



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y
AMBIENTALES (CEDUA)

**LA ACCIÓN PLANIFICADORA EN LA CIUDAD DE
MÉXICO: ANÁLISIS DE LOS PARADIGMAS
SUBYACENTES Y LOS LÍMITES DE LA PLANEACIÓN
ESTRATÉGICA.**

Tesis presentada por:
LUIS HIPÓLITO PATIÑO CAMACHO
Promoción 1984-1986

Para optar por el grado de
Maestro en Desarrollo Urbano

Director de Tesis:
Dr. SERGIO PUENTE AGUILAR

Lector
Valentín Ibarra

México, D.F. julio 2005.

LA ACCIÓN PLANIFICADORA EN LA CIUDAD DE MÉXICO: ANÁLISIS DE LOS PARADIGMAS SUBYACENTES Y LOS LÍMITES DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.

ÍNDICE

Agradecimientos	III
Introducción	1
CAPITULO PRIMERO. LA PLANEACIÓN URBANA	8
Antecedentes	8
1. Marco teórico de la planeación urbana: del paradigma racional al planeamiento estratégico	10
2. La planeación estratégica	24
<i>A. Planeación estratégica en el sector público en México</i>	28
<i>B. La planeación estratégica y el desarrollo urbano</i>	31
<i>C. Críticas a la planeación estratégica</i>	31
<i>D. El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF), versión 1996 y la planeación estratégica.</i>	36
3. La institucionalización de la planeación urbana en la Ciudad de México	43
<i>A. Base jurídicas de la planeación urbana</i>	43
<i>B. 30 años de planeación urbana, de 1975 a la fecha</i>	46
CAPITULO SEGUNDO. EL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL (PGDUDF) 1996	
1. Análisis del Programa	55
<i>A. Examen formal y de contenido</i>	55
<i>B. Análisis del documento “una ciudad para todos”</i>	68
2. Estrategia general del PGDUDF	73
<i>A. Síntesis de la estrategia general</i>	75
<i>B. Estructura urbana del Distrito Federal.</i>	80
<i>C. Orientaciones Programáticas para el Distrito Federal</i>	94

3. Evaluación de la estrategia	97
<i>A. Situación actual de la vivienda</i>	98
<i>B. Asentamientos irregulares</i>	100
<i>C. Agentes sociales y la problemática de la producción de la vivienda</i>	101
<i>D. Acciones institucionales que afectan la generación de vivienda</i>	102
<i>E. Suelo Urbano</i>	103
<i>F. Vialidad Y Transporte</i>	105
<i>G. Sistema de transporte de pasajeros en el Distrito Federal</i>	107
<i>H. La movilidad de la población</i>	109
<i>I. Agua y Drenaje</i>	110
<i>J. Medio Ambiente</i>	112
<i>K. Estructura urbana</i>	114

CAPITULO TERCERO. ANÁLISIS DE CASO: ÁREAS DE ACTUACIÓN

1. Análisis sectorial de las áreas de actuación	118
<i>A. Zonas de fomento económico y áreas de actuación del PGDUDF</i>	119
<i>B. Instituto de la Vivienda</i>	122
<i>C. Análisis particular de las Áreas de Actuación con Potencial de Desarrollo</i>	125

CAPITULO CUARTO. EL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DF, VERSIÓN 2004

1. Proceso de revisión y modificación del Programa	132
2. Lo que se quedó y los cambios en el nuevo Programa: <i>Análisis formal y de contenido</i>	134

CONCLUSIONES	143
Cuadros y mapas	158
Bibliografía	174

AGRADECIMIENTOS

Para la realización de la investigación cuyos resultados presento en este documento, he recibido el apoyo de numerosas personas e instituciones, a las que quisiera manifestar mi agradecimiento. En mi desarrollo académico y profesional quisiera agradecer a Fernando Tudela quien durante la maestría me encaminó y apoyó. Asimismo quiero agradecer a los profesores de la maestría de Desarrollo Urbano del Colegio de México por el conocimiento compartido. En especial, mi reconocimiento a la Maestra Martha Schteingart quien me ha honrado con su amistad, me ha alentado y ha influido en mi evolución profesional al formar parte de su equipo de trabajo. Al Doctor Sergio Puente mi deuda por su paciencia y su acertada dirección que encontró los puntos centrales que convenían al trabajo, el estudio adoptó su versión definitiva gracias a su experiencia y consejos, he sido lento pero seguro. A Valentín Ibarra mi agradecimiento por la lectura atenta del trabajo, aportando sus firmes puntos de vista en algunas cuestiones. También debo un agradecimiento especial a mis compañeros de la UAM, Xochimilco: Eduardo Preciat, Alfonso Chávez, Armando Alonso, Gerardo Ávila, Liliana Gómez y Gabriela Domínguez, no solo por su amistad, sino también porque han prestado una ayuda inestimable. Me gustaría dar las gracias a todas las personas que, conciente e inconcientemente han colaborado en mi formación y deformación.

En lo personal, mi agradecimiento especial a mis padres, Concepción Rangel y Manuel Patiño, que en paz descansen, por su guía, apoyo y cariño. A mis hermanos Samuel, Paz Victoria, María, Socorro, Pepe, Paty y a mis sobrinos Donovan, Yuri y Odemaris por su apoyo y comprensión.

Finalmente este trabajo esta dedicado a mi esposa Ángeles López y a mi hijo Manuel, su estímulo ha sido permanente y vital tanto en mi desarrollo personal como profesional.

LA ACCIÓN PLANIFICADORA EN LA CIUDAD DE MÉXICO: ANÁLISIS DE LOS PARADIGMAS SUBYACENTES Y LOS LÍMITES DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.

INTRODUCCIÓN

La institucionalización de la planeación urbana tiene aproximadamente tres décadas en el país y en la Ciudad de México¹, sus resultados han sido magros al contrastarlos con la problemática urbana actual, de ello, en un primer momento surge la pregunta común: *planeación urbana ¿para qué?* Esta interrogante pone a debate de manera explícita la *función o utilidad* de la técnica planificadora. Sin embargo, con esta pregunta también se abre el asunto de la *legitimidad* de esta práctica en el sector público.

En el medio académico y el gubernamental no se ha debatido mucho en cuanto a estas cuestiones vinculadas pero diferentes: unos son los criterios conforme a los cuales el conocimiento de la planeación urbana prueba su legitimidad y otros, de naturaleza diferente, son los rasgos en cuya virtud este saber y técnica desempeñan cierta función y resultan útiles más allá del plano del conocimiento, es decir su influencia en el fenómeno que pretende normar y regular.

Hasta ahora, después de tres décadas, no se han discutido de manera exhaustiva, desde una posición teórica las ideas y conceptos que subyacen en la planeación urbana; la interpretación de la planeación en nuestro país ha sido más “pragmática”, operando como una “guía para la acción”. En este sentido, es posible sostener que la planeación urbana en México y en particular en la ciudad más importante no ha mostrado ni su legitimidad ni su utilidad, como tampoco se ha conformado un cuerpo teórico de la planeación urbana.

No basta solo con la expedición de leyes que otorguen a la planeación un marco jurídico e institucional en un sistema de planeación, tampoco, como lo analizaremos más adelante, es suficiente la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano

¹ Con la promulgación de la Ley General de los Asentamientos Humanos en mayo de 1976, la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la publicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, la planeación urbana en el país contó con un marco jurídico que le asignaría un lugar destacado en la organización del Estado y en la definición de políticas públicas.

para expresar la legitimidad y la utilidad de la planeación urbana, el solo acto de formularlos no implica resolver la problemática urbana (Garza y Puente, 1989:100).

La planeación urbana tanto a nivel internacional como nacional está muy desacreditada por la regulación y los escasos logros obtenidos y si no existiera la obligación legal para la elaboración de los planes urbanos, estos no prevalecerían en nuestro país. Sin embargo, algunos teóricos como Friedmann exponen que la planeación urbana es parte del proceso de gobernabilidad, por lo cual tiene futuro con el hecho de abandonar los modelos tradicionales de planeación, trabajar con una variedad de agentes sociales y llevar a cabo una nueva capacitación (Friedmann, 1999:6).

Los planes y programas pretenden tener cierta utilidad para regular el fenómeno urbano, sin embargo la estrategia y las políticas establecidas en cada documento de planeación se han aplicado de manera parcial o no se han aplicado (Aguilar, 1987:295) y con ello no se han revertido los problemas urbanos como: déficit de vivienda; incremento a la demanda de bienes y servicios; especulación del suelo; tráfico urbano, transporte, segregación y problemas medioambientales, entre los más destacados. Tal y como lo define Castells son “*textos ideológicos*” que manifiestan en su contenido una doctrina o toma de posición urbanística, sin concretar los medios de su realización (Castells, 1980: 327).

Ante esta situación, nos proponemos demostrar que la planeación urbana en el Distrito Federal ha sido poco *eficaz* y *su utilidad* casi nula, a pesar de los grandes esfuerzos y recursos invertidos para dar respuesta a la gran concentración de población y de actividades económicas en el territorio del DF, porque además la responsabilidad de la ciudad (metrópoli) la comparte dos jurisdicciones diferentes (Estado de México y Gobierno del Distrito Federal), en consecuencia la gestión metropolitana es reducida y en ocasiones desafortunada, debido a que no hay un reconocimiento oficial de la ciudad real, que es la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En cuanto a la *legitimidad*, éste es un asunto muy complejo de dimensionar que requiere de mayor tiempo, esfuerzo y espacio. No obstante en el desarrollo del trabajo abordaremos algunos

factores que intervienen para que la planeación sea un acto deliberado como un instrumento discursivo de legitimidad.

Ante este panorama el propósito de esta tesis es responder, en la medida de lo posible, las preguntas que sobre la planeación y su instrumento, el plan de la Ciudad de México, nos hemos planteado: ¿Qué modalidades ha asumido la planeación en la Ciudad de México en los últimos años del siglo pasado y en los primeros de éste, es un instrumento estratégico? ¿Cuál es el balance de la aplicación del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF), versión 1996? ¿Ha sido viable en la toma de decisiones porque retoma la contradicciones internas de la ciudad y porque parte de la comprensión de la naturaleza del fenómeno urbano? y ¿Cómo la nueva versión del Programa mejoró los contenidos y alcances de su predecesor, para convertirse en un proyecto de ciudad de la izquierda política mexicana?

