. La realización de estos procedimientos involucra a las oficinas centrales del IMEVIS, a la delegación regional interesada y a las autoridades urbanas municipales: en el caso específico de Naucalpan, intervienen la Delegación Regional Naucalpan (que opera también en los municipios de Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Nicolás Romero y Tlalnepantla) y la Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos del municipio, de la que hablaremos en el párrafo 2.3.1.

2.2.2 Marco jurídico-institucional de las Áreas Naturales Protegidas de jurisdicción del Estado de México

Las primeras ANP de jurisdicción del Estado de México se decretaron a mediados de los años setenta, luego de la expedición de la Ley de Parques Estatales y Municipales del Estado en 1976. Esta ley, que representó la normatividad vigente en materia de ANP estatales hasta 1996³¹, preveía solamente dos categorías de ANP, los parques estatales y los parques municipales, a las que se añadieron en 1993 “las cimas de montañas, lomeríos y cerros (...) declarados como Áreas Naturales Protegidas”³².

Probablemente con el fin de adecuar el marco normativo estatal a la LGEEPA de 1996, en 1997 se promulgó la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México (1997): tanto ésta como su sucesora - el Libro IV del Código Administrativo del Estado de México (2001) - retoman las definiciones y replican la estructura de gestión de ANP establecidas por la LGEEPA con relación a las ANP de competencia federal, adaptándolas a la escala estatal.

Lo mismo pasa con la ley vigente, el Código para la Biodiversidad del Estado de México (2005), que retoma casi literalmente las disposiciones de las leyes anteriores. Ésta establece ocho categorías de ANP: reservas estatales, parques estatales, parques urbanos, santuarios del agua, reservas naturales privadas o comunitarias, paisajes protegidos, parques municipales y zonas de preservación ecológica de los centros de población³³. Las primeras cuatro son de competencia exclusiva del Estado, mientras las demás prevén la participación de las comunidades o de los municipios en su administración. Sin embargo, en todos estos casos las autoridades ambientales estatales se reservan la facultad de otorgar la administración a ejidos, comunidades, municipios u organizaciones sociales a través de acuerdos o convenios³⁴. La definición de la categoría de Parque Estatal, que encontraremos en el estudio de caso, retoma casi literalmente la de Parque Nacional, configurándose como una categoría de protección estricta, que limita las actividades

³¹ Esto significa que no hubo alguna recepción en la legislación estatal de las disposiciones en materia de ANP contenidas en la LGEEPA de 1988.

³² Véase el “Acuerdo del Ejecutivo del Estado para el manejo, conservación y aprovechamiento de las cimas de montañas, lomeríos y cerros del Estado de México, declarados como Áreas Naturales Protegidas”.

³³ Art. 2.88, Código para la Biodiversidad del Estado de México. Recuérdese que a estas se añade la de cimas de montañas, lomeríos y cerros declarados como ANP, establecida en 1993.

³⁴ Art. 2.88 y 2.118, Código para la Biodiversidad del Estado de México.

realizables a las de preservación, investigación, recreación, turismo y educación ambiental³⁵; además, análogamente al caso de los parques nacionales, los mecanismos previstos para garantizar este régimen de protección estricto son la vigilancia, la sanción de ilícitos ambientales y la Evaluación de Impacto Ambiental, a la que tienen que ser sometidos obligatoriamente todos los proyectos de obras en las ANP de competencia estatal o municipal³⁶. La vigilancia es llevada a cabo por las autoridades encargadas de la administración, mientras los demás mecanismos son de competencia de organismos especializados: la realización de los procedimientos jurídicos administrativos previstos en el caso de ilícitos ambientales toca desde 2002 a La Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México (PROPAEM), que actúa con base en las denuncias de los ciudadanos y de las autoridades³⁷, mientras la Evaluación de Impacto Ambiental es realizada por la Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado.

Actualmente, la administración de las ANP de jurisdicción estatal es competencia de la Secretaría de Medio Ambiente de la entidad, que la ejerce a través de dos organismos: la Comisión Estatal de Parques Naturales y Fauna (CEPANAF) y la Coordinación General de Conservación Ecológica (CGCE). La CEPANAF fue creada en 1978, con base en el art. 2 del Reglamento de la Ley de Parques Estatales y Municipales del Estado del mismo año, mientras la CGCE fue creada en 1997 con el fin de realizar el “Proyecto de conservación ecológica de la Zona Metropolitana del Valle de México”³⁸, que entre sus objetivos contempla la restauración de los parques estatales ubicados en los municipios conurbados (Gobierno del Estado de México, 2003: 2-3).

La CEPANAF y la CGCE administran respectivamente 10 y 5 de las 65 ANP estatales (sin contar las 51 cimas protegidas)³⁹. Además, según un convenio estipulado en 1995 con la SEMARNAP, la CEPANAF está encargada de la administración de 7 de las 13 ANP de jurisdicción federal presentes en la entidad; sin embargo, esta institución declara

³⁵ Véase el art. 2.96 del Código para la Biodiversidad del Estado de México.

³⁶ Art. 2.67, Código para la Biodiversidad del Estado de México.

³⁷ Art. 4, Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se transforma el órgano desconcentrado llamado Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México en organismo público descentralizado.

³⁸ Se trata de un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, realizado a partir de 1993 conjuntamente con el Gobierno del Distrito Federal.

³⁹ En términos de superficie protegida, estas instituciones son responsables de 978,000 y 22,524.7 has respectivamente.

administrar nada más 3 de ellas, lo que se debe a la descentralización de las más pequeñas y degradadas a los municipios, como es el caso del Parque Nacional Los Remedios⁴⁰. A pesar de tener 30 años de existir, hasta reciente la acción de la CEPANAF ha sido débil: como explicó uno de los entrevistados, hasta la expedición del Código para la Biodiversidad en 2005 su actividad estaba orientada a la función recreativa de los parques y fue sólo a partir de entonces que empezó a trabajar con base en el concepto de conservación de la naturaleza; el impulso proveído por esta ley también se refleja en que desde entonces la CEPANAF está trabajando en la elaboración de los planes de manejo y en que está preparándose su transformación en la Comisión de Áreas Naturales Protegidas del Estado de México, que incorporará a la CGCE, concentrando así la administración de todas las ANP estatales.

2.3 Marco jurídico-institucional de la gestión urbano-ambiental en el municipio de Naucalpan

2.3.1 El proceso de institucionalización de la gestión urbana y ambiental municipal

La temporalidad y los alcances de la institucionalización de la gestión urbano-ambiental en el municipio de Naucalpan fueron determinados por tres procesos paralelos: a) la evolución del marco jurídico y legal federal y estatal de la gestión urbana a partir de 1976; b) la creación y consolidación de una normatividad y una política ambiental federal y estatal, así como de un sector de la administración pública dedicado a su implementación; y c) el proceso de institucionalización interior al municipio de Naucalpan, por el que fueron creciendo progresivamente las funciones desempeñadas y la especialización administrativa, tanto que hoy día Naucalpan se caracteriza por tener uno de los marcos jurídicos-institucionales municipales más completos y complejos del país (Conde Bonfil, 1996: 346)⁴¹. Si bien la reconstrucción del proceso de institucionalización

⁴⁰ Nótese que la CEPANAF también participa en la administración de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.

⁴¹ Además, es históricamente el municipio mexiquense que percibe más recursos, debido esencialmente a sus altos ingresos propios: por ejemplo, en 1991 Naucalpan percibió mayores ingresos que todos los municipios de Oaxaca y Morelos en su conjunto (Conde Bonfil, 1996: 350-353). La disponibilidad de

de la gestión urbano-ambiental municipal no es el objeto de esta investigación, una cronología sintética nos permitirá tener una idea de cómo éste se ha dado.

El municipio de Naucalpan comenzó a encargarse de la gestión urbana en 1984, cuando fue creada la Dirección General de Obras Públicas municipal; hasta entonces, fue la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de México que se encargó de ella. La Dirección General de Obras Públicas tenía competencias limitadas, que se ampliaron en 1987 con su transformación en Dirección General de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología⁴²; ese mismo año, se expidió el primer Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Esto implica que la fase más intensa de la urbanización del municipio, que como veremos empezó a mediados de los años cincuenta para concluirse en a finales de los ochenta, se dio sin la intervención reguladora de las autoridades municipales y en ausencia de un proyecto de ciudad cristalizado en un plan. A partir de 1987 la situación cambió sólo parcialmente, dado que el plan de ese año y su sucesor de 1993 fueron elaborados por empresas privadas (lo que deja suponer que el municipio no tenía las capacidades para realizar esa tarea) y aprobados por las autoridades estatales⁴³.

En 1997 la Dirección General de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología fue subdividida en tres direcciones generales, naciendo así la Dirección General de Desarrollo Urbano. A partir de entonces, las capacidades y las atribuciones del municipio de Naucalpan en materia urbana fueron incrementándose, como emerge de los siguientes acontecimientos: a) en el año 2000, la Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos, creada en 1996 como órgano autónomo con facultades reducidas en materia de prevención de asentamientos irregulares, fue incorporada a la Dirección General de Desarrollo Urbano y se amplió su esfera de acción; b) desde 2003, el municipio de Naucalpan asumió la tarea de expedir licencias de uso del suelo⁴⁴; y c) en 2007 (es decir a

recursos fue seguramente un factor determinante en el proceso de asunción de competencias y de desarrollo institucional del municipio.

⁴² Esta primera descentralización de tareas se dio por efecto de la reforma constitucional (la llamada “reforma municipal”) y de su recepción en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México en 1983.

⁴³ Nótese que el plan de 1987 pertenece a la primera generación de Planes Municipales de Desarrollo Urbano en México, elaborados por impulso de la SAHOP en los años ochenta, mientras el de 1993 coincide temporalmente con las reformas a la legislación federal y estatal en materia de asentamientos humanos.

⁴⁴ Hasta entonces, el municipio era facultado solamente para expedir licencias de construcción, mientras las licencias de uso del suelo eran emitidas por las autoridades urbanas estatales. Si bien la legislación federal (desde 1993) y la legislación estatal (por lo menos desde 2001) establecen que las licencias de uso del suelo

distancia de 14 años del anterior) entró en vigor el primer Plan Municipal de Desarrollo Urbano a ser elaborado y aprobado por el municipio.

Por lo que concierne a la gestión ambiental municipal, es suficiente mencionar que si bien desde 1987 ésta fue de responsabilidad de la Dirección General de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología, fue solamente en 1997 que asumió un estatus autónomo con respecto a la gestión urbana, con el establecimiento de la Dirección General de Ecología; y que recién en 2007 ésta fue reorganizada y denominada Dirección General de Medio Ambiente.

Ahora bien, el lector informado habrá notado que hay un elemento faltante en esta cronología: la transición política en el gobierno municipal. Efectivamente, a partir de las elecciones municipales de 1996 Naucalpan - hasta ese momento gobernado por el PRI - pasó a ser uno de los bastiones del PAN en el Estado de México⁴⁵. Sin embargo, como explica Corrochano, la transición política no supuso cambios drásticos, sino una continuidad y un reforzamiento del modelo de gestión empresarial introducido por Enrique Jacob Rocha, el último presidente municipal priista: éste modernizó el organigrama administrativo en el sentido de una “progresiva especialización de las áreas municipales de gestión” e introdujo numerosas innovaciones en la gestión municipal (Corrochano, 2003: 447-451). Los entrevistados coincidieron en que esta continuidad también caracterizó a la gestión urbano-ambiental. En la opinión de la Subdirectora de Sistemas de Gestión Ambiental del municipio, la política con respecto a las ANP ubicadas en la zona de Los Remedios no ha variado por dos razones: en primer lugar, porque la ciudadanía pelea para que se conserven y los políticos locales no quieren descontentar a sus electores; en segundo lugar, porque el quehacer de la administración ambiental ya no es guiado por prioridades políticas, sino por criterios técnicos-científicos. Con respecto a la gestión urbana, un académico experto en el tema y mi informante en la Dirección General de Desarrollo Urbano observaron solamente dos cambios: en el plano administrativo, el aumento de los trámites a realizar, lo que se inserta en una estrategia de captación de recursos a través del pago de derechos; en el plano político, la transición

son de competencia de los municipios, el Estado ha continuado a ejercer esa función para numerosos municipios de la entidad, con la justificación de que no tienen la capacidad para realizar esta tarea.

⁴⁵ Para el Estado de México, las elecciones municipales de 1996 constituyeron un punto de inflexión, porque representaron la transición de una escena política dominada por el PRI a una pluripartidista (Schteingart y Duhau, 2000: 169-172).

desde un clima político marcado por la ausencia de debate y la disciplina de partido a otro de competencia, que generó la instauración de una praxis de negociación entre partidos. Sin embargo, ambos coinciden en que no se ha observado una reorientación significativa de las políticas urbanas municipales y en que siguen perpetuándose los mecanismos típicos del periodo priista: por un lado, los puestos-clave siguen siendo asignados con base en criterios políticos en vez de técnicos, lo que implica que al momento de la toma de decisiones el favoritismo político y económico sigue prevaleciendo sobre los aspectos normativos y técnicos de la planeación; por el otro, en la relación con los ciudadanos se han perpetuado los mecanismos clientelares de captación de votos (favores a cambio de votos).

2.3.2 Marco jurídico-institucional de la gestión urbano-ambiental municipal

El marco jurídico de la gestión urbano-ambiental municipal está integrado por el Bando Municipal, el Reglamento Municipal de Asentamientos Humanos y el Reglamento Municipal de Conservación Ecológica. Reglamento de la Dirección General de Desarrollo Urbano, Reglamento de la Dirección General de Medio Ambiente

Esta normatividad se limita a reafirmar las competencias municipales en materia urbano-ambiental establecidas en las leyes estatales y federales, indicando las dependencias encargadas de su cumplimiento y precisando los procedimientos y trámites a realizarse en cada ocasión. El análisis de estos procedimientos y trámites excede el alcance de esta investigación, por lo que en las próximas líneas me limitaré a describir las principales funciones y características de las instituciones municipales encargadas de la gestión urbano-ambiental municipal, que son esencialmente tres: la Dirección General de Medio Ambiente, la Dirección General de Desarrollo Urbano y su Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos⁴⁶.

⁴⁶ Otras dependencias que intervienen en la gestión urbano-ambiental municipal son la Dirección General de Desarrollo Social, la Dirección General de Obras públicas, la Dirección General de Protección Civil y el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS); asimismo, en el actual cabildo existen tres comisiones en materia urbano-ambiental: la Comisión de Desarrollo Urbano, la Comisión de Población, Asentamientos Humanos y Tenencia de la Tierra y la Comisión de Medio Ambiente. No se analizará su composición y sus funciones porque las investigaciones realizadas no arrojan indicios de una intervención significativa de estas dependencias y comisiones en el caso estudiado.

La Dirección General de Medio Ambiente, a través de la Oficina de Áreas Naturales Protegidas de la Subdirección de Sistemas de Gestión Ambiental, está encargada de la administración del Parque Nacional Los Remedios y del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan. Como veremos en el siguiente capítulo, estas ANP son respectivamente de jurisdicción federal y estatal, sin embargo su administración fue descentralizada al municipio de Naucalpan. Debido a la parcial superposición de las dos poligonales y a los procesos de urbanización que han sufrido los dos parques, la Dirección General de Medio Ambiente considera como área objeto de administración una superficie de aproximadamente 225 has, que representa las zonas no urbanizadas y restaurables de los dos parques. En esta superficie, las autoridades ambientales municipales realizan esencialmente actividades de mantenimiento, vigilancia y restauración (por ejemplo, campañas de reforestación).

La Dirección General de Medio Ambiente emplea a 120 personas, sin embargo, según me explicó una empleada, la gran mayoría desempeña funciones administrativas, por lo que el personal que se ocupa de la parte operativa es insuficiente: por ejemplo, consiste en solamente 2 personas encargadas de la vigilancia forestal (que, además que en las ANP, se realiza en toda la zona boscosa no urbanizable al oeste del municipio), más otras 10 personas que realizan la limpieza de las 225 has protegidas de competencia municipal. A esto se añade que el presupuesto asignado para el ejercicio de estas funciones es insuficiente, porque, como comentó la entrevistada, “las prioridades del gobierno municipal son seguridad, obras públicas y servicios: el medio ambiente siempre queda por último” y porque la descentralización de la administración del Parque Nacional Los Remedios y del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan no ha sido acompañada por una transferencia de recursos al municipio. La escasez de recursos dificulta, entre otras cosas, la realización de proyectos de largo plazo de restauración de estas ANP, que están muy deterioradas; sin embargo, la Dirección General de Medio Ambiente compensa en parte esta carencia gracias a las donaciones que recibe de las empresas⁴⁷.

Las limitaciones en el personal y en el presupuesto no parecen afectar a la Dirección General de Desarrollo Urbano: ésta cuenta aproximadamente con 150 trabajadores, más

⁴⁷ A este respecto hay que destacar que en general no se trata de empresas mexicanas, sino de multinacionales de Estados Unidos o de la Unión Europea implantadas en Naucalpan.

76 empleados en la Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos, que los entrevistados consideran suficientes para el desempeño de las funciones de la dependencia; además, es una de las Direcciones Generales que tiene el mayor presupuesto, lo que se debe en parte a los recursos recaudados a través del pago de derechos y en parte a las donaciones de privados, impulsadas por el actual Director General con el fin de incrementar los recursos disponibles.

La Dirección General de Desarrollo Urbano se ocupa esencialmente de la regulación de los usos del suelo y la expansión urbana en el municipio, cumpliendo una gran variedad de funciones, entre las que destacan la expedición de licencias de construcción, de licencias de uso del suelo y de autorizaciones para cambio de uso del suelo, así como la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Urbano y de los relativos planes parciales. Sus atribuciones en materia de urbanización irregular son limitadas⁴⁸, y se concentran en la Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos, cuya principal función es realizar actos de prevención que consisten en: a) realizar un censo continuo de los habitantes de los asentamientos irregulares ubicados en el territorio municipal; b) si se encuentran nuevas viviendas, dirigir un citatorio al poseedor de la vivienda, para que se presente ante la Vocalía, acreditando la propiedad del inmueble y enseñando su licencia de construcción; c) si una vez transcurrido el periodo probatorio el poseedor no ha podido demostrar ser propietario y que la construcción fue autorizada, demoler total o parcialmente la vivienda⁴⁹. La Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos también participa en reuniones de trabajo con respecto a casos específicos, en las que toman parte las demás dependencias municipales interesadas y, según el caso, la CORETT o el IMEVIS; según los entrevistados, generalmente estas reuniones se organizan cuando los habitantes o los candidatos en campaña electoral ejercen una fuerte presión para que determinado asentamiento se regularice y sirven para garantizar que el proceso de regularización sea acompañado por la provisión de infraestructura básica por parte del municipio. Además de estas reuniones, existe otro ámbito de coordinación entre las autoridades municipales y los niveles superiores de gobierno en materia de urbanización irregular: se trata del

⁴⁸ Como vimos en el apartado 2.1.1, el artículo 115 de la Constitución establece que las autoridades municipales no están facultadas para llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra, sino solamente para participar en ella.