Después de plantear las preguntas generales, es importante presentar las específicas que orientan los intereses desde los cuales se planteó el trabajo: ¿Cuál es la estructura interna del PGDUDF? ¿Qué es la estrategia y la planeación estratégica? ¿La estrategia del Programa fue la adecuada para dar respuesta a la naturaleza del fenómeno urbano de la ciudad? ¿Los mecanismos e instrumentos fijados en el Programa son los adecuados para el logro de los objetivos? ¿En el cambio de administración en 1997 se retomó la plataforma política del candidato triunfador difundida en el documento *“Una ciudad para todos”* o se mantuvo el Programa sin modificaciones? ¿A qué intereses económicos o sociales responde? ¿El actual instrumento de planeación fue producto de un proceso de seguimiento y evaluación del anterior? ¿Los instrumentos de planeación son neutros, no tienen una carga ideológica determinada? y ¿Qué características tiene la institucionalización de la planeación urbana de la Ciudad de México?

El análisis que se presenta es detallado, producto de una valiosa experiencia en el tema de la planeación y pretende ser un estudio centrado de un caso paradigmático en el país, la Ciudad de México. Para ello, este trabajo se centrará en examinar la consistencia de la estrategia del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDUDF), versión 1996, y su posible influencia en el desarrollo urbano de la metrópoli. El objetivo

es analizar su coherencia y adecuación a la naturaleza y complejidad del fenómeno que pretende atender y de esta manera lograr los objetivos establecidos durante su vigencia (1996 al 2003)². La razón del análisis de la estrategia, es porque en ella se concretan los objetivos y acciones del programa y proporciona elementos para el análisis del nuevo instrumento vigente. Así mismo, es un componente fundamental en el nuevo modelo de planeación denominada *estratégica*. La evaluación estará enfocada al análisis y reconstrucción las políticas urbanas que se expresan territorialmente en las definidas *áreas de actuación*.

Al mismo tiempo, revisaremos la peculiar política que enfrentó el PGDU de 1996, el cual estuvo vigente en dos administraciones con ideología opuestas, se elaboró mediante pedido de un gobierno liberal (PRI) y en 1997 asumió el Gobierno del DF un proyecto de izquierda³ (PRD); esto será de utilidad para debatir la legitimidad de la planeación de la izquierda, del centro o la derecha. Un mismo documento sirve para unos, para otros y para todos. Cabría preguntarse si los instrumentos de planeación son de carácter meramente técnico (neutral), es decir, no tienen una carga ideológica determinada. Un punto de referencia del análisis de este aspecto es el documento que contiene la plataforma política del PRD para las elecciones de 1997, denominado “*Una ciudad para todos: otra forma de gobierno*” (Cárdenas, 1997).

Otro punto de interés de esta tesis es comprobar en qué medida la revisión y modificación del Programa de 1996, el actual fue producto de un proceso de seguimiento y evaluación, que permitió mejorar los contenidos, alcances y relevancia de las soluciones y resultados de la planeación urbana, es decir, verificar si la versión 2004 del PGDU⁴ recoge o no las inconsistencia del anterior y se convierte en un documento rector del proyecto urbano de la izquierda mexicana.

² El Programa tuvo vigencia siete años, no obstante que el artículo 25 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece “La revisión de los programas se hará en función de las determinaciones del sistema de información y de evaluación a que se refiere esta Ley. Dicha revisión se hará por lo menos cada tres años; excepto en aquellos programas parciales cuya vigencia sea mayor, correspondientes al suelo urbano.

³ Por la reforma política del Distrito Federal de 1993, en 1997 se eligió al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta. El triunfador de los comicios fue el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas con un proyecto de ciudad plasmado en el documento “Una ciudad para todos: otra forma de gobierno”.

⁴ Fue hasta el 31 de diciembre del 2003 cuando se aprobó la nueva versión. Gaceta Oficial del Distrito Federal. “Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Como hipótesis de trabajo, en esta tesis se plantea que el Programa General de Desarrollo Urbano del DF aprobado en 1996, en el aspecto teórico-metodológico se denomina un programa estratégico, no obstante por sus características el modelo que subyace es más cercano a la planeación racional instrumental tradicional⁵ que a la planeación estratégica, ya que no se cumplen con los componentes fundamentales del paradigma estratégico: el proyecto de ciudad no está dirigido al aprovechamiento de sus ventajas en un contexto de oportunidades y amenazas; tampoco descubre el potencial del territorio y lo estimula mediante la participación, la negociación, el consenso y el compromiso de los distintos actores urbanos (Gutiérrez, 1999, 9).

En lo técnico-sustantivo presenta avances importantes en la comprensión del fenómeno que se pretende regular, ya que se incluye una visión metropolitana, delimitación territorial del ámbito a planear y estadísticas demográficas significativas. No obstante, en lo multisectorial, por ejemplo en lo económico y social, no fue elaborado y ejecutado con mecanismos reales y adecuados a su contexto para lograr los objetivos establecidos: *“Mejorar el nivel y la calidad de vida de la población urbana y rural del Distrito Federal, en el marco de una integración nacional y regional armónica y equilibrada, mediante la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial...”*. Por ejemplo, la definición de las áreas de actuación no cumplieron con los propósitos ambicionados, para lo cual, presentamos evidencias en los resultados de la evaluación de la estrategia postulada en el Programa.

En lo político, el programa fue útil para legitimar tanto un gobierno que postula un nuevo liberalismo como a otro con tendencias hacia la izquierda. Ante esto tenemos las evidencias de que en 1997, cuando se llevó a cabo la contienda electoral, el documento que contiene la plataforma política de la izquierda no realiza críticas sustantivas al Programa vigente, ni tampoco cuándo asume el gobierno se realizan adecuaciones para concretar dicha plataforma. Además, el actual instrumento de planeación –

⁵ Esta teoría aplica la toma de decisión racional en la planeación, con cuatro componentes: 1) ajuste de la meta; 2) identificar alternativas de política; 3) evaluación de medios frente a los propósitos, y 4) la ejecución de las decisiones ligada con la retroalimentación y la repetición de los pasos (Hudson; 1979: 388). El método requiere la recopilación exhaustiva y el análisis de información; enfatiza la objetividad, el interés público y el análisis de la información que permite identificar la mejor alternativa posible.

Programa 2004- no aprendió del pasado, debido a que en lo sustantivo mantiene las mismas reflexiones del anterior, actualizando algunos datos estadísticos, temas y políticas urbanas. Podemos suponer que la izquierda sigue sin elaborar un proyecto urbanístico propio de la capital que sigue gobernando, es decir, en este caso el papel de la ideología y de una nueva forma de aplicar los recursos en una determinada política económica no ha influido en el establecimiento y la implementación de los mecanismo de la planeación urbana. Se advierte un dominio de la política neoliberal federal sobre la política local de esta entidad con gobierno diferente desde 1997.

Así mismo, la política urbana rectora del actual gobierno no tiene un sustento significativo en el programa, como las acciones del Bando 2, las vialidades en segundos pisos y la construcción de vivienda. No fueron analizadas, en el nuevo Programa, las causas que originan dichas políticas y que le otorgan preponderancia, como tampoco se presentan los efectos que las obras tendrán en la estructuración de la metrópoli. Sólo se presentan de manera escrita y gráfica como un anexo más. Debido a que estas políticas se originaron al margen del plan, se suponía que el Programa iba a ser la vía para oficializarlas de manera más sólida, como sucedió con el Programa de Desarrollo Urbano de esta ciudad de 1980 con los ejes viales, los cuales iniciaron su construcción en 1979 y se acreditaron un año después. De lo anterior, es posible sostener que las obras prioritarias realizadas por el actual GDF están fuera de programa, es decir, la prioridad política ha sido más alta que la urbana.

Lo argumentación anterior permite obtener evidencias acerca de que el Programa vigente mantiene el mismo comportamiento de sus precedentes, lo cual hace pensar que no se lograrán los objetivos y metas postulados en el documento y la planeación continuará sin tener eficacia y utilidad necesaria (limitada) para dar respuesta a la naturaleza y complejidad del fenómeno urbano de esta gran metrópoli. Así mismo, el Programa se mantiene como un instrumento parcial de legitimación política, ya que no logra fundamentar las acciones urbanas prioritarias. Por otra parte, al ser la planeación parte del proceso de gobernabilidad y pese a que se define como un documento estratégico, este no es soportado con la participación de la sociedad urbana: las Unidades Territoriales no han funcionado como elementos articuladores de

la participación social. Por ello, la percepción social de las reglas de la planeación y regulaciones no ha determinado la relevancia de los mecanismos de la planeación en el desarrollo urbano de la ciudad. Así mismo el manejo de la problemática local reproduce los esquemas verticales de toma de decisión y no se han analizado las ventajas en términos de los esquemas horizontales participativos. En este sentido consideramos que estamos aún en la planeación racional tradicional.

En este nivel, la aceptación del desarrollo y establecimiento del sistema de planeación en la Ciudad de México sólo ha transitado por la institucionalización y la elaboración de propuestas racionales que se concretan en planes o programas, pero no ha conducido a la institucionalización de su práctica; asimismo falta ubicarlo en las relativas relaciones de poder de los agentes sociales en el contexto urbano. De ahí la importancia de la conceptualización y de la necesidad de incorporar nuevos modelos de planeación.

Para cumplir con los propósitos definidos, el trabajo realizado es el siguiente: en el capítulo I, se presenta una revisión general del estado del arte de la planeación urbana y en particular de la estratégica, que es el marco conceptual del estudio. Además, se lleva a cabo una revisión de la política urbana en el campo de la planeación en la Ciudad de México, en particular del DF desde 1975 hasta la fecha con el nuevo Programa, versión 2004. El objetivo de esta revisión es conocer cuáles son las raíces históricas de la planeación urbana y contextualizarla, ya que pensamos que no se debe de aislar el proceso de planeación de su contexto económico, social y político. Dos aspectos caracterizan esta historia: primero un fuerte impulso a la institucionalización y profesionalización de la planeación urbana y segundo la estandarización, transición, crisis y diversificación de las metodologías planificadoras usadas para la elaboración de los Programas.

En el segundo capítulo se analiza el contenido del PGDU, versión 1996 en los aspectos de su paradigma de planeación, el sustento conceptual y su coherencia interna, basados en el marco teórico del capítulo anterior. Sin embargo, para realizar un estudio a profundidad y detalle de los aspectos operativos se analiza la estrategia de

desarrollo urbano; el interés se centra en las áreas de actuación definidas y como caso de estudio, en las denominadas “*con potencial de desarrollo*”.

En el capítulo III, se presenta el diagnóstico de varios aspectos del DF con el objeto de caracterizar la naturaleza actual del fenómeno urbano de la metrópoli. En el siguiente capítulo IV se realiza la comparación entre los Programas de 1996 y 2004, con el propósito de obtener las continuidades, rupturas, cambios e inconsistencias.

Finalmente se presentan una serie de conclusiones producto del análisis desarrollado, las cuales se contrastarán con la hipótesis planteada al inicio, con el objeto de ir formando un marco histórico de la planeación urbana en México, que servirá de base para estudios posteriores.

CAPITULO PRIMERO

LA PLANEACIÓN URBANA

Antecedentes

La puesta en práctica de la planeación urbana en Latinoamérica ha sido un fenómeno relativamente reciente (a pesar de que existen casos que datan de la década de los años treinta) pues fue hasta los años setenta que la práctica se institucionalizó y fue una experiencia común en muchos países de este continente.

Lo representativo de la institucionalización se dio en tres aspectos: 1) creación de un marco jurídico que norma la acción estatal y regula la participación social; 2) fundación de instituciones que definen y ejecutan políticas públicas urbanas; y 3) elaboración de planes y programas en diferentes niveles de aplicación nacionales, estatales o departamentales, municipales y de centros de población. De este último componente dará cuenta este trabajo.

Los avances de esta institucionalización son parciales, por no decir insuficientes, a pesar de ello, en nuestros países se continúa con la formación de numerosas oficinas y la elaboración de planes debido a que las leyes obligan a ello. Algunos estudios han señalado los rasgos más característicos de la planeación: ha sido más *decorativa* que

indicativa o más *retórica* que *efectiva* (Wynia, 1972:3); ha sido útil para negociar ayuda financiera externa (Cibotti y otros, 1974: 39); ejercicio retórico que ha servido para recobrar el consenso social y político perdido por el Estado (Aguilar, 1987: 273); ha sido un elemento vital para el funcionamiento del sistema (Matos, 1978: 4) y también ha sido más *normativa* que *sustantiva* (Garza y Puente, 1989:98).

En nuestro país, como ya se mencionó, se considera que la etapa moderna de la institucionalización de la planeación urbana se inicia en 1976 cuando se aprueba la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH); posteriormente las administraciones siguientes fueron consolidando esta práctica con el establecimiento de instituciones públicas de planeación urbana y con la promulgación de los Planes de Desarrollo Urbano para los distintos niveles de gobierno y territoriales, con lo cual se estableció un sistema de planeación urbana, cuyas características han sido la racionalidad y partir de un modelo comprensivo que produce normas. En este sentido, el gobierno ha estado más interesado en la elaboración masiva de planes y programas urbanos, pero observando el fenómeno urbano nacional parece ser que ha descuidado la ejecución de ellos, aspecto que pretendemos probar en el desarrollo del presente estudio.

La planeación urbana del DF se ha orientado principalmente a la administración del uso del suelo urbano. En 1930, después de la creación del Departamento del Distrito Federal, en 1928, se elaboró el primer proyecto de plan para el DF (Moreno, 1981: 3 y López, 1993). En 1933 se aprueba la primer Ley de Planeación del DF, que en su contenido se contemplaba asuntos relacionados con la zonificación de la ciudad.

A principios de los años cuarenta, período que todos los estudios académicos y discursos oficiales marcan como el inicio del acelerado proceso de desarrollo urbano de esta ciudad, provocado por las políticas de industrialización, se elabora el Plan Regulador y para ejecutarlo fueron creadas las áreas administrativas correspondientes y una Comisión Consultiva⁶, cuya facultad era de opinión y no de toma de decisiones.

En los años cincuenta y sesenta no se documenta ninguna acción importante para atender el marcado crecimiento de la población y la consolidación del proyecto

⁶ Estaba integrada por representantes de diferentes sectores sociales y ciudadanos notables. Su nombramiento lo realizaba el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

industrial nacional. Sólo en el plano administrativo, a la oficina del Plan Regulador se le amplían sus funciones y atribuciones. Es hasta 1970 cuando se crea una nueva instancia pública denominada Dirección General de Planificación, la cual, en 1976, define un Reglamento de Zonificación de la ciudad que se convierte en la base del sistema de planificación urbana formado por programas que pretenden concretarse en diferentes niveles territoriales. Es importante mencionar que antes de los años setenta, la planeación, según Ward (1991:162), había significado una planeación económica con poca preocupación en torno a la planeación física o urbana; el énfasis estaba en la distribución de los recursos financieros, controles fiscales, incentivos para el desarrollo industrial, etcétera, establecidos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto.

Ante este complejo proceso, es imprescindible recurrir a un marco teórico y metodológico que se cuestione por los fundamentos epistemológicos de la práctica de la planeación y que sean la premisa para la revisión del PGDUDF. Esta revisión conceptual no agota las corrientes existentes, pero incluimos las que consideramos más importantes y que nos ayudan para explicar el caso mexicano.

1. Marco teórico de la planeación urbana

La planeación como teoría y práctica en México ha esta influenciada por el conocimiento occidental originado en Estados Unidos y Europa (Blowers and Evans, 1997; Brooks, 2002; Campbell and Fainstein, 1998; Friedmann, 1987; Mandelbaum, 1996; Taylor, 1998 y Faludi, 1973); existen pocos trabajos teóricos acerca de la planeación urbana en países en desarrollo y en particular en nuestro país (Matus, 1980; Iracheta, 1988). Tanto en los países con tradición en la intervención urbana como en nuestro contexto ha sido muy complicado definir que es la teoría de la planeación; el tema es complejo y en ocasiones nos enfrentamos a explicaciones tautológicas o pragmáticas que definen una técnica y no un conjunto epistemológico.

Este acápite se centrará en delinear un marco teórico; para ello, se realizará un recorrido analítico de algunos de los lineamientos conceptuales propuestos para el

estudio de la planeación urbana. Para ello transitaremos del paradigma racional comprensivo al estratégico.

Del paradigma racional a la planeación estratégica

En la discusión teórica sobre la planeación urbana parece haber un consenso sobre cómo durante los últimos 50 años se ha intervenido en el desarrollo urbano: ha sido a través de grandes cambios en el pensamiento de la planeación. Algunos investigadores refieren esto como un tránsito del paradigma racional a la planeación comunicativa. La tesis del cambio a menudo tiene una referencia a la modernidad, adaptándose a las nuevas condiciones de fenómeno que pretenden modelar. Sin embargo, mediante el análisis y evaluación de los teóricos que se basan en un tipo moderno ideal de planeación, este trabajo pretende delinear un marco conceptual del estudio y en cierta medida presentar los elementos teóricos fundacionales y demostrar cómo algunas perspectivas tienen mucho en común. Por ejemplo, la planeación actual esta basada en la racionalidad instrumental comprensiva de la primera mitad del siglo pasado; es en cierto grado, una visión ampliada de la "planeación racional" como sistema científico de calcular la "mejor" alternativa en la toma de decisión.

Mientras que al profesional quien realiza la práctica de planear se le caracteriza como capaz de utilizar la racionalidad instrumental para formular normas por medio del conocimiento científico, la planeación se le define como una herramienta para el progreso social, con la cual se podría llevar a cabo un mejor trabajo y cuyo origen es la epistemología del positivismo. De esta manera representan al planificador como "el experto" o "el conocedor" quién podría decidir qué es lo "mejor" para la comunidad.

Algunos de los teóricos consideran que la planeación es ciencia, otros una manera de crear buenas decisiones usando la ciencia, y por lo tanto, la razón en el proceso de toma de decisión que podría hacer posible la construcción de un mundo mejor (Harley, 1993: 236). Los teóricos de la planeación han definido a su paradigma bajo diversos nombres: "modelo racional comprensivo" "planeamiento incremental", "de la defensa", "sustantivo", "enfoque racional comunicativo o de colaboración" y "planeación estratégica", entre los más importantes.

Para poder comparar los acercamientos teóricos de la planeación es necesario identificar los principios centrales de cada corriente. Por lo cual el objetivo de este apartado es un recorrido analítico de algunos ejercicios conceptuales que nos ayuden a abordar el análisis de la planeación y la estrategia del Programa General de Desarrollo Urbano en el DF. Este recorrido no agota todas las corrientes, pero incluye las que consideramos más importantes para los fines del trabajo. Una lectura crítica de estas escuelas significa presentar cómo los diversos autores conceptualizan a la planeación. ¿Cuáles son los principios centrales? ¿Qué críticas realizan a otros conceptos y qué críticas reciben de los propios? Relacionan sus conceptos con otros conceptos, y si es así ¿qué significado de la planeación crean? y ¿Cuál es el propósito de la planeación y cómo motivan la práctica?

a). La planeación moderna

Antes de 1960 la corriente predominante era la **Planeación Racional Comprensiva** que surgió para dar respuesta al acelerado proceso urbano que se manifestó en las primeras décadas del siglo pasado en las ciudades norteamericanas y algunas europeas después de la segunda guerra mundial. Esta teoría aplica la toma de decisión racional en la planeación, con cuatro componentes: 1) ajuste de la meta; 2) identificar alternativas de política; 3) evaluación de medios frente a los propósitos, y 4) la ejecución de las decisiones ligada con la retroalimentación y la repetición de los pasos (Hudson; 1979: 388). Usar este método requiere la recopilación exhaustiva y el análisis de información. La teoría enfatiza la objetividad, el interés público y el análisis de la información que permite identificar la mejor alternativa posible. Los requerimientos para una toma de decisión comprensiva racional son: a) un problema bien definido; b) un conjunto completo de alternativas a considerar; c) información relevante: datos duros; d) información completa sobre las consecuencias de cada alternativa; e) información íntegra acerca de los valores y las preferencias ciudadanas; y f) tiempo completo, habilidad, y recursos.