⁴⁹ Ésta última es una de las denominadas “medidas de seguridad” establecidas por el art. 5.74 del Libro V del Código Administrativo del Estado de México.

Comité de Prevención y Control del Crecimiento Urbano, creado en 2006 con base en un convenio de coordinación estipulado entre el Ayuntamiento de Naucalpan y el IMEVIS ese mismo año. El Comité está integrado por representantes de los tres niveles de gobierno⁵⁰ y se reúne periódicamente para evaluar los avances en la regularización de los asentamientos irregulares ubicados en el territorio municipal, así como para discutir los problemas que surgen en el proceso y coordinar las acciones de las diferentes autoridades. Si bien, como veremos, el Comité se ha ocupado de la urbanización irregular en las ANP ubicadas en el territorio municipal, destaca la ausencia de representantes de la Vocalía de Asentamientos Humanos y de la Dirección General de Medio Ambiente entre los participantes.

Concluimos esta rápida revisión del proceso de institucionalización de la gestión urbano-ambiental con algunas observaciones. En primer lugar, la institucionalización de la gestión urbano-ambiental es relativamente reciente: la planeación urbana y la regularización de la tenencia de la tierra hicieron su aparición entre mediados de los años setenta y la primera mitad de los ochenta, mientras hubo que esperar hasta los años noventa para el reforzamiento de los marcos jurídicos y de las instituciones encargadas de la gestión de ANP. Como veremos, esto implica un desfase considerable con los procesos de urbanización del municipio de Naucalpan, que empezaron a mediados de los cincuenta, lo que significa que por al menos 20 años éstos se dieron sin control alguno. En segundo lugar, tanto en materia de gestión urbana como en materia de gestión de ANP, hubo una progresiva descentralización de facultades hacia los municipios. Por efecto de este proceso hoy día el municipio de Naucalpan ejerce un gran número de atribuciones en estos ámbitos: las autoridades urbanas y ambientales municipales se configuran entonces como actores-claves en el ordenamiento del territorio, por lo que su desempeño es de fundamental importancia en el caso estudiado. De todas maneras, no hay que olvidar que

⁵⁰ Específicamente, para el municipio participan el Presidente Municipal, el Director del Gobierno Municipal, el Sindico Procurador y la Regidora comisionada en el ramo; para el Estado intervienen el IMEVIS, la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Medio Ambiente, la Subsecretaría General de Gobierno, la Dirección General del Registro Público de la Propiedad, la Dirección General de Protección Civil, la Dirección General de Operación Urbana, la Comisión de Agua del Estado de México y el Instituto de Información e investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México; finalmente, el Gobierno Federal es representado por la Secretaría de la Reforma Agraria, la SEDESOL y la CORETT (punto V del Manual de integración del Comité Municipal de Prevención y Control del Crecimiento Urbano, 2006).

la regularización de la tenencia de la tierra y las decisiones estratégicas en materia de ANP siguen concentrándose en manos del gobierno estatal y del gobierno federal, que disponen además de una serie de mecanismos de control sobre la planeación urbana municipal (entre otros, el dictamen de impacto regional, el dictamen de congruencia, la Evaluación de Impacto Ambiental y la punición de ilícitos ambientales). En tercer lugar, existe cierta asimetría de recursos, personal y peso político entre las dependencias municipales encargadas de la gestión urbana y la dependencia encargada de la gestión ambiental, por lo cual, como veremos en los próximos capítulos, esta última queda subordinada a las decisiones de las autoridades urbanas en lo que concierne al ordenamiento del territorio.

III. HISTORIA ADMINISTRATIVA Y PROBLEMÁTICA DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE LA ZONA DE LOS REMEDIOS, NAUCALPAN

3.1 Caracterización geográfica y socio-económica del municipio de Naucalpan y de la zona de Los Remedios

El municipio de Naucalpan (Estado de México) se ubica en la parte noroeste de la Zona Metropolitana del Valle de México, colindando a oriente con el Distrito Federal (delegaciones Atzacapotzalco y Miguel Hidalgo), al norte con Tlalnepantla de Baz y Atizapán de Zaragoza, al oeste con Jilotzingo y Xonacatlán y al sur con Lerma y Huixquilucan (PDM, 2007: 19).

A pesar de ser un municipio relativamente pequeño (tiene una extensión de 155.7 km², que representa solamente 0.7% de la superficie del Estado de México) es uno de los más poblados de la entidad, presentando una población de 821,442 habitantes en 2005.

La dinámica sociodemográfica de Naucalpan está asociada con los intensos procesos de urbanización que sufrió a partir de mediados de los años cincuenta. Éstos fueron desencadenados por el hecho de que a partir de esa década el Distrito Federal limitó la instalación de nuevas industrias en su territorio, mientras el gobierno del Estado de México incentivó su establecimiento en la entidad otorgándoles facilidades, entre otras cosas la exención de impuestos, y creando numerosos parques industriales, de los que 6 están ubicados en Naucalpan⁵¹ (Conde Bonfil, 1996: 330; Villanueva, 2006: 8-11); de esta manera, Naucalpan - eminentemente rural hasta la primera mitad de los años cincuenta - pasó a ser uno de los municipios más industrializados de México, lo que atrajo migrantes de todo el país⁵². Esto, aunado a la carencia de una adecuada oferta de vivienda para los estratos populares, hizo que buena parte de la urbanización del municipio se diera en forma de asentamientos irregulares, que surgieron sobre todo en tierras ejidales, pero también en terrenos federales, estatales y municipales, incluyendo a

⁵¹ Se trata de los fraccionamientos industriales Alce Blanco, Naucalpan, Parque Industrial Naucalpan, Atoto, Tlatilco y La Perla, todos aprobados entre 1956 y 1974 (Villanueva, 2006: 11).

⁵² Sin embargo, a partir de los años ochenta la obsolescencia de su planta productiva, las restricciones impuestas por la legislación ambiental y la apertura comercial del país generaron un declive en la importancia de las actividades industriales del municipio y el reforzamiento del sector terciario (Conde Bonfil, 2000).

MAPA III.1
Ubicación del municipio de Naucalpan en la Zona Metropolitana del Valle de México



Fuente: elaboración propia.

zonas de reserva ecológica y a zonas de alto riesgo (Conde Bonfil, 2000). El crecimiento urbano en Naucalpan también se caracterizó por la construcción de fraccionamientos residenciales para las clases medias y altas como continuación de la delegación Miguel Hidalgo y alrededor de Ciudad Satélite que, inaugurada en 1957, representa el primer fraccionamiento urbano construido en el norte del Distrito Federal (Conde Bonfil, 1996: 330; Tarrés, 1986: 364)⁵³: entre 1958 y 1981 se aprobaron 71 fraccionamientos en el territorio naucalpense, de los que 38 fueron de tipo residencial; sin embargo, a partir de 1982 la construcción de nuevos fraccionamientos desaceleró, porque la zona urbanizable del municipio ya estaba saturándose (Schteingart, 1989: 66-75 y 99-115)⁵⁴.

CUADRO III.1
Población total, rural y urbana del municipio de Naucalpan, 1930-1960.

	1930	1940	1950	1960
<i>Población total</i>	9,809	13,845	29,876	85,829
<i>Población rural</i>	9,809	13,845	26,016	29,408
<i>Población urbana</i>	-	-	3,860	56,420

Fuente: Grafica 1.2 “Población urbana y rural en Naucalpan 1930-1960”, en Villanueva, 2006: 10.

El proceso de industrialización y urbanización fue tan intenso que para 1960 el municipio de Naucalpan ya se consideraba conurbado a la Ciudad de México. El mayor crecimiento poblacional se concentró en la década de los cincuenta y de los sesenta: entre 1950 y 1960 la población creció de 29,876 a 85,828 habitantes, lo que se debió principalmente al dramático incremento de la población urbana, que pasó de 3,860 a 56,420 habitantes; en la década siguiente el crecimiento de la población municipal se intensificó, llegando ésta a 382,184 habitantes en 1970; a partir de esta fecha, la tasa de crecimiento demográfico bajó progresivamente, hasta llegar a un punto de inflexión en el año 2000, cuando la población empezó a disminuir. Siguiendo el mismo patrón, el número total de viviendas habitadas aumentó de 6,303 en 1950 a 205,130 en 2000, decreciendo a 200,254 en 2005

⁵³ Ciudad Satélite es el producto de un proyecto urbanístico del Arq. Mario Pani y su Taller de Urbanismo, que lo concebían como “una solución integral a los problemas de crecimiento de la Ciudad de México”; se construyó gracias al apoyo político de Miguel Alemán, que también proporcionó las tierras en donde realizarlo (Tarrés, 1986: 367-368).

⁵⁴ Actualmente en el territorio municipal existen 84 fraccionamientos residenciales y 2 fraccionamientos campestres (PDM, 2007: 19).

CUADRO III.2
Población y tasas de crecimiento en el municipio de Naucalpan, 1950-2005

Población						
<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>
29,876	85,829	382,184	669,159	802,282	858,711	821,442
Tasa de crecimiento promedio anual						
<i>1950-1960</i>	<i>1960-1970</i>	<i>1970-1980</i>	<i>1980-1990</i>	<i>1990-2000</i>	<i>2000-2005</i>	
11.11	16.75	5.56	1.87	0.69	- 0.8	

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro II.1, en Schteingart y Salazar, 2005: 70 y 75. La población de 2005 es la censada en el Censo de Población y Vivienda del mismo año, mientras la tasa de crecimiento de la población para el periodo 2000-2005 es la indicada en SEDESOL, SEGOB, CONAPO e INEGI, “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005”.

CUADRO III.3
Superficie y tasas de crecimiento de la mancha urbana del municipio de Naucalpan entre 1950 y 2000.

Superficie de la mancha urbana (km ²)					
<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>
6.1	33	60	61.7	66	73
Tasa de crecimiento en la década (%)					
<i>1950-1960</i>	<i>1960-1970</i>	<i>1970-1980</i>	<i>1980-1990</i>	<i>1990-2000</i>	
440.9	81.8	2.8	6.9	10.6	

Fuente: elaboración propia con base en el cuadros II.2, en Schteingart y Salazar, 2005: 70 y 75. La mancha urbana de 1950 y 1980 es la indicada en el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 (PDM, 2007: 21).

(Conde Bonfil, 2000; PDM, 2007: 29)⁵⁵.

Con la excepción de Ciudad Satélite y los demás fraccionamientos construidos en los años cincuenta y sesenta, la expansión urbana fue anárquica (Conde Bonfil, 2000): no siguió un “proyecto de ciudad” y fue guiada por intereses económicos y políticos, así como caracterizada por la sistemática corrupción y la negligencia de las autoridades. En este sentido es emblemático el hecho de que el primer Plan Municipal de Desarrollo Urbano se aprobó en 1987, cuando Naucalpan se encontraba ya ampliamente urbanizado. El área urbana de Naucalpan se ubica en la parte este de su territorio, para la cual los documentos de planeación urbana estatales y municipales establecen políticas de consolidación del medio construido, que prevén el ordenamiento y reordenamiento de la estructura urbana existente, y de control de la expansión urbana irregular, con el fin de que no aumente la saturación de las vialidades y no se sobrecargue el sistema de agua potable; por el contrario, la parte oeste del municipio, siendo una zona de sierra volcánica, caracterizada por una topografía accidentada y fuertes pendientes, se considera como área no urbanizable, presentando grandes extensiones de bosques y zonas de conservación ecológica entre las que destaca el Parque Estatal Otomí-Mexica. Según la subdivisión establecida por el Plan Municipal de Desarrollo Urbano vigente, el área urbana ocupa el 43.8% del territorio municipal y concentra el 95% de la población del municipio; el área urbanizable, una franja irregular de norte a sur en la parte central del municipio, representa el 9.9% del territorio⁵⁶; finalmente el área no urbanizable conforma el 46.3% del territorio y aloja el 5% de la población total, distribuido en dos poblados rurales (Francisco Chimalapa y Santiago Tepatlaxco), dos fraccionamientos campestres y varios asentamientos irregulares; asimismo, se consideran como zonas no urbanizables los parques enclavados dentro del área urbana (PMDU, 2007: 9 y 18-19). Ésta dispone de 255 has de áreas verdes, lo que significa una dotación promedio de 3.13 m² por habitante, es decir solamente 34.77% de la dotación óptima según la Organización Mundial de la Salud, que es de 9 m² por habitante (PMDU, 2007: 27).

⁵⁵ Hay que destacar que la mancha urbana aumentó más que proporcionalmente con respecto a la población (de 6.1 km² en 1950 a 73 km² en 2000), probablemente debido a la baja densidad de los fraccionamientos residenciales.

⁵⁶ El área urbanizable se puede incorporar al área urbana mediante planes parciales; como señala el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, siendo esta área mayoritariamente de propiedad ejidal, se quiere favorecer su incorporación mediante los procedimientos legales establecidos por la Ley Agraria de 1992 (PMDU, 2007: 57).

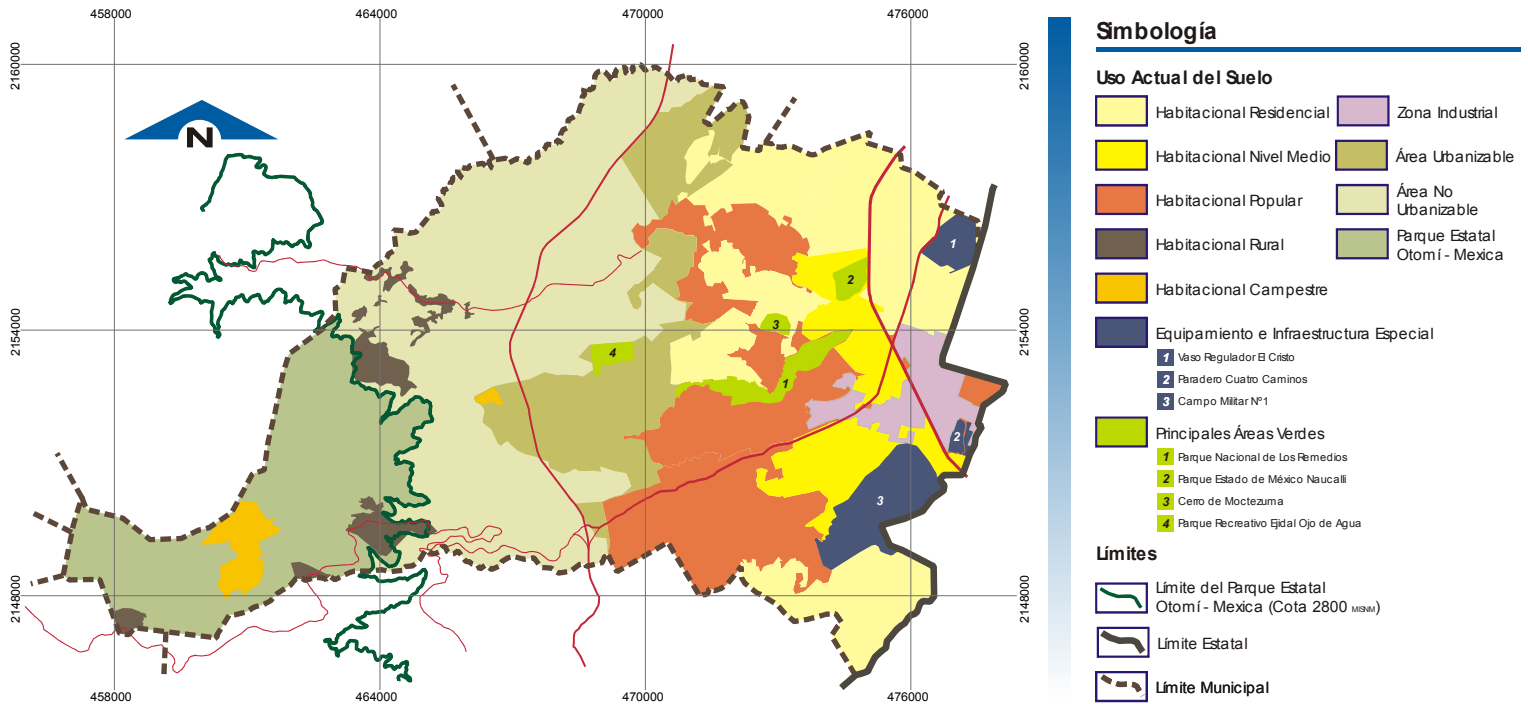
En los últimos años Naucalpan se ha expandido hacia el poniente del área urbana, debido a la venta ilegal de tierras ejidales y a la expansión de los poblados rurales ubicados en el área urbanizable y no urbanizable del municipio: el Plan Municipal de Desarrollo Urbano vigente estima la existencia de mas de 200 asentamientos irregulares, que alojarían a 55,000 personas: la mayoría de estos asentamientos se ubican en zonas de riesgo y en zonas de reserva ecológica (PMDU, 2007: 24-25).

En relación con otros municipios del país, el municipio de Naucalpan en su conjunto presenta un bajo índice de marginación y uno de los mejores niveles de vida entre los municipios de la ZMVM, sin embargo la población del municipio se caracteriza por una fuerte polarización socioeconómica (Conde Bonfil, 1996: 334-338). La cobertura de servicios básicos es casi total, sin embargo su calidad es baja debido a la obsolescencia y el deterioro físico de las redes⁵⁷; asimismo, coexisten zonas habitacionales de alto nivel socioeconómico con servicios públicos aceptables y zonas en que éstos presentan deficiencias severas (Conde Bonfil, 2000).

La zona de Los Remedios, objeto de esta investigación, se ubica en el área urbana del municipio: se caracteriza por un corredor forestal denominado Bosque de Los Remedios, que desde el límite del área urbanizable penetra hasta el corazón del área urbana, y por otra gran área verde, el Cerro de Moctezuma, ubicado al norte del Bosque de Los Remedios. Estas zonas arboladas están circundadas por zonas que presentan usos habitacionales: al sur del bosque se encuentran zonas habitacionales populares, mientras al norte - alrededor del Cerro de Moctezuma - se mezclan zonas habitacionales populares con zonas habitacionales de nivel medio y residenciales (PMDU, 2007: 22). Las zonas populares, mayoritariamente de origen irregular, presentan la mayor densidad poblacional (203.05 habitantes/ha en promedio) y una escasa dotación de áreas verdes, mientras las zonas de nivel medio se caracterizan por una densidad promedio de 112.16 habitantes/ha y las zonas residenciales por una densidad de 69.04 habitantes/ha aproximadamente (PMDU, 2007: 20 y 22).