A finales de la década de los 60, las limitaciones de la Planeación Racional Comprensiva eran evidentes. Se argumentó acerca de las diferencia entre la práctica de

planeación con la teoría. La práctica no era una actividad racional regida por expertos que usaban el conocimiento científico sino que era un proceso irracional dominado por preocupaciones políticas. Por ello, la planeación se percibió como proceso político.

A pesar de las críticas, por casi dos décadas más seguía siendo la teoría de planeación más extensamente reconocida. Actualmente, su lógica se puede encontrar en las justificaciones y los perfiles metodológicos en la mayoría de las introducciones de los planes urbanos. Se mantiene como un apoyo importante en los planes de estudios de las escuelas de planeación. Generó el principal lenguaje de los planificadores urbano que se usa en el discurso metodológico (Baum 1996;). Además, el trabajo teórico y metodológico que el modelo comprensivo desarrolla continúa –en el Programa analizado se aprecian elementos conceptuales y metodológicos de esta corriente. Esto incluye a los esfuerzos de comprender la naturaleza del fenómeno urbano, evaluar las implicaciones de riesgo y de la incertidumbre en la toma de decisiones y consideración de impacto en el uso de avances tecnológicos de la informática (computadoras) en los cálculos que pretende comprobar las preferencias.

Retomando algunos términos de la economía Keynesiana y de los estudios de la ciencia política, la planeación racional incorporó conceptos científicos sociales en las oficinas de planeación pública. Destacó el papel del planeamiento en corregir las fallas del mercado relacionadas con las externalidades, bienes públicos, injusticia, costos de transacción, poder del mercado, y la no existencia de mercados. De igual forma, la planeación pidió prestadas las herramientas y el lenguaje del análisis costo-beneficio y de la investigación de operaciones, incluyendo nociones de criterios de decisión, objetivos múltiples, precios sombra y optimización y minimización (Klosterman 1985: 151-154).

b). Crítica al racionalismo comprensivo: la planeación incremental

A pesar de los mejores esfuerzos de los planificadores, los problemas urbanos continuaban. Por ello, apareció una nueva teoría desarrollada por Charles Lindblom denominada como **incremental**, al iniciar los 60's, la cual fue descrita por él como un

"ajuste mutuo parcial" (partisan mutual adjustment). Este nuevo concepto fue desarrollado como una alternativa a la Planeación Racional Comprensiva. La teoría insiste que la política pública se alcanza a través de la descentralización negociada en un contexto de mercado libre y una política económica democrática.

Un principio dominante en la planeación incremental es la opinión plural de una sociedad integrada por grupos de intereses, lo cuales compiten y presionan al gobierno para obtener ciertas políticas. En este modelo, los planes no son construidos por un proceso estricto sino por una serie de sugerencias basadas en las experiencias reales de la gente. Las grandes decisiones se dividen en unas más pequeñas y se distribuyen entre una cantidad de agentes que toman decisiones independientemente, para lograr sus intereses por separados, así también forman alianzas para conseguir sus metas. En este modelo el Estado es un juez independiente que trata de lograr compromisos entre estos grupos. En este proceso de planeación también destaca el interés público.

La importancia de la planeación incremental es porque en lugar de procurar ser racional y comprensiva describe la toma de decisión como un hecho. El modelo reconoce que la política urbana continuamente se está haciendo y rehaciendo, por tal modo evita los errores que se producen con el cambio radical de la política y que comúnmente está en el pronóstico (Lindblom, 1959). Este método demanda poca información y puede ser modelado para dar soluciones particulares concentrándose en las consecuencias del cambio limitado (Friedmann, 1987) y de este modo es posible atender a las situaciones agudas que deben de hacer frente los tomadores de decisión.

La debilidad básica de la planeación incremental es su asunción de una sociedad plural integrada por grupos de interés pequeños. Los opositores de la teoría incremental argumentan que la sociedad es dominada por ciertos grupos, lo cual hace la competencia desigual y antidemocrática. Las decisiones alcanzadas usando el incrementalismo reflejan por lo tanto los intereses de los más poderosos más que los de la comunidad en general (Etzioni, 1967: 221).

Otros críticos argumentan que la planeación incremental trata solamente una gama limitada de alternativas. Por ello, no permite tomar las decisiones fundamentales y descuida las innovaciones sociales básicas (Faludi, 1973a: 119). Además, al

considerar pocas variables, el método no tiene la guía para ir acumulando los pasos pequeños que se han dado, los cuales podrían conducir a un cambio significativo (Etzioni, 1967: 221). Aunque Lindblom rechazó el método racional comprensivo debido a las dificultades de ser comprensivo, este defecto no fue suficiente para excluirlo. La toma de decisión, siguiendo los conceptos incrementales, sin embargo, debe de intentar ser racional y comprensivo como sea posible (Faludi, 1973: 117). Además, aunque no se considere la toma de decisión comprensiva siempre, la referencia a este modelo se hace generalmente, por ejemplo en la planeación estratégica.

c). Inclusión de la dimensión política en la planeación: defensa y pluralismo

En este debate la dimensión política de la planeación no fue relegada y en 1962 es examinada por Davidoff y Reiner, quienes destacaron el carácter de elección política en la planeación. Al primero le corresponde la formulación de *Advocacy and Pluralism in Planning*, que supone una convocatoria a los planeadores para que actúen como verdaderos abogados (*defensores*) de los grupos sociales que la planeación debe potenciar (Davidoff, 1965). De este modo rechaza el carácter meramente técnico - neutral- de la disciplina y destaca la importancia de la participación ciudadana, y el modo de alentarla y hacerla posible. La propuesta fue producto de su trabajo en comunidades pobres de Philadelphia y Nueva York, donde observo la falta de representatividad de los grupos minoritarios en el proceso de planeación. Las ideas de Davidoff tuvieron mucha influencia debido a la incapacidad de muchos planificadores para tratar temas sociales y económicos significativos en las ciudades americanas. La planeación de la **defensa** demandaba la distribución planeada de los servicios para sectores pobres y las minorías étnicas a través de un grupo de defensores que serían situados físicamente en el barrio y representarían los intereses de los residentes en el proceso de planeación de la ciudad.

De acuerdo con la analogía del sistema legal de la defensa, Davidoff pensó que muchas barriadas organizarían su propia defensa. Si éstos no tenían defensores, era deber del gobierno de la ciudad designar a los abogados que representarían al barrio. Las discusiones entre los planificadores defensores se orientaban al interés público, de

modo que las posiciones prevalecientes fueron las que estaban más cercanas a las necesidades más urgentes de la ciudad. La influencia de estas ideas provocó el surgimiento de oficinas de servicio comunitario. Las cooperativas no lucrativas de la planeación de la defensa emergieron conjuntamente dentro de universidades y organizaciones de la asistencia social principalmente. Mediante este tipo de planeación los residentes pobres se involucrarían y tendrían influencia en la política de la ciudad. Por ello, la podemos considerar como los precursores de la participación social en la planeación.

Los críticos de la planeación de la defensa señalaron que con este modelo se levantaban muchas expectativas que no se podrían resolver en las comunidades. Esto en algunos casos parecía que lo que importaba más era calmar las presiones de los residentes mediante bajos perfiles en la acción política, con la creencia de que las autoridades de la ciudad trabajaban en su favor. No obstante las críticas, el movimiento que provocó la planeación de la defensa transformó los paradigmas de la planeación y en algunos casos actualmente se reivindican, principalmente en cuanto la participación comunitaria tanto para conocer la naturaleza del fenómeno urbano como para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas.

Planear en los años 70 es identificado como la forma de tomar decisiones, las cuales deben ser las correctas, es decir, se entendía a la planeación como un método para alcanzar decisiones, no un cuerpo de metas substantivas específicas. Además, la discusión sobre la planeación no solamente se refería a la urbana, se integró la planeación urbana a los aspectos de la planeación del desarrollo. Planear la localización y los aspectos físicos de las ciudades debe ser congruente con el resto de los programas que las dependencias gubernamentales y no gubernamentales elaboraban (Webber 1973: 102). En estos años, basados en las primeras experiencias en la "planeación de la defensa", los teóricos de la planeación se encaminaron en varias direcciones. La planeación racional gradual perdió importancia, de hecho, en los últimos años de la década, era común hablar de una "crisis en la teoría de la planeación" que resultaba de la pérdida del centro de la materia.

La crisis y las experiencias en la “planeación de la defensa” provocaron el surgimiento de modelos radicales centrados a planear para desfavorecidos. Este movimiento progresivo de la planeación buscaba fuera de los cambios incrementales, los cambios estructurales que promueven igualdad, participación, y legitimidad. En cuanto a temas los “planificadores progresivos” impulsaron la propiedad pública de la tierra y del trabajo que generaban industrias, empresas manejadas por trabajadores, reforma fiscal y organización de la comunidad, entre otros. Los ejemplos notables a principios de los setentas incluyen Berkeley, California; Hartford, Connecticut; y Burlington, Vermont (Friedmann, 1987).

En esta línea, pero con una mayor atención a las características del proceso de urbanización, y al propio sistema urbano, la crítica marxista reveló la integración de la planeación en el sistema de producción, y su instrumentación por el Estado (capitalista desde la perspectiva de estos autores) para el mantenimiento del sistema de producción. La crítica marxista –con enfoque economicista- volvió a situar la teoría de planeación dentro de las “teorías substantivas”, es decir específicamente del desarrollo urbano. En esta perspectiva encontramos a Castells (1972) entre los más importantes y a la escuela francesa.

d). Nueva dirección de la planeación

En la década de los años setenta, era normal distinguir la teoría procesal de la planeación que se centraba en el proceso de la teoría substantiva centrada en el crecimiento y el desarrollo de ciudades. Andreas Faludi, teórico holandés de la planeación encauzó una nueva dirección al clasificar estos dos temas en: **teorías en planeación** (*theories in planning*) y **teorías de planeación** (*theories of planning*) (Faludi, 1973). Las primeras se refieren al uso, son teorías substantivas, relativas al objeto del planeamiento; mientras que la segunda, su propuesta, es una teoría procedimental, que atiende al proceso de planeamiento; al modo en que ha de realizarse ese planeamiento de manera institucional y la praxis.