⁵⁷ Según el Censo General de Población y Vivienda de 2000, 95.62% de las viviendas particulares habitadas disponían de agua entubada (62.2% adentro de la vivienda y 33.42% afuera de la vivienda), 97.89% de drenaje y 99.47% de energía eléctrica (véase la página WEB: www.inegi.org.mx).

MAPA III.2
Usos del suelo en el municipio de Naucalpan.



Nota: el área verde indicada con el número 1 no corresponde al Parque Nacional Los Remedios, sino al área arbolada llamada Bosque de los Remedios, que está parcialmente incluida en el Parque Nacional Los Remedios y en el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan.

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez (2007)

3.2 Antecedentes administrativos de las Áreas Naturales Protegidas en la zona de Los Remedios

3.2.1 Antecedentes administrativos del Parque Nacional Los Remedios

El Parque Nacional Los Remedios fue creado en 1938 por medio de un decreto del entonces Presidente Lázaro Cárdenas, que delimitaba un área entre las 400 y las 438 hectáreas ubicada en el corazón del municipio de Naucalpan. Los principales propósitos de su creación fueron, por un lado, aprovechar y proteger el acueducto y la basílica de Los Remedios - dos obras arquitectónicas coloniales que representan las principales atracciones turísticas del municipio - y por el otro, reforestar el área, que - si bien en el periodo prehispánico estaba cubierta de bosques de encinos - para 1938 se caracterizaba por un paisaje de lomas de magueyes y nopales, debido a la tala incontrolada de que estos bosques fueron objeto sucesivamente a la conquista⁵⁸.

El destino del Parque Nacional Los Remedios parecía estar escrito en su decreto de creación. En primer lugar, éste delimita la ANP de manera aproximada, sin seguir la topografía del terreno, ni establecer unos linderos claros⁵⁹; en segundo lugar, ya en 1938 el parque incluía a dos pueblos que en las décadas sucesivas fueron expandiéndose de manera probablemente inesperada: el Pueblo de Los Remedios y el Pueblo de San Juan Totoltepec; finalmente, el decreto no previó la expropiación de los terrenos, que eran principalmente de propiedad particular (rancherías) y ejidal (Ejido de Los Remedios, Ejido de San Juan Totoltepec y Ejido Naucalpan). A esto se añade que el decreto tuvo escasa difusión y que, con excepción de las campañas de reforestación que se realizaron y que culminaron en la creación de un bosque artificial de eucalipto y pirul, la ANP quedó por décadas en estado de semi-abandono, por lo que la mayoría de la población local

⁵⁸ A partir de la conquista española se talaron grandes cantidades de árboles para utilizarlos como material de construcción y combustible, además de que se quemaban bosques con el fin de liberar terrenos para usos agrícolas o pecuarios; en el periodo sucesivo a la independencia también tomó importancia la tala con fines comerciales (véase Sánchez Arteche, Alfonso et al., 1990, *Apuntes para la historia forestal del Estado de México*, Metepec, PROBOSQUE).

⁵⁹ El decreto de 1938 se limita a indicar los vértices de la poligonal del parque, que son representados por cerros (Cerro de Moctezuma, Cerro Chiluca y Loma de la Tepalcata) y parajes (Cruz del Vicenteco y El Repartidor); esto a diferencia de decretos de ANP posteriores, que definen las poligonales de manera muy detallada, indicando las coordenadas de un gran número de vértices y las distancias entre ellos.

desconocía su existencia. Como veremos, estas condiciones - junto con el intenso proceso de urbanización que sufrió el municipio de Naucalpan a partir de los años cincuenta - fueron factores determinantes en la urbanización del parque.

La situación del Parque Nacional Los Remedios no representa una excepción: como vimos en el párrafo 2.1.2, durante el periodo cardenista se decretó un gran número de parques nacionales, sin que a esto siguieran acciones significativas de administración y manejo. Varios de estos parques nacionales se ubican en el Distrito Federal y en los municipios mexiquenses aledaños, y en algunos casos, como el de Los Remedios, se decretaron con el fin de reforestar zonas ambientalmente degradadas, así generando espacios de recreación para la población de la capital. Por su ubicación en las directrices de la expansión urbana y la falta de manejo, muchos de estos parques han sido en parte o completamente urbanizados: es el caso de los parques nacionales Cerro de la Estrella, Cerro del Tepeyac, Lomas de Padierna y Fuentes Brotantes de Tlalpan (Vargas Márquez, 1984 y 1997).

El estado de olvido del Parque Nacional Los Remedios perduró por lo menos hasta 1976, cuando la Secretaría de Agricultura y Ganadería, entonces encargada de la administración de las Áreas Naturales Protegidas, otorgó al Gobierno del Estado de México un permiso genérico de duración de 25 años para realizar obras (construcción de caminos, centros de recreo, etc.) dentro de los parques nacionales ubicados en la entidad, incluyendo el Parque Nacional Los Remedios. Fue probablemente por impulso de este permiso que, ese mismo año, le fueron asignados cinco vigilantes⁶⁰ (Vargas Márquez, 1984: 72). Sin embargo, para ese entonces el parque ya estaba ampliamente urbanizado y se planeaba la creación de un Parque Estatal incluyendo las zonas verdes restantes del Parque Nacional, el que, como se verá en el siguiente apartado, se instituyó en 1979 con el nombre de Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan. A pesar de esto, el primer indicio de preocupación gubernamental con respecto a la problemática de la urbanización del parque remonta a un intercambio de informes entre la SEDUE y el gobierno del Estado de México ocurrido en 1984-1985. En el primer estudio, realizado en 1984 por la SEDUE y dirigido al Gobierno del Estado de México, se formula la siguiente propuesta de trabajo

⁶⁰ Los vigilantes están encargados de realizar recorridos en las ANP, con el fin de detectar y denunciar los ilícitos ambientales cometidos en ellas, así como de prevenirlos.

conjunto entre esta secretaría y el Estado: a) precisar los linderos y amojonarlos; b) elaborar un programa de ordenamiento ecológico del parque, normando los usos del suelo; c) formular un programa de desarrollo del parque, involucrando a las autoridades municipales, así como el sector social y privado; d) concertar un convenio de cooperación para la administración de los 10 parques nacionales presentes en el territorio mexiquense; e) estudiar la posibilidad de ampliar la superficie del parque. El gobierno del Estado de México respondió el año sucesivo con un informe en que se señala que en 1984 “el Estado, el Ayuntamiento de Naucalpan y la propia comunidad, mediante múltiples reuniones de trabajo, concertaron esfuerzos para coordinar las acciones que en forma separada venían realizando” y que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado elaboró una propuesta de Proyecto de Aprovechamiento y Regeneración del parque. Asimismo, el informe propone dos soluciones a la problemática de la urbanización del parque: 1) redelimitar el Parque Nacional, excluyendo las zonas urbanizadas, incluyendo todas las poligonales del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan y expropiando los terrenos de propiedad privada o ejidal todavía no edificadas; o 2) abrogar el decreto de 1938 e incorporar las áreas que constituyen el Parque Nacional al Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan. Tanto la SEDUE como el Gobierno del Estado de México planteaban la celebración de un convenio entre los tres niveles de gobierno para la administración conjunta del parque, el cual se realizó en 1986⁶¹.

Con base en estos antecedentes y en el ámbito de la estrategia de descentralización de la administración de ANP federales impulsada en el sexenio de Zedillo, el 29 de septiembre de 1995 se celebró un acuerdo de coordinación con el que la SEMARNAP transfirió a la CEPANAF la administración de varios parques nacionales ubicados en el Estado de México, entre ellos el de Los Remedios. Según este acuerdo, la CEPANAF queda encargada de las actividades de administración del parque, es decir de “la ejecución, control y evaluación de las acciones que en materia de conservación, protección y desarrollo se realicen (...) y la coordinación de las actividades de investigación científica,

⁶¹ Vargas Márquez menciona la celebración de un “convenio de colaboración entre la Federación, el Gobierno del Estado de México y el municipio de Naucalpan para la conservación, protección, promoción, vigilancia y desarrollo del Parque Nacional de Los Remedios” (Vargas Márquez, 1997: 161), sin embargo ninguna de las autoridades consultadas tenía conocimiento de este convenio.

monitoreo ambiental, capacitación rural, educación y asesoría técnica que se lleven a cabo”, sin perjuicio de las facultades de inspección y vigilancia ejercidas por la PROFEPA (cláusula primera); además, se compromete a realizar toda una serie de actividades específicas, entre las cuales sobresalen: a) la elaboración e implementación del programa de manejo; b) la presentación a la SEMARNAP de un programa anual de los trabajos que se realizarán y su ejecución; c) la coordinación de la participación del gobierno local, los propietarios y los pobladores en la administración de los parques; y d) la obligación de informar a la autoridad ambiental federal de los actos contrarios a la ley ambiental que se realicen en ellos (cláusula quinta). Con este acuerdo, la autoridad ambiental federal transfirió entonces la mayoría de las tareas de gestión a la CEPANAF, reservando para si misma un número reducido de facultades, entre las cuales las más importantes son la supervisión y evaluación de las acciones de administración, la aprobación y expedición del programa de manejo, la evaluación del programa de trabajo y el otorgamiento de apoyo y asesoría técnica (cláusula cuarta). Sin embargo, por medio de un segundo acuerdo estipulado en la misma fecha, la mayoría de las funciones asignadas a la CEPANAF fueron simultáneamente transferidas al municipio de Naucalpan, por lo que el Estado conserva solamente la tarea de supervisar las acciones de administración realizadas por las autoridades ambientales municipales⁶². Como veremos en el párrafo 4.1, la aplicación de estos acuerdos - que siguen vigentes - ha sido parcial y en la práctica impone limitaciones importantes a la acción de las autoridades ambientales municipales en el parque.

En dirección contraria a estos acuerdos, orientados a la recuperación de las áreas verdes restantes del Parque Nacional Los Remedios, en 1999 el Consejo de Áreas Naturales Protegidas propuso la abrogación del decreto de creación del parque. Con base en esta propuesta, en 2003 la CONANP realizó un estudio técnico justificativo de la abrogación del decreto de 1938 y en 2006, de acuerdo con las autoridades ambientales municipales, presentó una propuesta de decreto de abrogación de la declaratoria del Parque Nacional

⁶² Fue probablemente en vista de este convenio que en junio de 1995 la entonces Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Naucalpan elaboró una propuesta de “Plan para el manejo integral del Parque Nacional Los Remedios” y que se creó el patronato Amigos del Parque Nacional Los Remedios, con el objetivo de que los ciudadanos participaran en la gestión del parque (Conde Bonfil, 1997: 10). Ambas iniciativas no tuvieron mucha suerte: el primero nunca fue aprobado, mientras el segundo no parece haber realizado acciones significativas.

de Los Remedios, que hasta ahora sigue en análisis. Con respecto a este proyecto de abrogación, hay que comentar que la LGEEPA no prevé de manera explícita la posibilidad de abrogar una ANP, sino solamente de modificarla (art. 62), lo que, según explica el art. 63 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP, se refiere a un “cambio de categoría, extensión, delimitación, usos o actividades permitidas y, en su caso, las zonas o subzonas”. Esta rigidez de la LGEEPA ha sido empleada por algunos habitantes de las zonas aledañas al Parque Nacional para oponerse a su abrogación, argumentando la invalidez jurídica de tal acción. De hecho, según me fue explicado en la CONANP, se decidió dejar en suspenso la propuesta por la fuerte oposición ciudadana que generó⁶³.

3.2.2 Antecedentes administrativos del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan

Dado que extensas áreas del Parque Nacional Los Remedios habían sido urbanizadas y debido a la demanda de áreas verdes de la población de clase media⁶⁴, en los años setenta el gobierno estatal y el gobierno municipal decidieron crear un parque estatal para proteger las zonas verdes que aún quedaban al interior de la zona urbana de Naucalpan. Fue así que en 1979 se instituyó el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan, integrado por 11 polígonos que abarcaban parte del ex ejido Santa Cruz Acatlán (polígonos A y B), el Cerro de Moctezuma (polígono J) y “diversas áreas comprendidas en la zona denominada Bosque de Los Remedios” (polígonos C, D, E, F, G, H, I y K), por un total de poco más de 157 has. El parque estatal incluyó entonces a las principales zonas verdes que quedaban en el Parque Nacional Los Remedios, así superponiéndose en parte a la poligonal de 1938⁶⁵. Esto llevó a que, a partir del Plan de Desarrollo Urbano de 1993, las autoridades urbanas municipales consideraran tácitamente abrogado el decreto de 1938, lo cual se refleja en que la poligonal del Parque Nacional desapareció de los planos de usos del suelo y en que fueron asignados usos habitacionales a las zonas no incluidas en el Parque Estatal. Sin embargo, la figura de la abrogación tácita no existe: el art. 62 de la

⁶³ Véase el párrafo 4.2.

⁶⁴ Véase Tarrés, 1986: 372.

⁶⁵ Las poligonales H, I y - desde 2003 - L del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan se encuentran totalmente adentro del Parque Nacional de Los Remedios, mientras las poligonales D, E, F, J y K están sólo parcialmente incluidas en éste.

LGEEPA establece que cualquiera modificación de una ANP de carácter federal tiene que realizarse por medio de un decreto presidencial, por lo que el decreto de 1938 sigue vigente. Si bien se trató de una decisión pragmática, orientada a superar de manera unilateral las restricciones impuestas por un decreto de ANP que había quedado sin sentido, ésta generó una contradicción importante entre los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, lo que, como veremos adelante, ha sido causa de conflictos y de incongruencias en la acción institucional.

Desde 1979 la superficie original de Parque Estatal sufrió algunas modificaciones: la primera ocurrió en 1982, cuando se desincorporaron los polígonos A y B (alrededor de 53. 24 has) para constituir el Parque Estado de México-Naucalli, mientras la segunda se realizó en 2003, cuando se amplió el polígono K (4.72 has) y se creó el polígono L (24.41 has), por lo que la superficie actual del parque es de 132. 97 has. A esto hay que añadir que en 1988 el ejecutivo federal decretó la expropiación de aproximadamente 65 has de terrenos de uso común del ejido de Los Remedios a favor del gobierno del Estado de México, que entendía destinarlos a la constitución de una reserva ecológica; sin embargo el Estado no cumplió con este propósito y el abandono de los terrenos propició el surgimiento de asentamientos irregulares. El área expropiada se subdivide en cinco poligonales no contiguas, de las cuales solamente las poligonales IV y V y parte de la III se encuentran adentro del Parque Estatal Metropolitano⁶⁶. Esto deja suponer que, probablemente, el decreto de expropiación de 1988 tenía una doble intención: por un lado, ampliar los terrenos de propiedad estatal adentro del parque, y por el otro, ampliar el mismo⁶⁷.

El Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan fue administrado directamente por la CEPANAF hasta 2003, cuando esta institución concluyó un convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Naucalpan, en el cual se le atribuye la “administración limitada para el saneamiento, recuperación, conservación, protección y desarrollo sustentable del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan”. Según el convenio, el municipio tiene que ocuparse esencialmente de la vigilancia, mantenimiento y promoción del parque, además

⁶⁶ Las poligonales IV y V, así como una pequeña parte de la III, también se encuentran adentro del Parque Nacional Los Remedios.

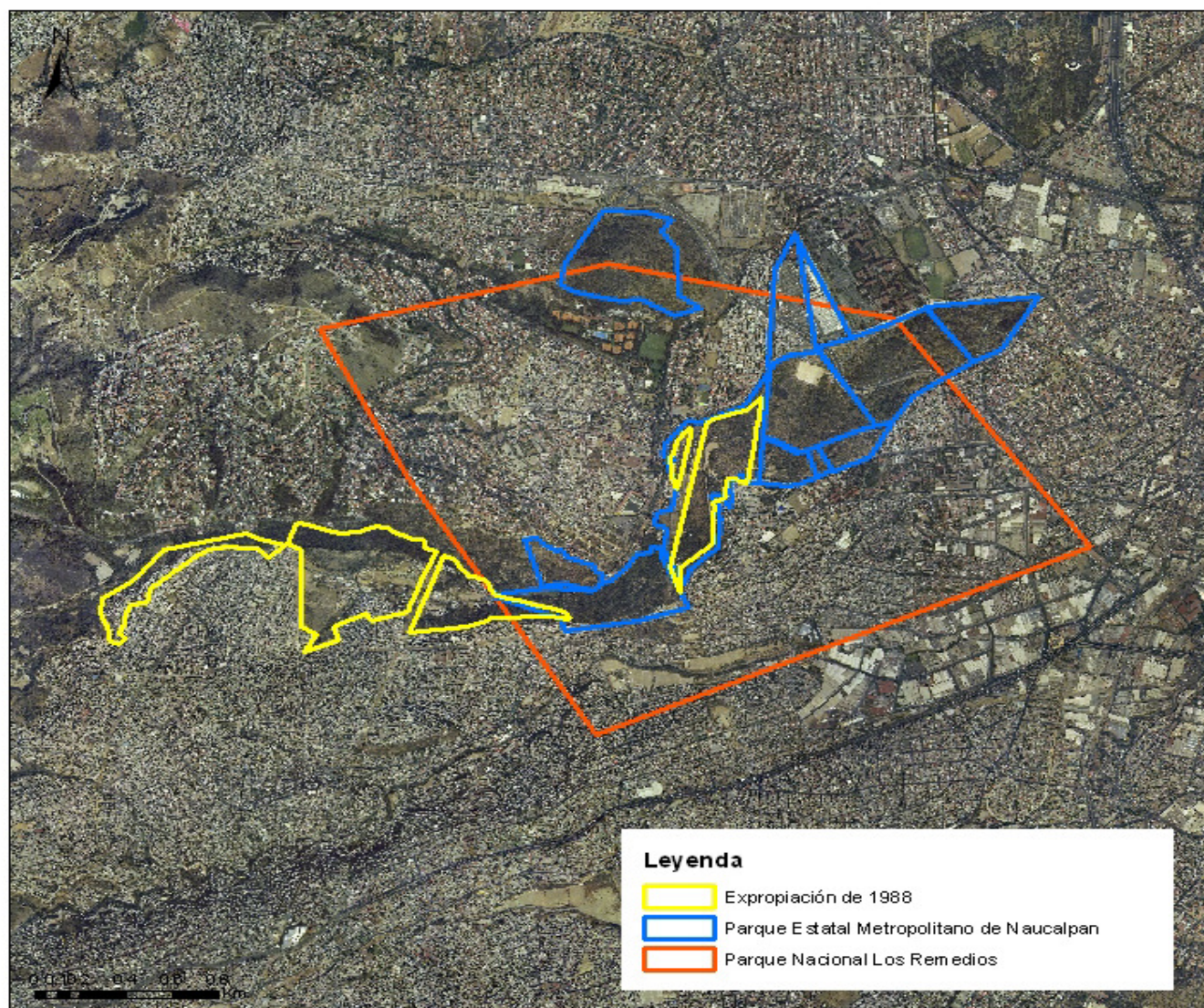
⁶⁷ Finalmente, hay que mencionar que - adyacente a la zona expropiada y al Polígono K del parque estatal - se encuentra un área arbolada de propiedad del municipio, que también es parte del Bosque de Los Remedios.