La distinción era y sigue siendo polémica, algunos especialistas y practicantes argumentan que no se pueda estudiar el proceso sin una comprensión de la sustancia, y viceversa, así como la planeación no es la misma en un país desarrollado como en uno en vías de desarrollo. Un aspecto relevante de la controversia es la tendencia al énfasis procesal que separan la teoría de la planeación, entendida como la toma de decisiones, de las propuestas del diseño a planear, las cuales están arraigadas en los aspectos físicos de las ciudades.

Faludi define a la planeación como “la mejor manera de producir resultados” (Faludi, 1973a: 5) y el método de planeamiento se debe utilizar en toda la toma de decisión pública. Este teórico entiende que el planear por definición es racional. Es un “proceso racional del pensamiento y de la acción, el cual apunta en última instancia (como lo hace la ciencia) a promover el crecimiento humano” (Faludi, 1973: 25). Es “la mejor manera de lograr los fines” (Faludi, 1973a: 35). Faludi supone que identificando todas las opciones alternativas, evaluándolas, y eligiendo la mejor alternativa vale el esfuerzo. Pero al mismo tiempo él indica que esta operación de la racionalidad total a través de la evaluación es inalcanzable. La única opción factible es producir resultados óptimos o de satisfacciones bajo circunstancias dadas (Faludi, 1973: 168, 267).

Al definir la planeación como toma de decisión, los teóricos de esta época relacionaban claramente la planeación con las ciencias políticas, en consecuencia con análisis político. Y la discusión sobre la planeación se coloca en la administración pública (Etzioni 1973).

Antes de pasar al paradigma comunicativo que surgió en las últimas décadas del siglo pasado y que en la actualidad se mantiene, en cierta medida con la planeación estratégica, es importante resaltar que la “teoría de planeación” de Faludi, sienta las bases para la formación de dicho modelo, de ahí la importancia de este teórico. En su trabajo es posible identificar los conceptos de colaboración, comunicación, racionalidad del valor y participación del público, asociado tan firmemente al “paradigma comunicativo”. El autor no establece que el proceso racional comprensivo debe ser utilizado en un proceso concreto de planeación, lo más importante es que el planificador

comunique los resultados para que este procedimiento conduzca a una conclusión particular y obtenga su aceptación (Faludi, 1973: 36).

El segundo punto se deriva del concepto que Faludi tiene de la racionalidad. Él se coloca contra una visión instrumental terminante del planeamiento y habla realmente de racionalidad instrumental y de la racionalidad del valor. Planear es substancialmente racional, por ello, los medios y propósitos se deben discutir dentro del proceso de toma de decisión (Faludi, 1973: 173, 227). Un tercer aspecto se refiere a que la racionalidad es limitada por las condiciones humanas, estructuras y el contexto políticos (Faludi 1973: 76. 124. 189). Por lo tanto, la "planeación creativa" debe ser utilizada. Esos medios, sostendrán el procedimiento de toma de decisión abierto para conseguir el acceso a la información relevante; para construir redes de amplio rango de la comunicación que promuevan el aprendizaje; y para incluir a la población desde el inicio en la formulación del programa (Faludi, 1973: 206). Un cuarto punto es producto de esta articulación del planeamiento creativo; Faludi conecta la planeación con la democracia más que sustituir ideales democráticos por la planeación profesional. El planificador esta integrado al proceso democrático de la toma de decisión, no obstante que los políticos tienen el monopolio formal de la toma de decisión. Por lo tanto los dos (el planificador y el político) deben estar asociados en un "ejercicio de colaboración" para intentar concretar la decisión (Faludi, 1973: 235. 237).

Finalmente, Faludi también incluye a la población, de modo que el proceso de planeación tendría que ser: un proceso de aprendizaje común para los planificadores, políticos y la población (Faludi, 1973: 265). Este proceso inclusivo puede crear realmente la comprensión mutua (Faludi, 1973: 275). En lugar que los planificadores usen la persuasión, la población intentará influir en la toma de decisiones, Faludi habla de un "proceso de colaboración". Esto implica considerar tanto los objetos del control como temas, con la capacidad de participar en la formulación de los programas (Faludi, 1973: 288). De esta manera, la población se articula como sujeto activo, no pasivo recibiendo objetos. Los cuatro puntos mencionados demuestran que los conceptos asociados al "planeamiento comunicativo" fueron utilizados con frecuencia por la teoría racional. Por lo cual pasaremos a analizar la parte comunicativa de la planeación.

e). *Hacia una unificación*

No obstante, que en la planeación racional de los setentas y ochentas se asumían los conceptos comunicativos y de colaboración, como ya se demostró arriba, en el modelo de **acción comunicativa**, sus defensores se colocaron contra el modernismo y la planeación racionalista. Aunque, a su vez, se relacionan con la misma noción de la toma de decisión como un acercamiento racional, en lugar de reaccionar contra la modernidad, y argumentar a favor de la planeación postmoderna, tratan de salvar el proyecto a través de una diferente concepción del razonamiento humano (Healey 1993: 236-237).

En la década de los 80, los planificadores reconocieron que las nociones de la ciencia utilizadas en su trabajo había agravado su aislamiento de los responsables políticos. Los teóricos de la planeación comenzaron a retomar conceptos de los filósofos políticos, quienes cuestionaban las corrientes principales de la ciencia social, particularmente Jurgen Habermas. La interpretación de John Forester de Habermas fue la clave para unir las teorías del conocimiento social y las de la planeación progresiva. Forester asumió que esto asegurar la disponibilidad de datos y el entendimiento de los procesos de toma de decisión pública dirigida a los no privilegiados (Forester, 1989).

Su *teoría comunicativa de la planeación* (Forester, 1989) afirma que a través de las estrategias comunicativas que complementan el trabajo técnico, los planificadores pueden alertar a los ciudadanos en la materia, proveerlos de la información técnica y política, y otra manera de llevar a cabo acciones basadas en la participación comunitaria. Para ello, sería necesario trabajar con una amplia variedad de opiniones expresadas por los grupos de interés para formular las nuevas políticas del consenso que sean apoyadas ampliamente.

Forester comienza su libro con esta definición de planeación: “la planeación es la guía de la acción futura” (Forester 1989: 3). Con este sentido, es una acción utópica ya que intenta siempre cambiar el futuro. Es también una acción política, escribe Forester, porque puede anticipar o formar nuevas relaciones de poder (Forester, 1989: 7). El

planeamiento no son solo cálculos neutrales para alcanzar propósitos dados, también es algo de comunicación.

Sin embargo, la práctica de la comunicación se distorsiona siempre. Por lo tanto, la planeación progresiva, que Forester asume, debe *contrarrestar* la información falsa y las desigualdades estructurales que se presentan en los procesos políticos (Forester, 1989: 41. 62). El planificador debe *mediar* entre los intereses, así como *negocia* con ellos en procesos de *colaboración*, buscando para ambos ganar resultados y al mismo tiempo *otorgar poder* al no poderoso (Forester 1989: 100-103). En lugar de relacionar la planeación con la ciencia y buscar la mejor solución de un problema, Forester relaciona la planeación con la política y la práctica de colaboración. El planeamiento es acción comunicativa, cuando diferentes intereses pueden redefinir problemas y soluciones y crear significados juntos (Forester, 1989: 128-129).

El punto de partida de esta definición es una reacción contra la noción de la planeación individual, autónoma, actividad que realiza uno mismo y llevada a cabo por expertos. En su lugar, la interacción entre los individuos está en el centro del discurso. ¿Cómo, entonces, se puede crear el consenso con respecto a una política, cuándo iniciamos un proceso abierto con diferentes demandas de diversos individuos en distintos contextos?

La planeación es un proceso interactivo e interpretativo (Healey, 1993: 242). Alcanzar la comprensión mutua en este proceso de discusión respetuosa es necesario. La meta es el *consenso* alrededor de los programas para la acción, pero también la creación de nuevos espacios en donde dichos programas para la acción pueden ser formulados. En el proceso, diversos conceptos del conocimiento, el entendimiento y las experiencias se deben valorar e introducir en el juego. Asimismo, el juicio crítico debe estar presente. En un proceso donde un grupo articula sus intereses, el mutuo entendimiento y el conocimiento se concreta, lo cual puede alterar las preferencias fijas. Al construir la nueva comprensión, mediante el poder de la mejor discusión, es posible desafiar las relaciones de poder establecidas y transforma condiciones materiales (Healey 1993: 242-244).

Al articular este nuevo modo de planeación, se presenta una reacción contra el modelo racional instrumental. ¿En donde se colocan los teóricos comunicativos? ¿Por qué es urgente reformular la práctica de la planeación? Tanto Forester como Healey critican el planeamiento racional comprensivo y la noción moderna de la razón. Forester habla de una imagen técnica de resolver problemas de la planeación, que busca una "legitimidad científica" mediante el uso de la racionalidad instrumental, y de esa manera ofrecen una práctica parcial de la planeación (Forester, 1989: 6). En lugar de habilidades técnicas, los planificadores deben tener habilidades políticas. La planeación no está por el cálculo neutral de medios para alcanzar propósitos dados, está por las relaciones de poder; el planificador tiene la capacidad de reformar esas relaciones y otorgar poder a los ciudadanos (Forester, 1989: 10. 27). Así al mismo tiempo, Forester desaprueba la posibilidad de evaluar cada opción de política para alcanzar un fin dado, como rechaza la noción del planeamiento incremental dirigida por una racionalidad limitada.

Healey y Forester están contra la racionalidad instrumental pura. El objetivo de la comprensión mutua podía ser alcanzado cuando se usa la racionalidad comunicativa. Con base en Habermas, se define la racionalidad como una manera de tener sentido unidos ambos referentes: medios y propósitos. Más que criterios objetivos instrumentalmente calculados, la comprensión mutua alcanzada a través del diálogo y la participación abierta es la que conduce a la acción racional. Es por lo tanto imposible identificar "la verdad" con ciencia y entonces guiar opciones de política.

Los objetivos se deben elegir mediante la discusión abierta, donde "la mejor discusión", con el conocimiento disponible, las experiencias y emociones, se utilizan para crear el consenso (Healey 1993: 236-237; Healey 1997b: 50-53). Una política o un valor no se pueden definir como un derecho en relación con la realidad. La política o la meta elegida es un efecto de la comprensión mutua generada con procesos comunicativos. Desde el punto de vista de Forester y de Healey, las alternativas de la planeación y las opciones de la política están de esta manera construida socialmente. Ellas se crean a través del debate más que en la investigación empírica. Esto puede conducir al relativismo y al nihilismo, debido a la pérdida de legitimidad científica. Pero

para los dos teóricos, la acción comunicativa es el contrario: es una manera de salvar el razonamiento humano, y por lo tanto la planeación, contra tales demandas. Con un diálogo inclusivo entre los agentes, los valores comunes pueden ser articulados y el consenso con respecto a la acción puede ser alcanzado. Está es la opción de crear "significados compartidos" y la "comprensión mutua" que la acción colectiva legitima. Retomando la teoría de Habermas de la acción comunicativa el proyecto moderno es salvado, a pesar de las épocas postmodernas de la diversidad y del individualismo (Healey 1993: 237. 249; Healey 1997b: 53).

De manera muy esquemática podemos ver las diferencias en los dos últimos discursos analizados: el conocimiento en el acercamiento racional se identifica según lo descubierto en el proceso racional y puede ser utilizado para identificar la política óptima o de "satisfacción" que se ejecutará en comparación con otras alternativas. En contraste, en la perspectiva comunicativa, el conocimiento se construye socialmente. Los problemas y sus soluciones no se descubren en el proceso racional; se crean con la comunicación y la colaboración. Por lo tanto, podría estar correcto tratar esto como cambio epistemológico. Sin embargo, al mismo tiempo que los valores y los medios se formulan según lo "construido" en procesos de colaboración y de comunicación, Healey y Forester hablan de los valores específicos que el proceso de planeación debe fomentar. Forester habla de la planeación como una manera más de bienestar, para alcanzar la asistencia y la justicia social (Forester, 1989: 4). Esos valores no deben, sin embargo, alcanzarse con la solución del problema técnico. En su lugar, la población que tiene algo en juego debe participar en el proceso para solucionar el problema (Forester, 1989: 29). Por su lado Healey, adopta la idea original del progresismo con respecto al ser humano y del mundo natural (Healey, 1997b: 66). En esta visión, primero se considera el medio ambiente natural: debemos tener respeto por él y por lo tanto que exista correspondencia con los valores éticos del uso del suelo (Healey, 1997b: Cap. 6). En segundo lugar, los procesos de colaboración entre los agentes privados y públicos pueden generar bienestar humano, lo cual motiva la colaboración (Healey, 1997b: 152). En tercer lugar, hay los valores que deben estructurar procesos incluyentes de colaboración del planeamiento: amplios derechos de voz y voto; posibilidades para

pedir cuentas al gobierno; los derechos de los agentes de poder discutir decisiones; derechos a la información de buena calidad; entre los más importantes (Healey, 1997b: 297).

En las secciones anteriores, podemos apreciar claramente que los valores modernos de la justicia social, igualdad, libertad y participación de la población son comunes, pero son más comunes, en el acercamiento comunicativo y en el racional. Hay una diferencia, cuando se habla del tipo de gobierno para satisfacer estos valores. El acercamiento racional debate para la democracia y la participación de la población en la planeación, y rechaza la noción de planeación ligada con un estado totalitario. La noción representativa liberal de la democracia es, reconocida. En cambio, Forester y Healey (acercamiento comunicativo) cuestionan la noción representativa del gobierno, y discuten un concepto más inclusivo de la democracia discursiva participante (Forester 1989: 28-29; Healey 1997b: 222. 237).

Hemos estudiado los principios de cada enfoque teórico de la planeación, cuáles son los aspectos comunes, de qué manera se diferencian y cuáles han sido las posiciones críticas. Ahora, en este esquema de análisis revisaremos la planeación estratégica y su adecuación a la atención de las ciudades. Modelo que ha dominado la planeación urbana a partir de la última década del siglo pasado.

2. La planeación estratégica

Los programas que analizaremos se catalogan ellos mismos como instrumentos de carácter *estratégico* y no programático (DDF, 1996: 83) y de *planeación estratégica* (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 10,11), cuyos objetivos pretenden ser un “marco de referencia donde se establecen los lineamientos orientados a aproximarse, en el mediano y largo plazo a la imagen objetivo propuesta” (DDF, 1996: 83) y “para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial” (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 10).

En este sentido nos enfrentamos a dos documentos que se inclinan por el modelo metodológico denominado *planeación estratégica*; con ello, se intenta cambiar

la forma como se venían elaborando los programas de desarrollo urbano en la Ciudad de México bajo un esquema *racional normativo*, cuya características eran su integración por cuatro niveles: normativo, estratégico, corresponsabilidad e instrumental.

Como punto de partida de este apartado es suficiente definir al método de planeación como *una serie de acciones en forma secuencial para el logro de ciertos objetivos*, la cual, para el caso urbano, es utilizada por el gobierno como instrumento racional de conducción del desarrollo de las ciudades.

La planeación estratégica en las ciudades de Latinoamérica ha sido la tabla de salvación del sector público ante los importantes cambios estructurales operados a nivel internacional, que ha puesto en evidencia la necesidad de renovar los instrumentos de conducción del desarrollo urbano. Con este nuevo concepto se transita de una concepción racional comprensiva y rígida a otra más flexible y pragmática, cuyo interés es más el proceso que el producto, la viabilidad; así como de incluir a los sectores privados y a las organizaciones sociales (Gutiérrez, 1999: 7).

El concepto estratégico, parece ser que responde a las demandas y supera las limitaciones que se han venido manifestando a lo largo de la operación de la planeación en nuestro contexto. Por ello el sector público ha asumido un nuevo modelo que tiene su origen en el ámbito empresarial, con la finalidad de establecer a largo plazo una orientación estratégica y un marco operativo en el corto plazo. Sin embargo, pensamos que la planeación estratégica es más de orientación empresarial que social atendida por el sector público, por ello, la tarea es más compleja ya que se deben de adecuar los enfoques y mecanismos para atender el conflicto social, producto de la lucha de intereses de los diversos actores urbanos.

¿Qué es Estrategia? De acuerdo a sus raíces etimológicas, en griego *strategos* significa “general” y de acuerdo a Mintzberg el verbo griego *strategos* significa “planificar la destrucción de los enemigos en razón eficaz de los recursos” (1997: 1). Como se observa, el origen de este concepto es militar. Los primeros estudiosos modernos que ligaron el concepto de estrategia a los negocios fueron *Von Neuman y Morgenstern* en su obra -la teoría del juego-; quienes la define como: “una serie de actos que ejecuta una empresa, los cuales son seleccionados de acuerdo con una situación concreta”

(Mintzberg, 1997: 2). Posteriormente en 1954 Peter Drucker: escribe “la estrategia requiere que los gerentes analicen su situación presente y que la cambien en caso necesario, saber qué recursos tiene la empresa y cuáles debería tener” (Mintzberg, 1997: 2).

En 1962 Alfred Chandler: realiza la primera definición moderna de estrategia: “el elemento que determina las metas básicas de la empresa, a largo plazo, así como la adopción de cursos de acción y asignación de recursos para alcanzar las metas” Es hasta a mediados de esta década que la llamada planeación estratégica surgió con una gran fuerza, propiciada por la popularidad del libro de Igor Ansoff: *Estrategias Corporativas*, publicado en 1965 (Mintzberg, 1997: 2).

En los años cincuentas esta orientación se aplicó en el ámbito organizacional, con ajustes y modificaciones para su ejecución. A principios de los años cincuenta aparece en las firmas de los negocios y posteriormente en otro tipo de organizaciones que ofrecen servicios, preocupados sobre todo por los desajustes de la competencia (medio ambiente). A finales de los años sesenta Steiner (1969)⁷ estimaba que tres cuartas partes de las corporaciones industriales de Estados Unidos utilizan la planeación estratégica. A mediados de los años ochenta más de la mitad de compañía de comercio público estaban usando alguna forma de planeación estratégica.

Para definir la planeación estratégica (PE) es importante considerar cuatro puntos de vista diferentes: (Steiner, 1988: 20)

- i. El porvenir de las decisiones actuales
- ii. Proceso
- iii. Filosofía
- iv. Estructura

El porvenir de las decisiones actuales: La PE observa las posibles alternativas de los cursos de acción en el futuro, y al escoger unas alternativas, estas se convierten en la base para tomar decisiones presentes.

⁷ Steiner, George A. (1969). *Top management planning*. London: Macmillan.

Proceso: se inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas y desarrollar planes detallados para asegurar la implantación exitosa de las estrategias. Es continuo, tomando en cuenta los cambios en el ambiente.

Filosofía: Es una actitud, una forma de vida; requiere dedicación para actuar con base en la observación del futuro y una determinación para planear constante y sistemáticamente como parte integral de la dirección.

Estructura: Une tres tipos de planes; estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos.

La PE incluye la aplicación de la intuición y el análisis para determinar las posiciones futuras que la organización o empresa debe alcanzar. Es un proceso dinámico lo suficientemente flexible para permitir -y hasta forzar- modificaciones en los planes a fin de responder a las cambiantes circunstancias.

Este tipo de planeación trata con el porvenir de las decisiones actuales, observa la cadena de consecuencias de las causas y efectos durante un tiempo, relacionadas con una decisión real o intencionada que tomará la dirección. Así como identificar y llevar a la práctica los objetivos a largo plazo de la empresa.

Este tipo de planeación consiste en un análisis del entorno, de la misión y de los propósitos y estrategias para el cumplimiento de los objetivos, la obtención de resultados y el grado de satisfacción de las necesidades de los usuarios. Como herramienta para la toma de decisiones en un periodo de tiempo, la PE se enfoca hacia metas determinadas, parecido a la planeación incremental, ayuda a una organización a realizar mejor su trabajo, en otras palabras, la planeación estratégica es una disciplina orientada a producir decisiones fundamentales y acciones que forman y guían la razón de ser de una organización, lo que hace y porqué lo hace con un enfoque *a futuro*.