CUADRO III.4
Resumen de la historia administrativa del Parque Nacional Los Remedios y del Parque
Estatad Metropolitano de Naucalpan

Año	Parque Nacional Los Remedios	Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan
1938	Decreto de creación	
1976	El Gobierno del Estado recibe un permiso genérico para operar en los Parques Nacionales de la entidad	
1979		Decreto de creación.
1982		Desincorporación de los polígonos A y B
1984	Estudio de la SEDUE sobre la problemática del parque	
1985	Informe del gobierno del estado sobre la problemática del parque	
1986	Convenio para la administración conjunta del parque.	
1988		Decreto de expropiación.
1993		
1995	Transferencia de la administración al municipio.	
1999	Se propone la abrogación del parque.	
2003	Estudio justificativo de la abrogación del parque.	- Ampliación del polígono K y creación del polígono L. - Transferencia de la administración al municipio.
2006	Propuesta de decreto de abrogación del parque.	
2008		- Renovación del convenio de transferencia de la administración al municipio. - Elaboración del programa de manejo del parque.

Fuente: elaboración propia.

MAPA III.3
Poligonales de las Áreas Naturales Protegidas ubicadas en la zona de Los Remedios



Fuente: elaboración propia.

de desarrollar programas de reforestación y de instalación de viveros (cláusula cuarta y séptima); el municipio también tiene la obligación de presentar a la CEPANAF un Programa General de Inversión, un Programa Anual Ejecutivo de Manejo e informes semestrales de la gestión administrativa (cláusula quinta). Además de la obligación de aprobar estos programas, la CEPANAF se queda con las siguientes funciones: a) supervisar y evaluar las acciones del municipio; b) coadyuvar en la gestión de permisos, autorizaciones y licencias y otorgar los de su competencia; c) establecer criterios y lineamientos de administración; d) otorgar asesoría técnica gratuita y e) promover las actividades realizadas en la ANP (cláusula sexta). Este convenio fue renovado en 2008 con pocas variaciones: destaca la introducción de la obligación de realizar recorridos conjuntos cada seis meses para “supervisar que no haya invasiones”. En 2008 también comenzó la elaboración del plan de manejo del parque, que en marzo de 2009 se encontraba en fase de aprobación.

3.3 Los procesos de urbanización de las Áreas Naturales Protegidas en la zona de Los Remedios

3.3.1 Los procesos de urbanización en el Parque Nacional Los Remedios

La urbanización del Parque Nacional Los Remedios ha sido un proceso complejo, sobre el cual la información disponible es fragmentada y contradictoria. Uno de los factores desencadenantes de los procesos de urbanización en el parque fue la presencia de dos núcleos ejidales a su interior, el de Los Remedios y el de San Juan Totoltepec, que fueron expandiéndose con el tiempo. Esto, aunado a la ausencia de administración de la ANP por lo menos hasta 1976, al desconocimiento generalizado de su decreto de creación y al hecho de que éste no estableciera la expropiación de los terrenos incluidos en la poligonal, propició la venta ilegal de tierras y la edificación de viviendas en el parque. Los datos disponibles sobre el tipo de tenencia de la tierra en el parque son contrastantes: por un lado, un plano elaborado en 1986 por la Subsecretaría de Ecología del Estado de México ubica al interior de la poligonal del parque vastas porciones de terrenos de los ejidos Los Remedios, San Juan Totoltepec y San Bartolo Naucalpan; por el otro, Vargas Márquez indica que en 1984 solamente 50 has (12.5%) de la superficie total del parque

eran de propiedad ejidal, mientras las restantes 350 has (85.5%) eran de propiedad particular (Vargas Márquez, 1984: 229, citado en Vargas Márquez, 1997: 159)⁶⁸. Con base en estos datos y en las entrevistas realizadas, se puede avanzar la hipótesis que la urbanización se dio en parte en tierras de propiedad privada (ex rancherías) y en parte en tierras de propiedad ejidal, subdivididas y vendidas ilegalmente; y que probablemente la venta de tierras ejidales y su posterior regularización generaron la transición de una tenencia de la tierra sobre todo ejidal a una predominantemente particular⁶⁹. A esto hay que añadir que, según el estudio técnico justificativo de la abrogación del parque realizado en 2003, para esa fecha el municipio era propietario de 0.8 has y que entre 1976 y 1977 el Gobierno del Estado de México adquirió en propiedad 155 has en el parque, a las que habría que añadirse los polígonos IV y V (y parte del polígono III) de la expropiación de 1988 (alrededor de 20 has): estas áreas expropiadas corresponden probablemente a las poligonales del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan, que todavía presentan una cubierta vegetal y en las cuales los procesos de ocupación han sido más recientes y más reducidos.

Si bien no pude encontrar registros al respecto, los procesos de urbanización del Parque Nacional Los Remedios deben haber comenzado, igual que en el resto del municipio, en los años cincuenta y la expansión más intensa de la mancha urbana debe haberse dado antes de 1965: si las escasas imágenes de la parte suroeste del Parque Nacional anteriores a 1950 muestran el acueducto de Los Remedios rodeado por lomeríos de magueyes, en las fotos aéreas de 1966 se observa que ya para esa fecha vastas zonas del Parque Nacional Los Remedios estaban urbanizadas. El análisis comparativo de las fotos aéreas de la zona de Los Remedios relativas a diferentes años (1966, 1982, 1989, 2000 y 2008) muestra que, posteriormente a 1966, los periodos en que se dio una mayor expansión urbana son el de 1966-1983 y, en menor medida, el de 1983-1989; para 1989, la casi totalidad de las colonias que ahora se observan en el Parque Nacional ya existía.

⁶⁸ Además, en una entrevista realizada en 2002 por El Universal al Vocal de Asentamientos Humanos del municipio, éste explicaba que al momento de la creación del parque existían 52 predios de propiedad ejidal, que se fueron subdividiendo y vendiendo de manera ilegal (Véase Simón, Angélica, 2002, “Urgen a rescatar el Parque Nacional de Los Remedios”, *El Universal*, domingo 24 de marzo).

⁶⁹ Esta hipótesis parece confirmada por el hecho de que el ejido de San Juan Totoltepec no aparece en el Censo Ejidal de 1991, lo que probablemente se debe a su disolución por ser casi totalmente urbanizado.

IMAGEN III.1
El suroeste del Parque Nacional Los Remedios en 1943.



Fuente: Unidad Municipal de Información, Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez

Esta información general se complementa por cuatro análisis de la situación del parque, realizados en las últimas tres décadas. El primero es un diagnóstico publicado en 1984 por Fernando Vargas Márquez, en el que se señala la presencia en el parque de: a) 2 asentamientos irregulares (100.5 has, 27.5% de la superficie protegida); b) una zona industrial de extracción y procesamiento (14 has, 3.8% de la extensión del parque); c) un Club Hípico (0.9 has), que se creó con base en una concesión de 1968 de la duración de 25 años y d) una concesión expedida en 1971 y de duración indefinida para la construcción de planteles de la UNAM en un predio de 11.6 has (Vargas Márquez, 1984: 78, 80 y 221-222), por un total de 127 has ocupadas. Un segundo estudio, realizado en 1997 por el mismo autor, reporta la existencia de varias colonias en el parque, por un total de 9.923 habitantes (Vargas Márquez, 1997: 162-164). A éste siguió, en 2003, el estudio técnico justificativo de la abrogación del parque, que reporta la realización - entre 1970 y 1987 - de 7 expropiaciones por diferentes razones (construcción de una zona habitacional, de un cementerio municipal, de infraestructura eléctrica, etc.) al interior de

la poligonal del parque, por un total de casi 115 has; y que identifica asimismo 18 asentamientos humanos y 11 instalaciones de equipamiento urbano totalmente incluidos en el parque, más seis asentamientos incluidos sólo parcialmente. Con base en este diagnóstico, y sin considerar la pérdida de cubierta vegetal originada por la construcción de vialidades y asentamientos aislados, en el documento se estima que en 2003 quedaban 110 has de áreas verdes de las 438 originarias, es decir que 75% del parque había sido urbanizado. Finalmente, el Plano de Uso del Suelo de Los Remedios, que fue elaborado en diciembre 2006 y forma parte del Plan Municipal de Desarrollo Urbano vigente, permite identificar 9 colonias, 2 fraccionamientos residenciales y 2 pueblos totalmente incluidos en el Parque Nacional, además de otras 6 colonias, 4 fraccionamientos residenciales, 1 fraccionamiento industrial y 1 pueblo parcialmente incluidos en éste; además, si se superpone este plano con el Plano de Asentamientos Irregulares elaborado por la Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos en 2004, se observa la presencia de 8 asentamientos irregulares al interior de la poligonal del parque⁷⁰.

A pesar de las discrepancias y las lagunas en los datos presentados, éstos y las entrevistas realizadas dejan algo en claro: el Parque Nacional Los Remedios se ha urbanizado como si el decreto de 1938 no existiera, a través de los mecanismos bien conocidos de la expansión urbana en la Ciudad de México. La urbanización del parque no siguió un único patrón, sino es el resultado de las intervenciones de múltiples actores, lógicas e intereses: en la parte sureste y noroeste del parque (ejido Los Remedios y ejido de San Juan Totoltepec, respectivamente) se debió sobre todo a la expansión de los poblados rurales preexistentes y a la urbanización irregular en tierras ejidales que se tradujo en la consolidación de numerosas colonias populares, en las que el municipio fue introduciendo infraestructura y equipamiento urbano; mientras que en la parte norte del parque consistió esencialmente en la autorización de varios fraccionamientos residenciales por parte de autoridades municipales y estatales desinformadas o corruptas.

⁷⁰ Se trata de El Tercer Mundo y del Atorón Parte Baja - de los que hablaremos en el próximo apartado por ser ubicados también al interior del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan - y de otros 6 asentamientos que no me fueron mencionados por ninguna de las autoridades entrevistadas, lo que deja suponer que se trate de viviendas aisladas.

CUADRO III.5
Colonias, fraccionamientos y pueblos en el Parque Nacional Los Remedios

Colonias	15
<i>Totalmente incluidas</i>	<i>9</i>
Padre Figueroa	
Unidad Habitacional Bosque de Los Remedios	
Bosques de Los Remedios	
Ampliación Los Remedios (El Beato)	
Sierra Nevada	
Los Arcos	
Reubicación El Torito	
La Rivera	
Ciudad de Los Niños	
<i>Parcialmente incluidas</i>	<i>6</i>
Ampliación Ciudad de Los Niños	
El Torito	
Lomas de San Agustín	
San Lorenzo Totolinga Primera Sección	
Loma Colorada Primera Sección	
Bosques de Moctezuma	
Fraccionamientos residenciales	6
<i>Totalmente incluidos</i>	<i>2</i>
Xalpa Las Huertas	
Izcalli del Bosque	
<i>Parcialmente incluidos</i>	<i>4</i>
Lomas de Cantera	
Vista del Valle	
Ciudad Brisa	
Balcones de San Mateo	
Pueblos	3
<i>Totalmente incluidos</i>	<i>2</i>
Los Remedios	
San Juan Totoltepec	
<i>Parcialmente incluidos</i>	<i>1</i>
San Lorenzo Totolinga	
Fraccionamientos industriales	1
<i>Parcialmente incluidos</i>	<i>1</i>
Parque Industrial Naucalpan	
TOTAL	25
<i>Total totalmente incluidos</i>	<i>13</i>
<i>Total parcialmente incluidos</i>	<i>12</i>

Fuente: elaboración propia con base en el Plano de Uso del Suelo Distrito de Los Remedios (2006), Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Como se verá en el cuarto capítulo, estos procesos de urbanización han continuado hasta hoy día, ocupando los predios arbolados ubicados al interior de las zonas urbanizadas del parque, que van entonces densificándose.

3.3.2 Los procesos de urbanización en el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan

A diferencia del Parque Nacional Los Remedios, que desde 1993 desapareció de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano por considerarse tácitamente abrogado, el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan aparece en los planos elaborados por la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio, que asigna a la mayoría de sus poligonales un uso de conservación ecológica. Esto no ha impedido que, por desconocimiento o por intereses económicos y políticos, las autoridades locales autorizaran construcciones a su interior; a este respecto destaca la autorización, durante el penúltimo gobierno municipal priista, de la edificación de un centro comercial (MEGA-COMER) en los polígonos E y F, a los cuales el Plan Municipal de Desarrollo Urbano vigente asigna un uso del suelo comercial. Por obvias razones, este proceso de urbanización formal en el parque no está documentado; existe sin embargo más información disponible sobre los asentamientos irregulares⁷¹. Los entrevistados coinciden en señalar tres asentamientos irregulares en el parque: El Atorón, Las Caballerizas y El Tercer Mundo⁷².

El asentamiento irregular El Tercer Mundo ocupa un predio de poco menos de una hectárea de propiedad del Gobierno del Estado de México, ubicado en el polígono F del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan. Se localizaba originalmente en un predio aledaño al actual, ahora ocupado por una MEGA-COMER, pero en 1993 el entonces presidente municipal Mario Ruiz de Chávez hizo reubicar el asentamiento, autorizando la construcción del centro comercial en su lugar. Actualmente el predio está construido en

⁷¹ De acuerdo con uno de los entrevistados, las autoridades urbanas municipales definen como irregulares todos los asentamientos que no aparecen en los planos de uso del suelo del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, es decir que están afuera del área urbana y urbanizable; los cuales por lo tanto se han construido sin disponer de licencias de uso del suelo y de licencias de construcción, y sin que se realizara el alineamiento de los predios y se asignaran números oficiales a las viviendas.

⁷² Uno de los entrevistados señaló la existencia de un cuarto asentamiento irregular en el Parque Estatal: Vista del Valle Sección Bosques, que se compone solamente de tres viviendas ubicadas en la Calle Acueducto de Xalpa, en el norte del parque, y que no disponen de los servicios básicos.

su totalidad (108 lotes) y ya en 1998 un dictamen de la Protección Civil reportaba que las viviendas estaban consolidadas y dotadas de los servicios y la infraestructura básica (agua potable, luz, alcantarillado y alumbrado público); para 2006, año en que las autoridades municipales realizaron el último censo, se registraban 533 habitantes⁷³. Si bien al momento de la reubicación el gobierno municipal otorgó a los pobladores documentos de posesión de los lotes que iban a ocupar, el Tercer Mundo no está regularizado porque el IMEVIS pone como condición su desincorporación del parque estatal, que todavía no se ha realizado; sin embargo, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano le asigna un uso habitacional. Esto a diferencia del Atorón y Las Caballerizas, que no aparecen en los planos oficiales y a cuya zona se sigue asignando un destino de conservación ecológica⁷⁴. Estos asentamientos se ubican en una fracción de los terrenos expropiados en 1988 al Ejido de Los Remedios a favor del Estado para la creación de una reserva ecológica. Sin embargo, como explica un informe elaborado en 1998 por la entonces Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio, “la falta de recursos estatales para el cumplimiento de los compromisos adquiridos con los ejidatarios motivaron que (...) el proyecto quedara en el olvido”.

En el caso de El Atorón, el estado de abandono de los terrenos hizo que se transformaran “primero en un tiradero clandestino y refugio de malvivientes” y después en asentamiento irregular, a pesar de que éstos presenten pendientes entre 20 y 30% y estén desprovistos de servicios. El informe arriba citado subdivide El Atorón en 4 zonas, caracterizadas por diferentes procesos de formación. La primera zona es una asignación para la reubicación de 26 familias de ejidatarios afectados por la expropiación: se lotificó, pero el gobierno estatal nunca cumplió el compromiso de la reubicación, por lo que los ejidatarios empezaron a tomar posesión de los predios, autoconstruyendo sus viviendas y tramitando, a través de los representantes ejidales, la regularización del asentamiento, la dotación de servicios y la obtención de créditos para vivienda. La segunda zona es denominada Atorón parte baja: se trata de terrenos que presentan una fuerte pendiente,

⁷³ Se trata prevalentemente de migrantes provenientes de otras localidades del Estado de México o del país; el nivel de educación de la mayoría de la población censada es de primaria terminada, mientras los ingresos familiares varían entre 1000 y 6000 pesos mensuales.

⁷⁴ Lo que es paradójico, si consideramos que el primero se encuentra por entero adentro del parque, mientras los segundos sólo parcialmente: esto nos explica como la zonificación realizada en los Planes Municipales de Desarrollo Urbano es guiada por intereses políticos y económicos, además que por criterios técnicos.

donde el proceso de urbanización comenzó en 1994 y fue gestionado por líderes que vendieron los terrenos de manera fraudulenta. La tercera zona, llamada El Atorón parte alta, es una reubicación que realizó el municipio entre 1991 y 1993; a pesar de la situación de irregularidad, para 1998 las viviendas ya estaban consolidadas y dotadas de servicios. Finalmente, la cuarta zona (Hornos Atorón) representaba en 1998 el área de más reciente invasión⁷⁵.

El asentamiento Las Caballerizas se generó a partir de invasiones sucesivas realizadas entre 1985 y 1998, y concentradas en el periodo 1990-1993. Estas invasiones fueron probablemente impulsadas por el Movimiento Proletario Independiente y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, que controlan cada uno un sector del asentamiento y que a partir de 1993 han representado las demandas de regularización de los pobladores frente a las autoridades⁷⁶: más que de invasiones, se trató entonces de asignaciones gratuitas de terrenos a cambio de apoyo político. Las Caballerizas es el asentamiento que presenta las peores condiciones de vida entre los tres analizados: según los censos realizados por la Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos entre 1997 y 2001, en ese entonces la mayoría de las viviendas era provisional y las conexiones a la infraestructura urbana (agua potable, energía eléctrica y drenaje) eran clandestinas; asimismo, la población era de muy bajos recursos⁷⁷. A esto se añade otro factor de precariedad: dos dictámenes de riesgo realizados en 1998 y 2007 por la Dirección General de Protección Civil del municipio clasifican el predio en que se ubica Las Caballerizas como zona de alto riesgo, porque está caracterizado por una fuerte pendiente y suelos pocos compactos; por esta razón, la Protección Civil recomienda la no regularización y la reubicación del asentamiento, que sin embargo no se ha realizado hasta la fecha⁷⁸.

⁷⁵ El informe también menciona una quinta zona de aproximadamente 5 has, que en 1998 estaba todavía libre de asentamientos.

⁷⁶ Hay indicios de que también haya intervenido el Partido del Trabajo: uno de los pobladores censados en 2000-2001 declaró que el terreno le había sido proporcionado por este partido, al que estaba afiliado.

⁷⁷ Según declarado por la población censada, los ingresos familiares promedio variaban entre 800 y 1600 pesos mensuales.

⁷⁸ Como veremos en el apartado 4.1, en 1996 los pobladores y las autoridades municipales y estatales realizaron un acuerdo que disponía la reubicación del asentamiento en un predio ubicado en el Pueblo de San Francisco Chimalpa, en el poniente del municipio; sin embargo, el acuerdo nunca se cumplió.

Las estimaciones de las diferentes autoridades sobre la extensión y la población de El Atorón y Las Caballerizas difieren de manera significativa, lo que se debe entre otras cosas a que no existe acuerdo sobre la manera de delimitarlos y nombrarlos. Para que el lector tenga una idea aproximativa, el convenio de no reversión estipulado en 2000 como base del proceso de regularización (del que hablaremos más adelante), atribuye a El Atorón un total de 352 familias en una superficie de aproximadamente 10.8 has y a Las Caballerizas una extensión de 5.3 has y una población de 193 familias. Si bien hasta la fecha estos datos constituyen la referencia oficial para las autoridades involucradas en el proceso de regularización, varios de los entrevistados afirman que desde 2000 los dos asentamientos han crecido, por lo que los datos presentados subestimarían su población y extensión actual⁷⁹.

Dado que los terrenos ejidales expropiados en 1988 no fueron destinados a la causa de utilidad pública que establecía el decreto de expropiación, los ejidatarios hubieran tenido derecho a la restitución de esos terrenos. Sin embargo, por la presencia de asentamientos irregulares en ellos, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el gobierno del Estado de México y el ayuntamiento de Naucalpan firmaron en 2000 un convenio de no reversión de la expropiación para permitir a la CRESEM regularizar estos asentamientos. Desafortunadamente, ni la CRESEM ni el IMEVIS (la institución que le sucedió en 2003) han podido realizar esta tarea. El principal problema es que hasta ahora las autoridades creían que el área expropiada en 1988 se encontraba adentro del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan, por lo que - para que estas instituciones pudieran realizar la regularización - se requería primero la desincorporación de estos terrenos del parque por parte de la legislatura estatal, que (por razones poco claras, que examinaremos en el párrafo 4.1) nunca lo hizo. Fue recién el 11 de marzo de 2009 que, en respuesta de una petición ciudadana, la CEPANAF averiguó la ubicación de los asentamientos con respecto al parque, dictaminando que se encuentran afuera de sus poligonales, con la excepción de la zona llamada Hornos Atorón, que queda incluida en el polígono K del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan. En consecuencia, el 30 de marzo de 2009 la

⁷⁹ Si bien pude encontrar datos más recientes, éstos están incompletos: en 2006 la Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos del municipio de Naucalpan realizó una actualización de los censos para El Atorón, pero no para Las Caballerizas; además, al momento de consultar los datos actualizados, faltaba uno de los tres tomos en que éstos fueron ordenados.

CEPANAF, junto con las autoridades urbanas y ambientales municipales, realizó un recorrido con GPS de los polígonos I, II y III de la expropiación de 1988, con el propósito de delimitar de manera clara la zona urbanizada y avanzar entonces en el cumplimiento del convenio de no reversión, que no incluía planos de la zona expropiada ni de los asentamientos irregulares surgidos en ella.

La historia de El Atorón y Las Caballerizas representa un claro ejemplo de que los procesos de urbanización de las ANP ubicadas en la zona de Los Remedios son el resultado de las intervenciones de múltiples actores, portadores de diferentes lógicas e intereses. La reconstrucción realizada en las páginas anteriores configura estos procesos como un problema complejo de gestión territorial creado por: a) el rápido y anárquico proceso urbanización que vivió Naucalpan a partir de mediados de los años cincuenta; b) el olvido en que cayó el Parque Nacional Los Remedios, la negligencia y corrupción de las autoridades y la ausencia de un marco jurídico-institucional completo y operativo en materia urbano-ambiental hasta finales de los años ochenta; y c) una sucesión de acciones gubernamentales desvinculadas entre ellas, que produjeron, entre otras cosas, una superposición caótica de zonificaciones en la misma área: un Parque Nacional (1938), un Parque Estatal (1979) y las cinco poligonales expropiadas en 1988. Las autoridades urbanas y ambientales creadas a partir de mediados de los ochenta no parecen haber logrado resolver esta situación dando una definición clara del régimen territorial y protegiendo de manera efectiva las dos ANP, como lo testimonia el hecho que los procesos de urbanización han continuado hasta hoy día. En el próximo capítulo trataré de explicar porque.

IV. ACCION INSTITUCIONAL Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS DE LA ZONA DE LOS REMEDIOS

4.1 Las limitantes de la acción institucional

Como vimos en el capítulo anterior, a partir de mediados de los ochenta la expansión urbana en las ANP de Los Remedios comenzó a generar preocupación en las autoridades, las cuales realizaron varias tentativas para resolver esta problemática, pero sin éxito. Con base en las entrevistas y los documentos administrativos analizados, planteo que las principales razones de estos repetidos fracasos no son exógenas a la acción institucional, sino intrínsecas a la misma, teniendo que ver con las disfunciones del actual diseño institucional y con la forma en que las competencias son ejercidas. Un primer grupo de limitantes - que clasifiqué como administrativas - son la discontinuidad temporal, la fragmentación funcional y la insuficiente profesionalidad de la acción gubernamental; a éstas se suman dos factores políticos: los mecanismos clientelares de atribución de los cargos y los intereses económicos y políticos que intervienen en las decisiones sobre los usos del suelo. Con el fin de explicar este planteamiento, a continuación se desarrollará e ilustrará con ejemplos cada uno de los problemas mencionados.

Para comenzar, la intervención de las instituciones en la zona de Los Remedios se ha caracterizado por su discontinuidad en el tiempo: si bien surgieron varias iniciativas para arrestar los procesos de urbanización y establecer una protección efectiva de las ANP objeto de examen, éstas no están articuladas entre ellas, sino se presentan como esfuerzos aislados que, por diferentes razones, acabaron cayendo en el vacío. Un ejemplo claro de esta discontinuidad es la tentativa de cooperación intergubernamental realizada por la SEDUE, el Gobierno del Estado de México (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas) y el Ayuntamiento de Naucalpan entre 1984 y 1986 para resolver la problemática del Parque Nacional Los Remedios. En los informes intercambiados por estas autoridades se plantean una serie de acciones de manejo y se propone abrogar una de las dos ANP para simplificar la zonificación del área; a pesar de las buenas intenciones, no se abrogó ninguno de los dos parques y el producto de este diálogo fue solamente la conclusión, en 1986, de un convenio de colaboración para la administración

conjunta del parque, que aparentemente quedó en el papel, porque hubo que esperar hasta la creación de la Dirección General de Ecología municipal en 1997 para que se realizaran acciones de manejo efectivo, tales como el amojonamiento de los linderos y programas de reforestación y restauración. En otras palabras, el diálogo establecido entre los tres niveles de gobierno a mitad de los años ochenta no se tradujo en acciones concretas y queda como un paréntesis aislado en la historia administrativa del Parque Nacional Los Remedios.

Otro ejemplo emblemático de discontinuidad es representado por las intervenciones sucesivas y contradictorias de las autoridades en relación con el asentamiento irregular Las Caballerizas, que como vimos se formó prevalentemente entre 1990 y 1993 en una zona de alto riesgo perteneciente a las 65 has expropiadas en 1988 a favor del Estado de México para la creación de una reserva ecológica. En este caso, las primeras iniciativas gubernamentales remontan a noviembre de 1992, cuando los representantes de las dependencias estatales y municipales competentes se encontraron con una comisión representativa del asentamiento, acordando buscar un terreno para la reubicación. Sin embargo esto no pasó y, exactamente un año después, el ayuntamiento concluyó un convenio con el Movimiento Proletario Independiente⁸⁰, por el cual se comprometía a promover la regularización del asentamiento ante el gobierno estatal. Tampoco este convenio produjo resultados, tal vez debido a la elección de un nuevo gobierno municipal en 1994; entretanto, el asentamiento siguió expandiéndose. En 1996, es decir al final de su mandato trienal, las autoridades municipales retomaron la opción de la reubicación y celebraron un convenio con los representantes del pueblo de San Francisco Chimalapa, en el que éstos consentían la reubicación de los habitantes de Las Caballerizas en un predio ubicado en el pueblo. Otra vez, entró un nuevo gobierno municipal y la reubicación no se realizó. Las invasiones siguieron sin que se tomaran medidas, a pesar de que en julio de 1998, un dictamen solicitado por la CRESEM recomendó “reubicar a la brevedad el asentamiento”, por el alto riesgo generado por las fuertes pendientes y los suelos poco compactos. En contra de este dictamen, en el año 2000 se firmó el convenio de no reversión, que como vimos establecía las bases para la regularización del asentamiento, y que hasta ahora no ha sido implementado. La historia de Las Caballerizas

⁸⁰ Recuérdese que el MPI representaba a sus afiliados en el asentamiento frente a las autoridades.

refleja la discontinuidad de la acción de los gobiernos municipales, marcada por su duración trienal, que se tradujo en una serie de acuerdos incumplidos y en un vaivén de políticas diferentes con respecto al problema del asentamiento.

Además, la acción gubernamental con respecto a las ANP ubicadas en la zona de Los Remedios se caracteriza por la fragmentación de las facultades y de los poderes decisionales entre un gran número de instituciones que parecen actuar cada una por su cuenta, a pesar de que sus decisiones acaben reflejándose en un mismo territorio. Aún considerando solamente las instituciones que ejercen funciones-clave, identificamos 11: 4 federales (PROFEPA, DGIRA, CONANP y CORETT), 4 estatales (CEPANAF, PROPAEM, IMEVIS y la Secretaría de Medio Ambiente) y 3 municipales (Dirección General de Desarrollo Urbano, Dirección General de Medio Ambiente y Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos). No se puede reprochar a estas instituciones de no cumplir con sus atribuciones legales, dado que frente a los diferentes aspectos de la problemática de Los Remedios, cada una ha demostrado realizar los procedimientos que le competen: la PROFEPA sanciona la construcción de viviendas en el Parque Nacional clausurando las obras; la Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos realiza censos de los asentamientos irregulares y demuele las nuevas viviendas construidas ilegalmente; la Dirección General de Medio Ambiente lleva a cabo actividades de vigilancia, restauración y mantenimiento de los parques, etcétera. No obstante, esta especialización de funciones se traduce en la mencionada fragmentación funcional y territorial, de las que habla Chevallier (Chevallier, 2003: 76-79), con todos los problemas que ésta origina.

En el caso de Los Remedios, la fragmentación funcional se ha expresado de dos formas. En primer lugar, la gestión de las ANP implica la intervención de siete autoridades y la gestión urbana de cuatro: cada autoridad se dedica a una tarea específica y actúa autónomamente con respecto a las demás. En segundo lugar, la gestión del territorio objeto de examen está dividida entre autoridades urbanas y ambientales, lo que ha tenido repercusiones importantes: la principal es que las autoridades urbanas municipales decidieron considerar “tácitamente abrogado” el Parque Nacional Los Remedios, eliminando su poligonal de los Planes de Desarrollo Urbano de 1993 y 2007 y

CUADRO IV.1
Instituciones involucradas en la problemática de Los Remedios

ACTORES	URBANIZACION FORMAL	URBANIZACION IRREGULAR	FUNCIONES
Federales			
PROFEPA	X	X	Vigilancia y sanción de ilícitos ambientales en el PNLR
DGIRA (SEMARNAT)	X		Evaluación de Impacto Ambiental de obras en el PNLR.
CORETT		X	Regularización de asentamientos irregulares en tierras ejidales.
Estatales			
Secretaría de Medio Ambiente	X	X	Evaluación de Impacto Ambiental de obras en el PEMN
CEPANAF	X	X	Administración del PNLR y del PEMN
PROPAEM	X	X	Vigilancia y sanción de ilícitos ambientales en el PEMN
CRESEM/IMEVIS		X	Regularización de asentamientos irregulares en tierras privadas o estatales (El Tercer Mundo, El Atorón, Las Caballerizas).
Municipales			
Dirección General de Medio Ambiente	X	X	Administración del PNLR y del PEMN.
Dirección General de Desarrollo Urbano	X	X	Zonificación. Licencias de construcción y de uso del suelo.
Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos		X	Asentamientos irregulares en el territorio municipal.

Nota: PNLR = Parque Nacional Los Remedios; PEMN = Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan.
Fuente: elaboración propia.

asignando usos habitacionales a las zonas no incluidas en el parque estatal. Esto ha consentido autorizar la construcción de viviendas adentro de la poligonal del parque nacional, además de que probablemente fue lo que permitió a la CORETT regularizar colonias enteras sin que se desincorporaran del Parque Nacional, es decir sin realizar el procedimiento legal establecido para estos casos⁸¹. Si bien ésta fue una decisión pragmática, dirigida a reconocer la extensiva urbanización que tuvo lugar en el parque en las décadas anteriores, aparentemente fue tomada de manera completamente desligada de las autoridades ambientales, creando una situación de contradicción entre normas jurídicas: por un lado, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano asigna usos habitacionales a la parte del Parque Nacional no incluida en el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan, y por el otro un decreto de ANP todavía vigente implica un uso del suelo restringido a actividades de conservación al interior de toda la poligonal establecida en 1938. Como veremos en el siguiente párrafo, esta contradicción ha emergido con toda su fuerza en el caso de predios arbolados ubicados en las colonias adentro del parque, donde las autoridades urbanas municipales autorizaron construcciones con base en el plan y las autoridades ambientales federales sucesivamente las clausuraron con base en el decreto de 1938. Esta situación hubiera podido evitarse abrogando o redelimitando el Parque Nacional, sin embargo fue solamente hasta 2006 que se presentó una propuesta de abrogación, debido probablemente al complejo procedimiento necesario para abrogar el decreto y a la costumbre de cada autoridad de actuar en su esfera de competencia independientemente de las otras⁸².

La fragmentación territorial es el producto de la progresiva transferencia de un gran número de funciones al gobierno municipal naucalpense, entre las que se encuentra principalmente la gestión urbana, cuyas funciones estratégicas son realizadas autónomamente por el municipio⁸³. En cambio, la descentralización de funciones en materia de gestión ambiental se ha limitado a las funciones operativas, mientras las

⁸¹ Ambas actividades se realizan con base en los usos del suelo establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

⁸² En falta de una solución negociada a esta contradicción, el gobierno municipal y las autoridades ambientales federales también hubieran podido promover una controversia constitucional ante la Corte Suprema, como previsto por el art. 105 de la Constitución. Sin embargo, tampoco este mecanismo fue empleado.

⁸³ Como vimos en el segundo capítulo, el municipio de Naucalpan formula y aprueba autónomamente sus Planes de Desarrollo Urbano, además de expedir licencias de uso del suelo y de construcción.

facultades que implican un poder de decisión (Evaluación de Impacto Ambiental, punición de ilícitos ambientales, derogación y redelimitación de ANP) se quedan, según los casos, en manos de la Federación y del Estado, lo que confirma el planteamiento de Azuela sobre la centralización de la gestión ambiental en México, que mencionamos en el primer capítulo. Si bien la centralización de las funciones estratégicas tiene el objetivo de proteger las ANP de la arbitrariedad de los intereses locales, en el caso de Los Remedios ésta introduce cierta rigidez en su gestión: debido a su limitada extensión, su degradación y su escasa biodiversidad, el Parque Nacional Los Remedios y el Parque Estatal de Naucalpan no representan ANP de interés prioritario para las autoridades ambientales federales y estatales, cuya intervención en estos parques es mínima; en consecuencia, la única dependencia interesada en implementar acciones de restauración y conservación es la Dirección General de Medio Ambiente municipal, la cual, no teniendo esa facultad, tiene que realizar largos y costosos trámites para obtener las autorizaciones correspondientes del gobierno federal y/o estatal⁸⁴.

Con base en estas observaciones, coincido entonces con Chevallier en que esta doble fragmentación genera la superposición de regulaciones sectoriales (en el caso de Los Remedios, de zonificaciones), la disociación de las responsabilidades estratégicas y operativas (la cual, como vimos, es especialmente fuerte en la administración ambiental) y la transformación de las relaciones entre los municipios y los niveles superiores de gobierno de verticales a horizontales. Este último aspecto se pudo comprobar ante el hecho que (como pude observar en un encuentro realizado recientemente con respecto a la regularización de El Atorón y Las Caballerizas) las autoridades municipales ya no son simples ejecutoras de las instrucciones de las autoridades federales y estatales, sino que toman posiciones autónomas y negocian con ellas en un plano de paridad⁸⁵.

⁸⁴ Otro factor de rigidez es la complejidad de los procedimientos a través de los cuales las autoridades ambientales, federales y estatales toman las decisiones estratégicas con respecto a la afectación de una ANP específica. Por ejemplo, de acuerdo con uno de los entrevistados, la desincorporación de asentamientos irregulares de las ANP estatales es un procedimiento que puede tardar meses en concluirse, porque implica: a) la realización de un estudio justificativo por parte de la CEPANAF; b) la elaboración del decreto de desincorporación por parte de los abogados de la Secretaría de Medio Ambiente estatal; c) su revisión por parte de la Secretaría General de Gobierno; d) la firma de Secretario de Gobierno y del gobernador; y e) su publicación en la Gaceta.