Con la PE se pretende responder a determinadas circunstancias del ambiente organizacional. El proceso de planeación involucra intencionalmente el fijar metas y desarrollar los instrumentos para lograrlas. Además, éste proceso está alineado a la necesidad de reorientar el enfoque de las instituciones gubernamentales hacia la

búsqueda de resultados, más que hacia las actividades. Es decir que la obtención de resultados permite generar una condición competitiva para el gobierno que fomenta el desarrollo y el crecimiento de una sociedad.

En la PE un sistema de indicadores y metas es un factor clave, que permite la estandarización de datos, la medición de objetivos, su revisión y la evaluación, todo ello, acoplado en un proceso permanente de revisión, control y mejora continua. En este sentido la PE es una metodología que permite a los funcionarios públicos ordenar sus objetivos y operarlos por medio de proyectos y los elementos que la constituyen son:

- La misión y visión de la unidad responsable
- El diagnóstico
- Los objetivos
- Las metas e indicadores y,
- Los proyectos estratégicos priorizados

Los beneficios de la PE son: mantener a la vez el enfoque en el futuro y en el presente; reforzar los principios adquiridos en la misión, visión y estrategia; fomentar la planeación y la comunicación interdisciplinarias; asignar prioridades en el destino de los recursos; constituir el puente con el proceso de planeación táctica a corto plazo y obligar a los ejecutivos a ver la planeación desde la macro perspectiva, señalando los objetivos centrales a modo que pueden contribuir a lograrlos.

A. Planeación estratégica en el sector público en México

Al inicio de la década de los noventa aparecen artículos orientados a utilizar la planeación estratégica en el ámbito de la administración pública. Desde esta década inició un proceso radical de modernización de la administración pública en México. La crisis económica, el agotamiento del modelo burocrático que no resuelve los problemas

y la constante necesidad de presentar resultados por parte del gobierno, exigió de un nuevo planteamiento de las formas de organización y trabajo del quehacer público.

La exigencia de un Estado moderno neoliberal y de administraciones estatales que aspiran a ser de vanguardia y eficientes, requirió que los gobiernos emplearan herramientas, que en el sector privado, habían mostrado resultados positivos. (Aunque existen críticas y escepticismo de una parte de este sector a estos instrumentos).

La planeación que se había desarrollado en el país mantenía las características de la planeación tradicional como un proceso compuesto por tres etapas fundamentales: *ex ante*, *recurrente* y *ex post*. La primera incluye al diagnóstico para la comprensión de las causas que originan el problema y así determinan los elementos que favorecen su reproducción, incluye también la etapa de pronóstico, por medio de las que se definen escenarios posibles y alternativas de solución. Posteriormente se definen los objetivos, las políticas, estrategias y las acciones prioritarias (planeación preventiva o correctiva) (DDF, 1982). Todo lo anterior se especifica en un “Plan de Desarrollo”. Con lo anterior se da inicio a la etapa de implementación. Esta etapa del proceso es la más compleja, debido al nivel de integración con el resto de los elementos (programación, presupuestación, evaluación y control).

La etapa recurrente esta definida por la programación y la presupuestación. En esta fase se determina la magnitud del gasto público, en función de una serie de elementos como la demandas de la población, diagnóstico socioeconómico, políticas prioritarias y estratégicas y relaciones intergubernamentales principalmente.

La fase *ex post* comprende el análisis de impactos generados a posteriori mediante la evaluación, el control y la corrección (retroalimentación). Con ésta se cierra el proceso. La evaluación pretende modelar la estrecha relación entre población objetivo y la que realmente se benefician al momento de la implementación. El control permite el monitoreo constante de las políticas y de los recursos, así como la corrección parcial.

Esta visión tradicional de la planeación ha estado sujeta a intensos cuestionamientos por su capacidad de respuesta a los grandes problemas y por su

rigidez en el control y corrección durante el desarrollo del proceso, por ello se han retomado la alternativa que privilegia el papel de la organización y los resultados en el proceso, como la planeación estratégica.

La diferencia entre la estratégica y la tradicional es que ésta parte de un diagnóstico, la estratégica de una misión institucional, después se determina la visión (qué se quiere ser), que representa un escenario futuro. Para el control de los objetivos estratégicos se definen indicadores y metas que se orientan a los resultados esperados por parte del gobierno y finalmente, los proyectos estratégicos, lo que se realizará, convirtiéndose en la concreción de las estrategias.

La planeación estratégica en el sector público está orientada hacia la acción, los resultados y la operación -viabilidad-, aspectos que la diferencian del enfoque tradicional. Además pretende ser promotora de una amplia y diversa participación en el proceso de planeación; estudia a la comunidad y su contexto para determinar las “oportunidades y amenazas”, en paralelo, el análisis del medio permite evaluar las “fortalezas y debilidades” de la organización y considera el comportamiento competitivo de la comunidad y busca el provecho de ello.

Como evaluación sintética, tenemos que la planeación estratégica al interior de la administración pública se aplica en un medio donde interactúan una multiplicidad de actores sociales motivados por diferentes intereses en ocasiones contradictorios entre sí; por ello, el escenario social puede ser el consenso o el conflicto. En nuestro país ha dominado el conflicto debido a que la planeación estratégica responde más a los intereses privados, empresariales que a los sociales. Por ello, la tarea es más compleja en el sector público, ya que se deben adecuar los enfoques y mecanismos para atender los intereses de los diversos actores urbanos.

A más de una década de la práctica de este modelo de planificación tanto en el gobierno federal como en algunos casos en los ámbitos estatal y municipal, los avances son pocos y los objetivos últimos de toda política pública no se ha alcanzado: mejorar y elevar el nivel y calidad de vida de la población, los problemas de uso del suelo, vivienda, transporte, carencia de servicios, exclusión urbana, desempleo, contaminación y pobreza continúan.

B. La planeación estratégica y el desarrollo urbano

De los distintos gobiernos locales que han adoptado esta metodología tenemos casos de éxitos y fracasos tanto en Latinoamérica como en Europa. El más relevante y conocido se presenta en 1988 en la ciudad de Barcelona, España, con motivo de la realización de los Juegos Olímpicos. En Latinoamérica están Curitiba, Brasil; Santiago de Chile y Córdoba, Argentina (Gutiérrez, 1999: 9). Basta decir que a partir de esta experiencia se ha formado un Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano que esta conformado por una red de ciudades Latinoamericanas además de la española, que tiene como objetivo el de posicionar a la planeación estratégica como prioritaria en la globalización imperante (CIDEU, 2004).

La planeación estratégica ha venido a enriquecer la planeación urbana y se está erigiendo como la alternativa ante las transformaciones económicas y sociales mundiales. Este instrumento pretende responder al fenómeno urbano porque está enfocada al análisis del entorno y plantea el cambio de las tendencias; centra el desarrollo de las ciudades mediante el aprovechamiento de las ventajas y fortalezas en un medio ambiente de amenazas y oportunidades; busca el potencial del territorio y quiere estimularlo mediante la participación, la negociación, el consenso y el compromiso de los distintos actores de la ciudad.

La planeación estratégica pugna por un proceso participativo colectivo, en el cual los funcionarios públicos, en conjunto con los sectores social y privado, son los responsables de llevar a delante el procesos de planeación de la ciudad.

C. Críticas a la planeación estratégica

A lo largo del tiempo que ha operado la planeación estratégica en el medio urbano, debido a la proliferación de planes basados en esta metodología, ha surgido una corriente crítica, no sólo en Europa sino también en nuestro continente. Entre las críticas de los planes estratégicos encontramos dos grandes grupos: aquellas que

identifican insuficiencias, desviaciones o malas prácticas; y las que constituyen una crítica global a la opción metodológica de encontrar una estrategia con base en la colaboración entre los actores urbanos y la participación ciudadana (Pascual, 2001: 15).

Sobre el segundo aspecto, una de las críticas⁸ a los planes estratégicos se sustenta en la idea de que la estrategia, o mejor, los proyectos estructurantes no pueden surgir nunca de la participación social y de un proceso que busca la legitimidad ciudadana; los proyectos, siempre serán fruto o de la audacia política o de las élites intelectuales y culturales.

Los críticos consideran que la prioridad de los planes estratégicos: el acuerdo mayoritario y el consenso. Los conduce a la mediocridad y a desideologizar los proyectos, y se concluye que un proyecto sin carga ideológica pierde fuerza. También opinan que un plan estratégico disolverá responsabilidades, puesto que más que un compromiso compartido, lo que resultará es un menor compromiso, al no asumir nadie, de manera específica, el compromiso concreto. En suma, discuten que la planificación no puede ser fruto del consenso o del acuerdo de mayorías entre los actores urbanos, porque planificar significa elegir, en otras palabras, dejar opciones en el proceso, y el consenso, debe satisfacer a todos.

En América Latina, se han producido críticas a la globalidad de la planificación estratégica por ser conservadora. En este caso se trata de urbanistas comprometidos en un cambio radical de las estructuras sociales y económicas quienes opinan que éste debe ser protagonizado por la acción de las clases populares desfavorecidas, asumiendo en ocasiones posiciones de planeación de la defensa y el pluralismo. Estos urbanistas progresistas⁹ argumentan que los planes estratégicos incluyen un órgano ejecutivo o directivo integrado por las principales instituciones económicas y sociales, y concluyen que si las instituciones dominantes dirigen un proceso de planeación, éste

⁸ Esta parte, se desarrolló con base en el debate organizado en la Conferencia Anual del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) en marzo de 1999, en que bajo el título "Plan Estratégico ¿es útil?" reunió en una mesa redonda a José A. Acebillo, Félix Arias, Jordi Borja, Rafael Ludauro, Eduardo Mangada y Jorge Wilhelm. La síntesis del debate se obtuvo de Pascual (2001).

⁹ Ver, por ejemplo, Otilia B., Fiori Arantes (1998). "A cultura nas novas estrategias". Sao Paulo. Citada en Pascual (2001).

significará la consolidación de su dominio en la ciudad y la sociedad. Para ellos, la participación ciudadana que se produce en los planes estratégicos, nunca será capaz de transformar el territorio.