⁸⁵ Esto también me fue confirmado por dos de los entrevistados, con relación tanto a la gestión ambiental, como a la gestión urbana. Uno de ellos me explicó que, a partir de que Naucalpan pasó a ser gobernada por el PAN, se rompió la disciplina de partido que había marcado las relaciones entre el municipio y el

La fragmentación institucional aquí descrita aparece como uno de los mayores obstáculos para resolver la situación de Los Remedios, debido a que ésta se configura como una problemática compleja, que exige a las autoridades ir más allá de sus procedimientos habituales, flexibilizarse y coordinarse entre ellas. Como explica Chevallier, en situaciones de este tipo la creación de organismos interinstitucionales *ad hoc* y la realización de convenios han demostrado ser mecanismos válidos para superar la fragmentación funcional y territorial de la administración pública, permitiendo a las autoridades competentes compartir la información de la que disponen, formarse una visión de conjunto de la problemática y elaborar una estrategia conjunta (Chevallier, 2003: 77-78, 123 y 126-128). En el caso estudiado, el empleo de estos mecanismos se da a través de las reuniones del Comité Municipal de Prevención y Control del Crecimiento Urbano y de los convenios de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales para la administración conjunta de las dos ANP. Sin embargo, estos ámbitos de coordinación son de creación muy reciente y presentan severas limitaciones. Por un lado, el Comité Municipal de Prevención y Control del Crecimiento Urbano, que como vimos reúne autoridades de los tres niveles de gobierno y se ocupa de coordinar sus acciones con relación a la regularización de la tenencia de la tierra, está dando seguimiento a los casos de El Tercer Mundo, Las Caballerizas y El Atorón, pero no prevé la participación de actores-clave como la Dirección General de Medio Ambiente y la Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos. Por el otro, los convenios de coordinación para la administración del Parque Nacional Los Remedios (1995) y del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan (2003 y 2008), que en el papel establecen la administración conjunta de los parques por parte de los tres niveles de gobierno, en la práctica han resultado en la casi completa descentralización de la administración a las autoridades ambientales municipales, las cuales, para poder realizar las actividades que según los convenios tocarían al Estado o la Federación, tienen que llevar a cabo costosos procedimientos de autorización. Además de estos mecanismos formales, también existen ámbitos informales de coordinación interinstitucional, representados por las reuniones organizadas para resolver casos específicos (por ejemplo, la regularización de un

gobierno mexiquense (priista), por lo cual ahora “hay que servir a dos amos”, es decir dos poderes que actúan de manera independiente.

asentamiento). Sin embargo, estos encuentros no constituyen una praxis normal para la administración urbano-ambiental, sino se realizan solamente en respuesta a la presión de los ciudadanos o de candidatos locales en campaña electoral. De hecho, uno de mis informantes se quejaba de que no existe un intercambio rutinario de informaciones ni siquiera entre las dependencias municipales, a pesar de pertenecer al mismo nivel de gobierno. En suma, parecen faltar ámbitos de negociación entre las autoridades de las que depende la resolución de la problemática, lo que se traduce en la realización de acciones desconectadas y vuelve rígidas y burocráticas, cuando las hay, las relaciones interinstitucionales. Esta situación es agravada por el hecho de que existe cierta desconfianza entre las diferentes instituciones: cada institución defiende su ámbito de poder de las intervenciones de las otras, evitando al mismo tiempo toda injerencia en asuntos que competen a otras dependencias. De esta manera, el objetivo de resolver la situación de Los Remedios queda indirectamente subordinado al mantenimiento de una plena autonomía de acción. Aparentemente, esta actitud defensiva no se debe a factores políticos, sino a la bien conocida tendencia de las burocracias a proteger su poder e independencia⁸⁶, debido a la cual ninguna institución ha querido o podido asumir el papel de coordinadora y la actitud más común entre las autoridades es la de tratar de descargar a las demás esta tarea, con la justificación de que no les compete.

Tal actitud también está conectada con la tercera limitante administrativa mencionada, es decir la insuficiente profesionalidad de la administración⁸⁷. Ésta se manifiesta en primer lugar en el incumplimiento de los acuerdos, como en el caso del convenio de no reversión del 2000: según me explicó uno de los entrevistados, “después del convenio de no reversión, no se le dio seguimiento al asunto, a partir de las cosas más sencillas: por ejemplo, el IGECEM se había comprometido a realizar el avalúo de los terrenos, pero nunca lo hizo”. Otro caso sobresaliente es el de la expropiación de 1988: una vez expedido el decreto, no se reubicaron las 26 familias de ejidatarios afectados, ni mucho menos se destinó a la conservación ecológica la porción del área expropiada que se encuentra afuera de los parques. Los terrenos permanecieron en estado de abandono por

⁸⁶ A este respecto, es importante señalar que el trabajo de campo no ha arrojado indicios de que en los 12 años (1997-2009) en que el municipio de Naucalpan ha sido gobernado por el PAN se hayan generado conflictos de tipo político con el gobierno estatal priista con respecto a la problemática de Los Remedios.

⁸⁷ Con el término “profesionalidad” no me refiero solamente a la capacitación de los funcionarios, sino también a su diligencia y espíritu de iniciativa.

años, y esta ausencia del Estado propició su ocupación ilegal. Otro aspecto sorprendente es la confusión presente en las autoridades con respecto a la ubicación de las poligonales expropiadas: existe la creencia de que éstas se encuentran adentro del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan, pero, a pesar de que se realizaron varios intentos de regularización o reubicación de los asentamientos irregulares presentes en ellas, a nadie se le ocurrió elaborar un mapa para averiguar su ubicación. Esta simple tarea, que es fundamental para determinar el tipo de procedimiento a llevarse a cabo para la regularización, se realizó solamente hace unos meses, gracias la insistencia de una asociación vecinal.

La confusión sobre la ubicación de las poligonales expropiadas en 1988 se asocia al más general desconocimiento de las diferentes zonificaciones existentes en la zona de Los Remedios y de la manera en que se superponen. Esto se refleja en las entrevistas y en los documentos consultados, en los que se emplearon las más variadas y fantasiosas denominaciones para indicar los parques ubicados en la zona. Sólo para mencionar algunos ejemplos, en el plano de uso del suelo relativo a la zona de Los Remedios se atribuye al Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan el nombre de Parque Nacional Los Remedios, mientras uno de los entrevistados afirmó con seguridad que en la zona no existe ningún Parque Nacional, sino solamente un Parque Estatal y un Parque Metropolitano. Esto, acompañado de la falta de información sistematizada sobre la historia administrativa y los procesos de urbanización de los parques, así como sobre los asentamientos existentes en ellos, parece explicar porque la mayoría de los entrevistados (que representan las autoridades encargadas de resolver la problemática) no tienen una visión clara y de conjunto de la situación⁸⁸. Esto se debe probablemente a: a) la excesiva especialización de funciones arriba mencionada; b) la escasa cultura de la innovación cotidiana y de la investigación en la administración pública, por lo cual casi todos los entrevistados se limitan a cumplir con sus tareas cotidianas y con la normatividad, sin preocuparse por conocer de manera clara las problemáticas sobre las que actúan; c) la falta de supervisión del desempeño de los funcionarios y de las instituciones en su conjunto; y d) la insuficiente capacitación de una parte de los empleados públicos, lo que

⁸⁸ La información existente se encuentra distribuida entre diferentes dependencias; asimismo, parte de los censos de asentamientos irregulares no han sido puestos al día en la última década.

en el caso del gobierno municipal parece deberse a los mecanismos políticos de asignación de los cargos.

A este respecto, varios de los entrevistados me contaron que cada trienio la administración municipal se renueva: los neo-electos ofrecen plazas a sus amigos y sostenedores, a menudo privilegiando su posicionamiento político con respecto a su especialización en la materia. Solamente unos cuantos técnicos y expertos “sobreviven” a estos cambios y de ellos depende la memoria de la administración. La asignación de plazas que implican un poder de decisión es la que más queda sometida a estos procedimientos, lo que permite que los intereses económicos y políticos acaben prevaleciendo sobre los criterios técnicos y, a veces, sobre la normatividad misma. Si bien no fue fácil obtener informaciones sobre estas prácticas, todos los entrevistados coincidieron en que a menudo intervienen intereses económicos y políticos en las decisiones concernientes el territorio. Este problema parece ser más fuerte en la gestión urbana, porque las decisiones que se toman en este ámbito son más sensibles política y económicamente de las que se toman en materia de gestión de ANP. Dos de mis informantes coincidieron en señalar que en la actual administración los puestos-clave en materia de desarrollo urbano (el del regidor que preside la Comisión de Desarrollo Urbano, el de Director General de Desarrollo Urbano y el de Subdirector de Operación Urbana) fueron asignados políticamente, y que estas figuras tienen la última palabra sobre las decisiones tomadas en materia de asignación de usos del suelo y autorización de construcciones, lo que les permite ejercer un control político sobre ellas.

Un caso en que emergen indicios elocuentes de corrupción de las autoridades municipales es el del asentamiento irregular El Tercer Mundo, en el que se observan tres anomalías: la asignación de usos del suelo comerciales y habitacionales a los polígonos E y F del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan por los planes municipales de desarrollo urbano de 1993 y 2007, la autorización de la construcción de un centro comercial y la reubicación del asentamiento El Tercer Mundo en otro predio adentro del parque, prometiendo una rápida regularización, que todavía no se ha realizado. Estas tres acciones, que van en contra de un régimen de protección de la naturaleza establecido por el Estado, no son solamente la expresión de los intereses particulares que en algunos casos dominan las decisiones concernientes al territorio, sino también de una

reivindicación de autonomía decisional por parte del gobierno municipal con respecto a los niveles superiores de gobierno⁸⁹.

Otro ejemplo en cuanto al predominio de intereses políticos sobre criterios técnicos se refiere a la regularización de los asentamientos presentes en el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan y en la zona expropiada en 1988. Interrogado sobre la razón por la cual no se habían regularizado, un entrevistado explicaba que “introducir los servicios sería muy costoso para el municipio, por lo que el asunto se maneja políticamente: frente a las presiones de los pobladores, los presidentes municipales dicen «Veremos...» y traspasan el problema al siguiente gobierno municipal”; asimismo, señalaba que actualmente, acercándose las elecciones municipales de agosto de 2009, los regidores están insistiendo que los asentamientos se regularicen, para así conquistar los votos de sus habitantes. Según otro informante, a esto se suma la oposición política del gobierno estatal a la desincorporación de partes de ANP, debido a que se reflejaría en una reducción del porcentaje de territorio estatal protegido, un indicador de desempeño en materia ambiental al cual las autoridades estatales dan notable importancia.

4.2 La movilización vecinal: la activación del derecho y de las instituciones urbano-ambientales

4.2.1 La participación ciudadana en la protección de las Áreas Naturales Protegidas de la zona de Los Remedios

Naucalpan se caracteriza por una fuerte participación de los ciudadanos en la gestión municipal, que se da a través de las instancias establecidas por el gobierno local y de aquellas que surgen de la misma sociedad civil.

Con relación a los canales institucionales de participación, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1992) establece la constitución de los Consejos de Participación Ciudadana⁹⁰, de las Autoridades Auxiliares (delegados, jefes de sector y jefes de manzana), de la Comisión para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM) y

⁸⁹ Cabe destacar que, a pesar de ser ilegales, ninguna de estas acciones ha sido punida.

⁹⁰ Si bien esta figura fue creada en 1992, sus antecesores son las Juntas Cívicas de Mejoramiento y los Comités de participación Vecinal (Schteingart y Duhau, 2000: 175).

del Consejo Municipal de Protección Civil (Schteingart y Duhau, 2000: 175-176)⁹¹. Los Consejos de Participación Ciudadana y las Autoridades Auxiliares son órganos electivos de representación ciudadana con base territorial (colonias, pueblos o fraccionamientos), que cumplen funciones de comunicación y colaboración entre las autoridades municipales y las comunidades representadas; en Naucalpan actualmente existen 189 Consejos y 188 Delegaciones (aproximadamente uno por colonia), cuya formación y funcionamiento están regulados por el Reglamento de Participación Ciudadana del municipio⁹². En cambio, la COPLADEM y el Consejo Municipal de Protección Civil son órganos consultivos en los que participan las autoridades municipales y representantes del sector público, social y privado, designados por el ayuntamiento⁹³.

La participación ciudadana se expresa también a través de las asociaciones civiles y las organizaciones sociales creadas por los mismos ciudadanos: en Naucalpan actualmente existen 40 asociaciones civiles y 20 organizaciones sociales registradas, algunas de las cuales participan en el COPLADEM, en el Consejo Municipal de Protección Civil y en otros comités y consejos municipales.

A pesar de su fuerza, la participación ciudadana en Naucalpan presenta un límite importante con respecto a su equidad, lo que se debe a los mismos procesos sociales y políticos a través de los cuales ésta se consolidó. El primero consiste en la tradición de organización de los habitantes de los fraccionamientos residenciales, que se remonta a 1960, cuando se creó la Asociación de Colonos de Ciudad Satélite, cuya experiencia “en materia de organización comunitaria ha servido de marco para la organización de vecinos y colonos que ocupan los fraccionamientos que se construyeron posteriormente” (Tarrés, 1989: 364 y 371)⁹⁴. El segundo proviene de las medidas de fomento a la participación impulsadas a partir de los años noventa paralelamente a la modernización de la administración municipal: éstas consistieron esencialmente en la implementación de

⁹¹ Véase el Título Tercero, Capítulos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo, Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

⁹² Éste fue expedido en 2003, en sustitución del Reglamento de Autoridades Auxiliares y del Reglamento de los Consejos de Participación Ciudadana, en vigor desde 1994.

⁹³ Véase el Reglamento Interior de la Comisión para la Planeación del Desarrollo Municipal del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez (2004) y el Reglamento Municipal de Protección Civil de Naucalpan de Juárez (2006), art. 13-24.

⁹⁴ Nótese que hasta hoy día la Asociación de Colonos de Ciudad Satélite representa la asociación civil más influyente en Naucalpan.

mecanismos de participación previstos por la legislación estatal y adquirieron mayor efectividad a partir de la toma de poder del PAN en 1997 (Hernández Corrochano, 2003: 453-454). Los habitantes de los fraccionamientos residenciales y sus influyentes organizaciones representan la base electoral del PAN, por lo que la política de participación ciudadana de los gobiernos municipales panistas se ha dirigido esencialmente a ellos, caracterizándose, entre otros aspectos, por el rechazo a los métodos de protesta de los sectores populares (marchas y plantones), la individualización de los métodos de representación y canalización de demandas (se privilegian las negociaciones informales afuera de los foros de participación) y la selección de los ciudadanos participantes con base en sus conocimientos profesionales y su capacidad de pago (Hernández Corrochano, 2003: 466-471). Esto ha introducido un sesgo de clase en los ámbitos formales de participación ciudadana, que son monopolizados por las asociaciones de clase media, lo que comporta una representación deficiente de las demandas de las clases populares (Hernández Corrochano, 2003: 462 y 468-469). Como veremos en el siguiente apartado, este sesgo también caracteriza la respuesta de las autoridades a la movilización vecinal para la protección de las ANP ubicadas en la zona de Los Remedios.

Si bien la brevedad del trabajo de campo no permitió averiguar desde cuando los naucalpenses se han movilizados para la protección de estas ANP, sabemos que su urbanización y deterioro han comenzado a generar preocupación en los ciudadanos por lo menos a partir de finales de los años noventa, como lo testimonian las denuncias presentadas a la PROFEPA y a la PROPAEM con respecto a ilícitos ambientales en los parques: entre 1999 y 2007 la PROFEPA recibió 14 denuncias relacionadas con el Parque Nacional de Los Remedios, mientras que desde su creación en 2002 la PROPAEM recibió dos denuncias relativas al Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan, una en 2005 y otra en 2007.

Actualmente existen numerosas asociaciones que se ocupan de la protección de las áreas verdes restantes del Parque Nacional Los Remedios y del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan: Centrarte, Gaia y la Unión de Consejos de Participación Ciudadana de San Mateo son activos en el Cerro de Moctezuma, mientras la Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, Amigos del Parque Nacional Los Remedios, la Unión de

Deportistas, la Unión de Caballistas, Scouts de México y Manos a la Tierra operan en el Bosque de Los Remedios, es decir en el cuerpo central del parque. Como se puede observar, se trata de asociaciones de tipo diferente (de vecinos, ambientalistas, culturales y recreativas), cuyo interés común en la protección de los parques deriva de que están integradas por personas que se benefician directamente de ellos, por residir en las zonas aledañas o por usarlos para realizar actividades culturales, deportivas y de recreación.

La principal referencia institucional de estas asociaciones es la Dirección General de Medio Ambiente municipal, con la que mantienen una relación compleja, a veces cooperativa y a veces conflictiva: por un lado, participan en las campañas de reforestación organizadas por las autoridades ambientales municipales y se dirigen a ellas para pedir informaciones sobre los parques y discutir sus problemas; por el otro, a menudo critican duramente su manera de operar y ejercen presión para que se tomen medidas más efectivas de protección de los parques. En la opinión de la funcionaria que se ocupa de la relación con estas asociaciones, las actitudes conflictivas de los ciudadanos son exacerbadas por: a) la dificultad para entender las razones técnicas y científicas con base en las cuales se elaboran las estrategias de restauración y mantenimiento de los parques; b) la dificultad para entender las limitaciones impuestas a la acción municipal por la falta de recursos o por el esquema de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno; y c) la desconfianza hacia los gobiernos municipales panistas, determinada por su posición ideológica. Sin embargo, de los encuentros con los ciudadanos movilizados emerge también algo más profundo: una desconfianza generalizada hacia las autoridades de todos los niveles y sectores de la administración, producida por décadas de inacción y corrupción, así como por las actitudes represivas adoptadas como respuesta a las protestas ciudadanas.

Entre las asociaciones arriba mencionadas, las más activas son la Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes y la Unión de Consejos de Participación Ciudadana de San Mateo, que también son las más politizadas, presentando una clara orientación hacia las fuerzas de oposición al partido en el gobierno municipal⁹⁵. La primera es una asociación de vecinos de la colonia popular Los Arcos, que nació expresamente para la

⁹⁵ Ninguno de los entrevistados supo o quiso aclarar con que partido están alineadas estas dos asociaciones. Sin embargo, siendo el gobierno municipal en manos del PAN desde 1997, lo más probable es que sus miembros sean electores del PRI o del PRD.

protección de las áreas verdes restantes de los dos parques, mientras la segunda es integrada por los residentes del fraccionamiento Balcones de San Mateo⁹⁶ y, siendo asociada a la figura de los Consejos de Participación Ciudadana, tiene un espectro de acción más amplio. Como se verá, estas asociaciones no se limitan a dialogar con la Dirección General de Medio Ambiente, sino que también han presentado demandas, peticiones y denuncias a las autoridades urbanas municipales, así como a las autoridades ambientales estatales y federales.

Otra asociación que está jugando un papel activo con relación a la problemática de la urbanización de las ANP en la zona de Los Remedios es Vanguardia Social, que promueve ante las autoridades la regularización de El Atorón y Las Caballerizas y cuyos principales interlocutores son las autoridades urbanas municipales, el IMEVIS y la CEPANAF⁹⁷. Todos los entrevistados en estas instituciones coinciden en señalar que su relación con esta asociación es muy conflictiva y que ésta presenta una posición ambigua, que probablemente encubre intereses económicos y/o políticos⁹⁸.

En las próximas líneas se reconstruirán sintéticamente los principales casos de los cuales se están ocupando estas asociaciones, para luego analizar los cambios que su intervención ha generado en la acción institucional.

4.2.2 La activación del derecho y de las instituciones urbano-ambientales por las asociaciones de vecinos

Como vimos, las iniciativas de las administraciones federales, estatales y municipales no se han traducido hasta ahora en cursos de acción concretos, o por lo menos no han surtido efectos significativos en términos de la protección del Parque Nacional Los Remedios y del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan de la expansión urbana. En este contexto,

⁹⁶ Nótese que ambos asentamientos se encuentran adentro de la poligonal del Parque Nacional Los Remedios.

⁹⁷ La presidenta de la asociación es una señora de clase medio-alta que reside en el fraccionamiento residencial las Américas, a un costado del Bosque de Los Remedios, sin embargo no me fue posible averiguar el nivel socio-económico y el lugar de residencia de los demás miembros.

⁹⁸ Las explicaciones mencionadas por los entrevistados sobre el tipo de intereses involucrados son variadas: la venta ilegal de tierras, el cobro de dinero a los pobladores de los asentamientos con base en la promesa de tramitar su regularización, una estrategia para adquirir poder político. Sin embargo, no se han encontrado pruebas de ninguna de estas conjeturas.

a partir de 2006 la movilización de los vecinos con respecto a una serie de casos específicos ha tenido el efecto de impulsar la acción institucional y de “reactivar” el derecho ambiental.

La movilización se generó en abril de 2006, en reacción al comienzo de las obras de construcción de tres conjuntos habitacionales residenciales (180 viviendas en total) por parte de la empresa Inmobiliaria Mayorca en un predio arbolado de aproximadamente una ha; éste había fungido por décadas de área de recreación para los habitantes de la colonia Los Arcos, los cuales sin embargo ignoraban que se encontrara adentro de un Parque Nacional⁹⁹. La empresa disponía de títulos de propiedad, así como de las licencias de uso del suelo y de construcción para el predio en cuestión; asimismo, en mayo de 2006 había manifestado a la DGIRA la intención de presentar una Manifestación de Impacto Ambiental, pero esta dependencia respondió que la ley no requiere este procedimiento para ese tipo de obra, ignorando que el predio se ubica en una ANP de carácter federal.

La oposición de los vecinos tomó dos formas: al principio se expresó a través de manifestaciones en lugares públicos y de la obstrucción física de las obras, a las cuales las autoridades municipales respondieron con la represión policiaca y la detención de algunos ciudadanos; mientras, a partir del momento en que los vecinos descubrieron que el predio en cuestión pertenece al Parque Nacional Los Remedios, prevalecieron las vías legales e institucionales de procesamiento del conflicto: los vecinos constituyeron una asociación civil (la Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes) y empezaron a presentar demandas, peticiones y denuncias a las autoridades ambientales federales, estatales y municipales, así como al Tribunal del Contencioso Administrativo. No obteniendo resultados, enviaron una petición a la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte¹⁰⁰, que presionó el gobierno mexicano para que diera cumplimiento al derecho ambiental; en consecuencia, la PROFEPA clausuró la obra y ordenó a la empresa Mayorca que presentara una Manifestación de Impacto Ambiental a

⁹⁹ Nótese que el predio no es adyacente al Bosque de Los Remedios (que representa la principal zona preservada del parque nacional), sino se encuentra en el corazón de la colonia Los Arcos.

¹⁰⁰ Esta comisión se creó en 1994 con base en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, firmado en 1993 por México, Canadá y los Estados Unidos. Entre sus propósitos, la Comisión tiene el de promover la aplicación de la legislación ambiental en los tres países [véase la página Web: http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/doctos/cca.html].

la DGIRA, que en febrero de 2007 negó la autorización. Desde entonces, las obras están paradas, pero el predio sigue cercado.

Si bien no obtuvo que el predio volviera a ser un área verde de uso público, desde entonces la asociación vecinal mencionada ha adoptado un discurso ambientalista y ha ampliado su objetivo a la protección de las áreas verdes restantes del Parque Nacional Los Remedios y del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan, oponiéndose a la propuesta de abrogar la declaratoria de Parque Nacional¹⁰¹ y ocupándose de otros dos casos. A partir de noviembre de 2007, ha apoyado a los vecinos de la colonia El Torito (también ubicada adentro del Parque Nacional), que se oponen a la construcción del Centro Comunitario Teresa de Calcuta por parte del municipio en un predio arbolado de 1.5 has que representaba el único parque del que dispone la comunidad¹⁰². La estrategia adoptada es del todo parecida a la descrita para el caso Mayorca, caracterizándose por una transición desde las protestas abiertas al empleo de mecanismo legales, que resultaron en la clausura de la obra por parte de la PROFEPA, por encontrarse en el Parque Nacional y no cumplir con el requisito de la Autorización de Impacto Ambiental. El municipio recurrió sin éxito al juicio de amparo, para luego reprogramar la construcción como obra nueva y reanudar la edificación: por la segunda vez, intervino la PROFEPA clausurando la obra y el juicio de amparo dio razón a los vecinos. En este y en el anterior caso, las intervenciones de la PROFEPA, de la DGIRA y de los jueces son un ejemplo de la procedimentalización del derecho descrita en el primer capítulo (Azuela, 2006: 133): los procedimientos implementados por estas autoridades en aplicación de la legislación ambiental tuvieron resultados normativos para los actores interesados y representaron la salida del conflicto entre autoridades locales y ciudadanos.

Los vecinos de Los Arcos también se unieron a la Unión de Consejos de Participación Ciudadana de San Mateo y otras asociaciones para denunciar a las autoridades ambientales federales y estatales el otorgamiento por parte del municipio de licencias de construcción de 14 viviendas en el Cerro de Moctezuma, algunas de las cuales ya están

¹⁰¹ Según me explicó la presidenta de la asociación, esta oposición se debe a que las autoridades ambientales federales y estatales no dieron suficientes garantías de que seguirían protegiendo la porción de áreas verdes restantes que no está incluidas en el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan.

¹⁰² Según el proyecto del municipio, el centro incluiría cinco obras, en que se instalarían un refugio para mujeres víctimas de violencia y otros servicios sociales (Jiménez, Rebeca, 2008, “Ordenan suspender obra en el Parque Nacional Los Remedios”, *El Universal*, 08 de enero).

en obra. La PROFEPA y la CEPANAF realizaron visitas de inspección en el cerro, determinando que los predios no se encuentran adentro de las poligonales de los parques¹⁰³. Los ciudadanos replicaron que el Cerro de Moctezuma también está declarado como zona arqueológica por el INAH y que el art. 45 de la LGEEPA establece la obligación de proteger los entornos naturales de las zonas arqueológicas, lo que requeriría una ampliación de la poligonal J del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan; la CEPANAF propuso entonces a los vecinos que organizaran un encuentro con el INAH para acordar tal ampliación.

Paralelamente, la asociación Vanguardia Social está promoviendo la regularización y el control de la expansión de los asentamientos irregulares El Atorón y Las Caballerizas¹⁰⁴. Si bien, como comentamos en el anterior apartado, los intereses detrás de su acción no resultan claros, su mérito es de haber solicitado repetidamente a la CEPANAF que averiguara la exacta ubicación de estos asentamientos con respecto a las poligonales del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan, obteniendo finalmente que se realizara un plano donde se ubican los asentamientos irregulares con respecto a las poligonales de los dos parques. Esto permitió averiguar que solamente la zona llamada Hornos Atorón afecta al Parque Nacional Los Remedios y al Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan, mientras Las Caballerizas, El Atorón Parte Alta y El Atorón Parte Media se encuentran afuera de estas poligonales. De esta manera, se corrigió la creencia difundida entre las autoridades, que todos los asentamientos se encuentran en el parque, equívoco que ha contribuido a paralizar el cumplimiento del convenio de no reversión por 9 años. Con base en esta aclaración, Vanguardia Social y los habitantes de los asentamientos volvieron a pedir que se determinara la exacta extensión de los asentamientos con el fin de regularizarlos y que se diera cumplimiento a los objetivos del decreto de expropiación de 1988, decretando como ANP las zonas verdes restantes en los polígonos I, II y III de la expropiación. Por fin, lograron acordar con la CEPANAF que ésta realizara un

¹⁰³ El recorrido realizado por la CEPANAF, al que tuve la oportunidad de asistir, fue realizado recién el 04 de febrero de 2009.

¹⁰⁴ Cabe señalar que - si bien Unión de Consejos de Participación Ciudadana de San Mateo y Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes luchan en contra de la urbanización en los parques - no se han opuesto de manera abierta a la demanda de regularización de El Atorón y Las Caballerizas: en el caso de la primera, esto se debe a que su acción se circunscribe al Cerro de Moctezuma, mientras la segunda justifica esta posición tolerante con base en que se trata de familias pobres, que no tienen los recursos para acceder legalmente al suelo y a la vivienda.

recorrido con GPS de los asentamientos para determinar su exacta extensión, conjuntamente con los representantes de las autoridades involucradas en el cumplimiento del convenio de no reversión; el recorrido fue realizado el pasado 31 de marzo con la participación de la Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos, de la Dirección General de Desarrollo Urbano, de la Dirección General de Medio Ambiente y de la SEDESOL. De tal forma, se realizó un primer paso hacia el cumplimiento del convenio y se creó un momento de encuentro y negociación entre las autoridades encargadas de los diferentes aspectos de su ejecución.

Ahora bien, analizando estos cuatro ejemplos de movilización ciudadana con base en el marco conceptual elaborado en el primer capítulo, se observa que los primeros tres casos representan conflictos entre usuarios de un espacio del tipo descrito por Melé (Melé, 2003: 13-15), caracterizándose por la oposición a la decisión de la administración municipal de autorizar la urbanización de áreas verdes, es decir a un cambio de uso del suelo. Estos casos presentan asimismo las tres características identificadas por este autor: la demanda ciudadana de una correcta aplicación del derecho urbano-ambiental, la existencia de intereses y valores no ambientales implicados y el aumento en generalidad. El discurso de los vecinos frente a las autoridades se centra en pedir la aplicación del derecho ambiental, es decir que se respeten las restricciones de usos impuestas por el decreto de 1938 y el de 1979, así como las disposiciones de la legislación ambiental federal y estatal en materia. Sin embargo, es evidente que en el caso del Parque Nacional, que está urbanizado al 75%, esto no tiene sentido: por lo tanto, cabe suponer que lo que en realidad hicieron los vecinos fue apropiarse de un discurso ambientalista y apoyarse en el derecho ambiental vigente para legitimar su demanda de áreas verdes, y así mantener la calidad de su entorno de vida. Esto parece confirmar las observaciones de Hernández Corrochano relativas a la falta de espacios de participación en la gestión urbana municipal para los habitantes de las colonias populares. La movilización realizada por la Fuerza Unida Emiliano Zapata con el fin de proteger el espacio verde de la colonia puso a sus miembros en contacto con las ideas ambientalistas, lo que generó un aumento en generalidad del discurso adoptado (Melé, 2001 a: 17-18): si bien sus demandas iniciales se circunscribían al mantenimiento de un área verde específica, en un segundo momento éstas se insertaron en un discurso más amplio de protección de las áreas verdes todavía

presentes en el municipio y de la naturaleza en general, por lo que comenzaron a realizar jornadas de reforestación y a tomar contacto con asociaciones ambientalistas locales e internacionales.

El cuarto caso representa un tipo diferente de conflicto entre ciudadanos y autoridades, sin embargo tiene dos aspectos en común con los demás, esto es la demanda de aplicación del derecho y el entrelazamiento de intereses y valores ambientales y no ambientales: la demanda de regularizar El Atorón y Las Caballerizas es formulada por la asociación Vanguardia Social en términos de dar aplicación al convenio de no reversión, que, sin ser una norma jurídica, es vinculante para las autoridades firmantes; esto le permite apropiarse de un discurso ambiental (proteger los parques y la zona expropiada en 1988 de una ulterior expansión urbana irregular) para justificar la regularización de estos asentamientos.

Por lo que concierne al efecto de estructuración social de estos conflictos (Azuela y Mussetta, 2008), éstos sin duda han producido cambios y reajustes en la representación del territorio y en el régimen territorial. La principal transformación en la representación del territorio reside en que los ciudadanos han descubierto la existencia de dos ANP en el lugar donde viven y han tomado conciencia de la importancia de su protección; mientras con relación al régimen territorial destaca la reactivación del decreto del Parque Nacional Los Remedios a través de la denuncia popular, que en dos casos permitió a la PROFEPA intervenir, poniendo un límite a la discrecionalidad del municipio en el establecimiento de los usos del suelo en el territorio municipal.

La movilización ciudadana también ha generado innovaciones en las formas en que los conflictos son procesados: por un lado, los ciudadanos han vivido un proceso de aprendizaje que los ha llevado a pasar de la protesta abierta al empleo de los mecanismos administrativos y jurídicos a su disposición; por el otro, ha impulsado la creación de momentos de discusión y concertación entre los ciudadanos y las autoridades, así como entre autoridades de diferentes niveles y sectores.

Este conjunto de fenómenos ha conllevado una “actualización local del derecho”: los vecinos más activos se han familiarizado con el derecho ambiental y urbano (especialmente con la jungla de zonificaciones existente en la zona de Los Remedios y las restricciones que cada una de ellas implica) y con los procedimientos a través de los

cuales éste se aplica en los casos concretos (licencias de uso del suelo y de construcción, evaluaciones de impacto ambiental, etc.), así como con los mecanismos jurídicos y administrativos existentes para hacer valer sus demandas y derechos¹⁰⁵; y este conocimiento ha sido empleado para defender los intereses de comunidades específicas por proteger o mejorar la calidad de su entorno.

En suma, a pesar de los notables avances en la institucionalización de la gestión urbano-ambiental ocurridos en los últimos veinte años, las disfunciones que caracterizan históricamente la acción institucional en México no han sido corregidas, lo que ha llevado al fracaso de todas las tentativas de resolver la problemática de la urbanización del Parque Nacional Los Remedios y del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan. Afortunadamente, esta inercia ha sido rota por la movilización ciudadana que se ha desarrollado en los últimos años alrededor de estos parques, la cual ha tenido los siguientes méritos: a) vigilar la acción de las autoridades urbanas y ambientales; b) estimular la aplicación del derecho urbano-ambiental, la implementación de los acuerdos y la intervención de las autoridades ambientales estatales y federales en defensa de los parques por ellas decretados, aún cuando esto implique ponerse en contra de las decisiones tomadas en el nivel municipal; y c) crear espacios de negociación para resolver problemas, como la urbanización en las ANP, que implican la intervención de diferentes autoridades y actores sociales. Ahora bien, queda por ver si estos efectos serán pasajeros o durables.

¹⁰⁵ Destaca el caso de las presidentas de dos de las asociaciones mencionadas, que se inscribieron a la licenciatura en derecho.

CONCLUSIONES

En la investigación aquí presentada analicé los problemas que caracterizan el ejercicio concreto de las funciones asignadas a las instituciones urbano-ambientales, con relación a la problemática de la urbanización en las ANP ubicadas en la zona de Los Remedios, Naucalpan.

A manera de conclusión, intentaré hacer un balance de la acción institucional en el caso estudiado, con el fin de contestar a la pregunta fundamental del trabajo: ¿por qué, a pesar de que existe un gran número de instituciones urbanas y ambientales competentes para intervenir en los procesos de urbanización del Parque Nacional Los Remedios y del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan, éstos no han sido controlados?

Para comenzar, hay que evidenciar que en México la estructuración de un marco jurídico en materia urbano-ambiental y la creación de autoridades especializadas en su implementación fueron tardías, presentando así un desfase de décadas con respecto a los periodos de mayor crecimiento urbano en el municipio de Naucalpan: éstos tuvieron su auge en los años cincuenta y sesenta, mientras el primer Plan Municipal de Desarrollo Urbano fue aprobado recién en 1987, cuando la zona urbanizable del municipio ya se encontraba casi saturada. Por lo tanto, los procesos de expansión urbana que interesaron el municipio no fueron guiados por un proyecto de ciudad sino únicamente por los intereses particulares de los diferentes actores que intervinieron en ellos, incluyendo a los actores gubernamentales, cuya limitada intervención fue marcada por la negligencia y la corrupción. En la zona de Los Remedios, este anárquico proceso de urbanización se combinó con otra problemática, es decir con la superposición caótica de tres zonificaciones de protección de la naturaleza (el Parque Nacional Los Remedios, el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan y las cinco poligonales expropiadas en 1988), que son el producto de diferentes iniciativas del gobierno federal y estatal, las cuales se concretaron en diferentes momentos (1938, 1979 y 1988) y de forma desarticulada; además, a la expedición de los decretos no siguieron acciones de manejo, por lo que estas iniciativas se quedaron en el plano formal. Esta situación de falta de control sobre la ocupación del territorio y de confusión sobre la definición del mismo permitió que el Parque Nacional Los Remedios fuera ampliamente urbanizado.

Ahora bien, el proceso de institucionalización de la gestión urbano-ambiental que tuvo lugar en México en las últimas tres décadas ha culminado con la creación - en los tres niveles de gobierno - de un marco jurídico complejo y de un gran número de instituciones especializadas en la realización de las diferentes tareas de la gestión urbano-ambiental. En el caso de la zona de Los Remedios, este proceso se ha traducido esencialmente en la regulación de los usos del suelo a través de los planes de desarrollo urbano y en la realización de acciones de manejo y vigilancia en el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan (que corresponde a las principales zonas verdes restantes del Parque Nacional Los Remedios).

En este contexto, a partir de mediados de los años ochenta las autoridades han realizado varios intentos conjuntos para detener los procesos de expansión urbana en los parques y clarificar la definición legal de la zona de Los Remedios, sin embargo todos han fracasado y la expansión urbana ha continuado, afectando al Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan y a los terrenos expropiados en 1988. En el cuarto capítulo, planteo que la razón de estos fracasos es intrínseca a la acción institucional, es decir tiene que ver con la forma en que los funcionarios ejercen sus competencias cotidianamente. Por un lado, la institucionalización de la gestión urbano-ambiental no se ha acompañado de la corrección de algunas disfunciones históricas de la administración pública mexicana. En primer lugar, destaca la insuficiente profesionalidad de los funcionarios de todos los niveles de gobierno: en el caso analizado, si bien se observa un notable mejoramiento de la capacitación técnica de los empleados públicos y de la transparencia de la acción institucional, ésta sigue marcada por la discontinuidad temporal, el incumplimiento de los acuerdos y la realización mecánica de procedimientos administrativos, los cuales no se aplican con base en una visión de conjunto de la problemática y no se adaptan a las especificidades de las diferentes situaciones. En segundo lugar, aún con el cambio de partido en el poder en 1997, la gestión urbano-ambiental municipal está caracterizada por a) la persistencia de mecanismos clientelares en la atribución de los cargos y b) el prevalecer de los intereses económicos y políticos de los gobernantes sobre los criterios técnicos y el interés público, por lo que los primeros siguen determinando en última instancia la aplicación o no aplicación del derecho urbano-ambiental, así como la solución o no solución de los problemas locales. Estas

disfunciones parecen conectarse, entre otras cosas, con la falta de supervisión del desempeño de las autoridades y con la impunidad de la que éstas gozan.

Por el otro lado, el marco jurídico vigente configura la gestión urbano-ambiental como un sistema complejo en el que participan dependencias especializadas de los tres niveles de gobierno, lo que ha generado una nueva limitante: la fragmentación de las funciones y de los poderes decisionales relevantes entre un gran número de instituciones, las cuales actúan de manera desarticulada en el mismo territorio, cada una limitándose estrictamente a cumplir con sus competencias legales. Cabe observar que la fragmentación funcional ha sido acentuada por la progresiva descentralización de funciones hacia los municipios; este proceso, junto a la gran disponibilidad de recursos que distingue al municipio de Naucalpan, hizo que éste pasara de llevar a cabo unas cuantas tareas, en su mayoría operativas, a ejercer un gran número de funciones a través de una estructura institucional altamente especializada y a relacionarse de manera horizontal con los niveles superiores de gobierno. La descentralización se ha dado de manera asimétrica: en materia de gestión urbana, se han transferido competencias estratégicas (primariamente la planeación urbana), mientras en lo que concierne a la gestión de ANP se han atribuido al municipio solamente funciones operativas (vigilancia y mantenimiento); sin embargo, en ambos sectores de la administración las autoridades estatales y federales siguen concentrando facultades cruciales para la resolución de la problemática de Los Remedios, como la regularización de la tenencia de la tierra y la redelimitación de ANP, lo que vuelve necesaria la intervención coordinada de los tres niveles de gobierno. Si bien esta situación es típica de los Estados contemporáneos, en el caso estudiado destaca el mal funcionamiento y la escasez de mecanismos formales e informales de coordinación interinstitucional, capaces de limitar las externalidades negativas de la especialización y de la descentralización administrativa: esta deficiencia genera una situación de incomunicación entre dependencias, las cuales se relacionan entre ellas de manera rígidamente burocrática y solamente cuando es estrictamente necesario.

Como consecuencia de estas viejas y nuevas limitantes, la respuesta institucional a los procesos de urbanización irregular en el Parque Nacional Los Remedios y en el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan se ha reducido a la realización de intervenciones puntuales y de corto plazo en conexión con coyunturas políticas específicas o en reacción

a la presión ejercida por los ciudadanos, cada institución operando con base en una visión aproximativa y sectorial de la problemática. Asimismo, en algunas ocasiones fue el mismo gobierno municipal que autorizó la ocupación de los parques por asentamientos irregulares o por construcciones formales.

En este contexto, en los últimos tres años el activismo de tres asociaciones civiles ha jugado un importante papel transformador de la acción gubernamental. Como vimos, se trata de asociaciones de vecinos que residen en las colonias populares y en los fraccionamientos residenciales ubicados en la zona urbanizada de los parques o en las cercanías de ellos. Si bien tienen objetivos contradictorios (dos de ellas luchan en contra de la urbanización de las áreas verdes restantes de los parques con el fin de mantener la calidad de su entorno de vida, mientras la tercera promueve la regularización de los asentamientos El Atorón y Las Caballerizas), todas se apoyan en un discurso ambientalista para legitimar sus demandas.

Debido a su desconfianza hacia las autoridades de todos los niveles y sectores de la administración, la relación de los vecinos movilizados con las instituciones urbano-ambientales ha sido más bien conflictiva; sin embargo, su estrategia ha pasado de la protesta abierta al empleo de los mecanismos legales a disposición de los ciudadanos para hacer valer sus derechos (demandas, peticiones y denuncias), lo que ha implicado una reformulación de sus demandas en términos de una correcta aplicación de la normatividad urbano-ambiental vigente. Esta estrategia se ha demostrado exitosa porque ha conferido legitimidad y poder de negociación a las asociaciones vecinales, las cuales lograron que las autoridades participaran en algunos encuentros interinstitucionales y con los ciudadanos interesados, obviando de esta forma la fragmentación que ha caracterizado la acción institucional frente a la problemática de Los Remedios. También ha permitido a los ciudadanos movilizados ejercer una vigilancia y una presión continua sobre los funcionarios, logrando así estimular la implementación del derecho urbano-ambiental y del Convenio de No Reversión, así como la intervención de las autoridades ambientales federales y estatales en protección de los parques por ellas decretados y la reducción de la discrecionalidad del gobierno municipal en lo que concierne a las decisiones sobre los usos del suelo. Entonces, si bien queda por ver si estos resultados representan cambios durables o solamente temporales, el caso de Los Remedios demuestra que en México

existen mecanismos legales que permiten la intervención de los ciudadanos en la gestión urbano-ambiental y que éstos tienen el poder de corregir, al menos parcialmente, las disfunciones de la acción institucional.

Los hallazgos aquí presentados permiten afirmar que el caso de Los Remedios confirma los planteamientos de Chevallier y Azuela sobre la fragmentación del Estado contemporáneo, evidenciando sin embargo la escasez y el mal funcionamiento de los mecanismos de coordinación intergubernamental en México. Asimismo, los conflictos surgidos entre las autoridades locales y los ciudadanos con relación a la urbanización del Parque Nacional Los Remedios y del Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan encajan en la teoría de los conflictos territoriales con una componente ambiental elaborada por Melé y por Azuela y Mussetta, presentando las características y el tipo de efectos descritos por estos autores.

Cabe mencionar que la escasez de información y la brevedad del tiempo disponible para el trabajo de campo impidieron reconstruir de manera detallada los procesos de urbanización que tuvieron lugar en el Parque Nacional Los Remedios y el Parque Estatal Metropolitano de Naucalpan, lo que hubiera permitido mostrar de manera más clara como la acción y no acción de las instituciones se ha cristalizado en el territorio; por las mismas razones, no fue posible identificar todos los intereses económicos y políticos que guían las acciones de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados, lo cual limita la capacidad explicativa de este trabajo con relación a este aspecto. Finalmente, si bien los resultados de la investigación indican que la falta de supervisión del desempeño de los funcionarios es una de las principales razones de la persistencia de prácticas clientelares y de la insuficiente profesionalidad de al menos parte de ellos, quedan por evaluar las fuerzas y las debilidades de los mecanismos de *checks and balances*¹⁰⁶ que operan en el caso analizado, así como las vías legales a las cuales pueden recurrir los ciudadanos para denunciar la negligencia o los abusos de poder de los funcionarios.

¹⁰⁶ El término “checks and balances” (pesos y contrapesos) se refiere al sistema de reglas de procedimiento que, en los Estados modernos, permite que cada rama del poder estatal (poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial) controle y limite a las otras, con el fin de evitar abusos de poder.

Aún con estas limitaciones, el estudio del caso de Los Remedios realiza un pequeño aporte al conocimiento de las prácticas cotidianas de la administración pública urbano-ambiental, identificando las principales disfunciones a las que se enfrenta para resolver problemas complejos como la urbanización en las ANP, que requieren una acción informada, coordinada y flexible.

BIBLIOGRAFIA

Azuela, Antonio (2006), *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México D. F., Fontamara/ Instituto de Investigaciones Sociológicas – UNAM

Azuela, Antonio (1999) "Planeación urbana y reforma municipal" en Gustavo Garza y F. A. Rodríguez, (comp.) *Normatividad urbanística de las Principales Metrópolis de México*, El Colegio de México. pp. 53-74.

Azuela, Antonio (1991), "Una torre de Babel para el Ajusco. Territorio, urbanización y medio ambiente en el discurso jurídico mexicano", en Martha Schteingart y Luciano D'Andrea, comp., *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México/ CE. R. FE., pp. 205-229

Azuela, Antonio y Paula Mussetta (2008), *Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres Áreas Naturales Protegidas de México* [artículo inédito]

Chevallier, Jacques (2003), *L'État post-moderne*, Paris, Librairie Générale de Droit y Jurisprudence

Conde Bonfil Carola (2000), "Municipio de Naucalpan" [ensayo escrito para el Atlas de la Ciudad de México y no publicado por falta de recursos, favor del prof. Garza]

Conde Bonfil, Carola (1996), "El caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México" en Enrique Cabrero Mendoza, coord., *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE/ Porrúa, pp. 329-432

Cueto Mújica, Francisco Antonio (2007), *El impacto ambiental de la urbanización de los asentamientos irregulares en la Ciudad de México: el caso de la Sierra de Guadalupe*, tesis (Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas), UAM-Azcapotzalco

Gobierno del Estado de México (2003), *Coordinación General de Conservación Ecológica. 1993-2003. 10 años*, Toluca, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Ecología

Hernández Corrochano, David (2003), "La participación sesgada. Gobernabilidad democrática y clases medias: el caso de Naucalpan de Juárez" en Patricia Ramírez Kuri, coord., *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Porrúa/FLACSO, pp. 435-475

INE (2000), *La evaluación de impacto ambiental. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000*, México, D. F., INE-SEMARNAP

INE-SEMARNAP (1996), *Programa de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000*, México D. F., INE-SEMARNAP

Iracheta, Alfonso (1999), "Los ámbitos territoriales de la legislación urbanística de Toluca" en Gustavo Garza y F. A. Rodríguez, (comp.) *Normatividad urbanística de las Principales Metrópolis de México*, El Colegio de México. pp. 181-205

Latargère, Jade (2007), *Tenencia de la tierra y protección de los recursos naturales en las Áreas Naturales Protegidas Mexicanas*, tesis (Maestría en Estudios Urbanos), El Colegio de México, CEDUA

Melé, Patrice (2001 a), “Introducción: medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana” en Mario Bassols y Patrice Melé, coord., *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, UAM Iztapalapa/ Porrúa, pp. 11-47

Melé, Patrice (2001 b), “Monterrey: medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial” en Mario Bassols y Patrice Melé, coord., *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, UAM Iztapalapa/ Porrúa, pp. 51-115

Melo Gallegos, Carlos (2002), *Áreas Naturales Protegidas de México en el siglo XX*, México, Instituto de Geografía, UNAM

Paz Salinas, Maria Fernanda (2005), *La participación en el manejo de áreas naturales protegidas. Actores e intereses en conflicto en el Corredor Biológico Chichinautzin, Morelos*, Cuernavaca, Morelos, UNAM-CRIM

Pezzoli, Keith (1998), *Human settlements and Planning for Ecological Sustainability*, Cambridge, Massachusetts y London, England, The MIT Press

Rodríguez Solórzano, Claudia (2003), *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, México, INE-SEMARNAT

Schteingart, Martha (1989), *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México

Schteingart, Martha y Clara Eugenia Salazar (2005), *Expansión urbana, sociedad y ambiente*, México D. F., El Colegio de México

Schteingart, Martha y Emilio Duhau (2000), “El primer gobierno perredista de Nezahualcoyotl” en Martha Schteingart y Emilio Duhau, *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*, México, Miguel Ángel Porrúa

Tarrés, Maria Luisa (1986), “Del abstencionismo electoral a la oposición política. Las clases medias en Ciudad Satélite”, *Estudios Sociológicos*, Vol. IV, núm. 12, pp. 361-390

Vargas Márquez, Fernando (1997), *Parques Nacionales de México. Volumen I: zonas centro, occidente y oriente*, México D. F., INE-SEMARNAP

Vargas Márquez, Fernando (1984), *Parques Nacionales de México y reservas equivalentes. Pasado, presente y futuro*, México D. F., Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM

Villanueva, Gilberto (2006), *Modelo de reincorporación de zonas industriales en proceso de abandono a la dinámica urbana a través de la generación de proyectos sostenibles. Caso de estudio: zona industrial de Alce Blanco, municipio de Naucalpan de Juárez, México*, tesis (Maestría en Proyectos para el Desarrollo Urbano), Universidad Iberoamericana

DOCUMENTOS OFICIALES

Leyes y reglamentos

Federales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General De Asentamientos Humanos (1993)

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (1996)

Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas (2000)

Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (2000)

Estatales

Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1992)

Libro V del Código Administrativo del Estado de México (2001)

Reglamento del Libro V del Código Administrativo del Estado de México (2002)

Código para la Biodiversidad del Estado de México (2005)

Municipales

Bando Municipal (2008)

Reglamento del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del municipio de Naucalpan de Juárez (2008)

Reglamento de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del municipio de Naucalpan de Juárez (2006)

Reglamento de Participación Ciudadana del municipio de Naucalpan de Juárez (2003)

Decretos

Decreto que declara Parque Nacional “Los Remedios” los terrenos del Estado de México, que el mismo limita, Diario Oficial de la federación, 5 abril de 1938.

Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea el parque estatal denominado “Metropolitano de Naucalpan”, ubicado en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, Gaceta del Gobierno, 15 de febrero de 1979

Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso relacionado con el Parque Metropolitano de Naucalpan segregando a este las fracciones A) y B) y por el que se constituye en esas áreas el denominado “Parque Estado de México - Naucalli”, del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, Gaceta del Gobierno, 9 de octubre de 1982

Decreto de expropiación de terrenos ejidales del poblado denominado Los Remedios, municipio de Naucalpan de Juárez, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 1988 y Gaceta del Gobierno, 6 de enero de 1989

Declaratoria del Ejecutivo del Estado por la que se establece la ampliación del Área Natural Protegida denominada Parque Estatal “Metropolitano de Naucalpan”, ubicado en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, Gaceta del Gobierno, 5 de junio de 2003

Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se transforma el órgano desconcentrado llamado Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México en organismo público descentralizado, Gaceta del Gobierno, 7 de diciembre de 2007

Planes

Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez (1987, 1993 y 2007)

Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 (2007)

Acuerdos y convenios

SAG (1976), *Permiso genérico otorgado al Gobierno del Estado de México para operar adentro de los Parques Nacionales localizados en el territorio de esa entidad federativa*

Poder Ejecutivo del Estado (1978), *Acuerdo del Ejecutivo del Estado, que crea la Comisión de Parques Naturales y de la Fauna, Gaceta del Gobierno, 3 de agosto*

Poder Ejecutivo del Estado (1993), *Acuerdo del Ejecutivo del Estado para el manejo, conservación y aprovechamiento de las cimas de montañas, lomeríos y cerros del Estado de México, declarados como Áreas Naturales protegidas, Gaceta del Gobierno, 5 de agosto*

SEMARNAP, (1995), *Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el Gobierno del Estado de México, cuyo objeto es establecer las bases mediante las cuales esta dependencia del Ejecutivo, por conducto del Instituto Nacional de Ecología, transfiere al Gobierno de dicho Estado, la administración de diversos parques nacionales ubicados dentro de su territorio, Diario Oficial de la Federación, 3 de noviembre*

Gobierno del Estado de México – Secretaría de Ecología (1995), *Acuerdo de coordinación que celebran por una parte el Gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Ecología, representada por su titular Lic. Isidro Muñoz Rivera y la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna, representado por su director general Ing. Carlos Pozos Zarate, y por la otra el H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, representado por los CC. Lic. Enrique Jacob Rocha, Presidente Municipal Constitucional, Lic. Ignacio Espinoza Castillo, Sindico Procurador, y Lic. Enrique Vargas Yáñez, Secretario del Ayuntamiento, a quienes en lo sucesivo se denominará el “Estado” y el “Ayuntamiento” respectivamente, con el objeto de conceder al “Ayuntamiento” la administración del Parque Nacional “Los Remedios”, para apoyar la restauración, conservación, promoción, desarrollo y vigilancia de las Áreas Naturales protegidas*

Gobierno del Estado de México y Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (2000), *Convenio de no reversión que celebran el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y el Gobierno del Estado libre y soberano de México, con la participación del H. Ayuntamiento de*

Naucalpan de Juárez, para la regularización de 16-09-95.94 has., que formaron parte del ejido “Los Remedios”, Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México (2002), Adendum al convenio de no reversión, celebrado el pasado 27 de noviembre de 2000, respecto del predio denominado “Los Remedios”, ubicado en el municipio de Naucalpan de Juárez.

Gobierno del Estado de México – Secretaría de Ecología (2003), Convenio de colaboración en materia de administración limitada para el saneamiento, recuperación, conservación, protección y desarrollo sustentable del Parque Estatal “Metropolitano de Naucalpan”, ubicado en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, que celebran la Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de México, representada por su titular Maestra en Ciencias Arlette López Trujillo y la Comisión Estatal de Parques Naturales y la Fauna, representada por su Director General, Ingeniero Jorge Rescala Pérez; y por la otra parte, el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, a través de su Honorable Ayuntamiento Constitucional, representado por el Ingeniero Eduardo Alfredo Contreras Fernández, Presidente Municipal Constitucional, con la intervención del Licenciado Octavio Mendoza Ruiz, Secretario del Ayuntamiento, a quienes en lo sucesivo se les denominará “la Secretaría”, “CEPANAF” y “el Municipio” respectivamente

Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (2006), Convenio de coordinación de acciones entre el H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez y el IMEVIS

Gobierno del Estado de México – CEPANAF (2008), Convenio de coordinación en materia de administración limitada para el saneamiento, recuperación, conservación, protección y desarrollo sustentable del Parque Estatal “Metropolitano de Naucalpan”, ubicado en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, con la intervención como testigo de honor del Mtro. Guillermo Velasco Rodríguez, Secretario de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, celebran por una parte, la Comisión Estatal de Parques Naturales y la Fauna, representada por su Director General, el Lic. Edgar Martínez Novoa, y por la otra parte, el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, a través del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, representado en este acto por los Ing. José Luis Durán Reveles, Presidente Municipal Constitucional, y Sergio Rodríguez Muñoz, Director General de Medio Ambiente, con la intervención del Lic. José Antonio Álvarez Hernández, Secretario del H. Ayuntamiento; a quienes en lo sucesivo se les denominará “la CEPANAF” y “el H. Ayuntamiento” respectivamente

ENTREVISTAS

Ángeles Ortiz, Eduardo Pío V. Delegado Regional Naucalpan, IMEVIS.
Atizapán de Zaragoza: 23 de marzo de 2009.

Canales Martínez, Patricia. Presidenta de la Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A. C.
Naucalpan: 27 de enero de 2009; 04 de febrero de 2009; 31 de marzo de 2009.

De Luna Cuevas, Octavio. Jefe del Departamento de Conservación y Restauración de Áreas Naturales Protegidas, CEPANAF.
Toluca: 05 de marzo de 2009.

García Gil, Arturo. Subdelegado de Inspección de Recursos Naturales, Delegación de la PROFEPA en la ZMVM.
Naucalpan: 23 de enero de 2009.

Goytia Melchor, Víctor Manuel. Subdirector Ejidal, Vocalía Ejecutiva de Asentamientos Humanos, Dirección General de Desarrollo Urbano, Ayuntamiento de Naucalpan.
Naucalpan: 12 de marzo de 2009.

Huerta Hernández, Juan Jorge. Subdirector Técnico de la Coordinación General de Conservación Ecológica, Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México.
Toluca: 29 de julio de 2008.

Rebolledo Vieyra, Lina Eugenia. Subdirectora de Sistemas de Gestión Ambiental, Dirección General de Medio Ambiente, Ayuntamiento de Naucalpan.
Naucalpan: 13 de marzo de 2009.

Vallejo Aguirre, Víctor. Programa de Investigación, FES Acatlán (UNAM).
Naucalpan: 26 de febrero de 2009; 13 de marzo de 2009.

Villanueva Martínez, Francisco Gilberto. Jefe del Departamento de Evaluación, Subdirección de Planeación Urbana, Dirección General de Desarrollo Urbano, Ayuntamiento de Naucalpan.
Naucalpan: 30 de enero de 2009; 03 de febrero de 2009; 05 de febrero de 2009; 20 de marzo de 2009.

Esta tesis corresponde a los estudios realizados con una beca otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México.