Para explicar que los planes estratégicos son un instrumento de dominación de los grupos en el poder, señalan que la prioridad, en dichos planes, es la generación de valor añadido en la ciudad, la proyección internacional, el *city marketing* (Barcelona y Curitiba entre los más conocidos) entre los más importantes. Todos estos temas, en su opinión, son expresión de la ideología del nuevo liberalismo propio de la etapa de la globalización de la economía. Según los expertos progresistas, los cambios urbanos sólo pueden llevarse a cabo a través de un amplio proceso de participación ciudadana activa en el que se cree una fuerte vinculación de los urbanistas con los movimientos sociales urbanos.

Estas ideas, al enfocarse a un proceso de transformación urbana, tienen como referencia una transformación revolucionaria, capaz de modificar los procesos de globalización, la economía y las relaciones internacionales no sólo entre ciudades, sino entre países. Desde este punto de vista, el que la organización de colaboración y participación social aparezcan como conservadoras es lo más evidente. No sólo el cambio revolucionario es importante, existen procesos de cambio en una ciudad que pueden considerarse. Por ejemplo, cualquier ciudad está sometida a importantes influencias del entorno: globalización económica, cultural y social, sociedad de la información, posibilidades energéticas, conservación del medioambiente, etc. Y su desarrollo no está predeterminado, sino que siempre tiene una pluralidad de alternativas.

Las críticas a la globalidad de la planificación estratégica hacen énfasis en las relaciones entre los actores urbanos. Asimismo, las críticas que hasta hoy han efectuado a la planificación estratégica, son contradictorias entre sí, pero se puede apreciar un factor común: entienden el modelo de planeación estratégica como una relación social entre los agentes urbanos.

Ahora bien, existen críticas a las insuficiencias de los planes estratégicos que han sido formuladas de modo autocrítico, por especialistas que han participado de

manera activa en la elaboración de estos planes. Los autores que las expresan en un ejercicio de evaluación consideran necesario dotar a la ciudad de un proyecto global, apoyado en la colaboración pública-privada y sustentado en la participación social. No obstante es necesario superar determinadas deficiencias detectadas en los procesos de planificación, para constituirse en un eficaz instrumento de atención urbana, los principales puntos críticos considerados son los siguientes: a) el consenso se convierte en encubridor de conflictos; b) la debilidad en las formulaciones de las estrategias y c) la similitud de objetivos en los planes estratégicos.

Jordi Borja, asesor de diferentes planes estratégicos en ciudades de América Latina, expone que no pocos planes estratégicos, en su búsqueda del consenso entre los actores, buscan en sus formulaciones **"el promedio del promedio del promedio"** (subrayado en el original, Pascual, 2001: 18), por lo que resultan formulaciones generales, poco sólidas, que carecen de sentido estratégico. Al mismo tiempo, este defecto notado lleva a que el plan estratégico no sea instrumento de gestión relacional, ya que de este modo no se utilizará para regular el conflicto sino para esconderlo.

En el mismo sentido se tienen planes estratégicos que no contienen un análisis de los actores en presencia. Sin él no se pueden fijar los objetivos concretos para avanzar hacia un mayor entendimiento, acuerdo y colaboración entre los actores urbanos y una más eficiente gestión social. Con lo que el resultado del proceso sea la misma situación que existía antes de iniciarse la planeación.

La planificación estratégica, entendida como gestión relacional en la ciudad, no debe intentar, como se hace en algunas ocasiones, "pasar de puntillas" por los intereses de los actores urbanos en un momento dado. Al contrario, debe identificar con la mayor claridad posible no sólo los intereses de cada uno de los actores, sino la percepción de los intereses que tiene cada grupo de los otros. Así, a partir de los intereses de unos y otros se puede llegar a acuerdos substanciales. Los intereses no siempre son contradictorios, pueden ser complementarios e incluso sinérgicos. Incluso en los contradictorios hay que especificar con claridad las circunstancias en que efectivamente son contradictorios para estudiar la posibilidad de encontrar una situación o un proyecto con las dimensiones adecuadas para adecuar los diferentes intereses.

Es cierto casos conflictivos es necesario encontrar fórmulas para sentar a los diferentes actores. De qué sirven proyectos audaces si no es posible un acuerdo para implantarlos y lograr su viabilidad. Por ello, es lógico que en las primeras fases de los planes encontremos declaraciones de principios y formulaciones generales para lograr iniciar un diálogo constructivo entre los actores. Pero lo fundamental es que esto se considere como el inicio del proceso de planeación, con el objeto de poder avanzar en los proyectos concretos sin cuya realización no existe estrategia urbana que valga la pena ejecutar.

En cuanto a la debilidad en la formulación de la estrategia urbana. El defecto metodológico señalado en los párrafos anteriores conduce sin duda a la incapacidad de definir una estrategia urbana en un horizonte temporal preciso, en otras palabras, se prioriza llegar al consenso a la elaboración de una estrategia basada en proyectos motores compartidos. Por otra parte, en algunos planes la prioridad dada es a la participación ciudadana por encima de la cooperación entre los actores territoriales. Hay planes estratégicos que han querido basar todo su proceso en la participación ciudadana, con lo que la definición estratégica ha sido débil. Los procesos de planeación que basan toda la elaboración estratégica sólo en la participación ciudadana y en los que los profesionales y los actores urbanos sólo tienen un papel de acompañamiento, y no aseguran los contenidos estratégicos, suelen caer en propuestas generales y en la incapacidad de identificar los proyectos motores o estructurantes.

La similitud entre planes estratégicos se observa hasta en la redacción que coincide entre algunos. Ello es debido a los errores señalados anteriormente de consenso prematuro y de ausencia de contenidos específicos. Si bien algunos factores de desarrollo económico y cohesión social son comunes a las ciudades, éstos se concretan en situaciones muy diferentes dependiendo de la dinámica de cada ciudad. De ahí que sea un motivo de preocupación la similitud en la redacción de planes estratégicos. Pero se añaden dos más: una mala comunicación de los planes estratégicos y la adopción de modelos de planificación inadecuados.

Con respecto al primero, los planes estratégicos acostumbran a divulgar masivamente un libro del plan, el cual es un resumen de los análisis y conclusiones. Este difícilmente expresa los contenidos concretos en los que se basa y apenas si desarrolla sus proposiciones. Con lo que aparece una similitud entre planes.

Pero existe otro motivo puesto de manifiesto por los coordinadores de planes estratégicos, que es la adopción del modelo de planificación estratégica originado en situaciones económicas, sociales e institucionales tan diferentes. El caso de las ciudades de América Latina es la muestra, las cuales han adoptado el Plan Estratégico de Barcelona como modelo, lo cual ha ayudado poco a definir una estrategia propia. Por ello, la planificación estratégica debe entenderse no como un modelo a seguir, sino como un conjunto de métodos y teorías, cuya aplicabilidad dependerá de las condiciones urbanas específicas de cada ciudad para alcanzar los objetivos de dotarse de una estrategia urbana basada en la cooperación pública y privada, y legitimada en base a la participación ciudadana.

D. El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF), versión 1996 y la planeación estratégica.

La pregunta inicial después de desarrollar el marco metodológico y conceptual de la planeación es ¿Los programas estratégicos de la Ciudad de México analizados a la luz del marco conceptual y metodológico de la planeación estratégica cumplen en su totalidad con el esquema propuesto por este modelo? ¿En caso negativo o afirmativo cuáles son los argumentos? y ¿Cuáles son los preceptos que subyacen en los programas en el caso que no se clasifiquen como estratégicos?

A partir de estas preocupaciones tomaremos como caso de análisis general el PGDUDF (en el capítulo II se realiza un estudio detallado del Programa). El Programa parte del análisis del entorno y ambiciona nuevas tendencias urbanas con su aplicación, basado en un diagnóstico completo de la ciudad y su contexto metropolitano (DDF, 1996: 12-21), el cual fue considerado por académicos y funcionarios públicos como el primero en su género, al incluir la visión metropolitana como punto de partida para la

intervención pública. Sin embargo los resultados no fueron los esperados, por lo cual pensamos que el simple hecho de enunciar y conocer el fenómeno no resuelve el problema. También es importante la ejecución, no obstante se tenía un buen punto de partida del análisis del entorno como se define en la planeación estratégica.

Como ya se mencionó arriba, la planeación estratégica parte de la definición de una misión y una visión institucionales. La misión se orienta a definir cuál es el sentido de la existencia de la institución; mientras que la visión precisa los aspectos de qué se quiere ser. Estos dos conceptos permiten guiar las decisiones sobre qué oportunidades y amenazas considerar, y cuales desechar. Un efectivo programa estratégico atiende tres vertientes: reconocer potencialidades y limitaciones, aprovechar los desafíos y encarar los riesgos. Estos aspectos no están considerados en el PGDU, pues en los capítulos que tendrían que referirse a estos aspectos, más bien muestran el esquema de la planeación racional instrumental tradicional que parte de una comprensión sustantiva (diagnostico integrado) del fenómeno que pretende transformar.

De manera explícita, en el PGDU no se realiza un examen de las fortalezas y debilidades (¿Cuáles serán las demandas que nos planteará el entorno? ¿Qué tipo de dificultades y obstáculos pueden entorpecer nuestra capacidad de respuesta?), en un contexto de oportunidades y amenazas (¿Qué es lo que somos capaces de hacer? ¿Qué elementos de nuestra estructura interna podrían mostrarse inadecuados a la hora de una mayor exigencia productiva?). Para ello, la planeación estratégica utiliza la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA por sus siglas), que es una herramienta de múltiple aplicación usada para analizar diferentes aspectos, entre ellos: nuevo proyecto, uso potencial del espacio, estimular la participación, la negociación, el consenso y el compromiso de los diferentes actores de la ciudad.

Un análisis FODA ajustado a la realidad provee excelente información para la toma de decisiones en el área urbana, por ejemplo, permite una mejor perspectiva antes de emprender un nuevo proyecto. De acuerdo con lo anterior, el análisis FODA tiene dos ejes, por una parte es el enfoque interno de la ciudad en sí y por otra, lo hace en su entorno (enfoque externo regional y del sistema urbano). Al buscar aspectos claves internamente, lo que se busca es determinar los factores sobre los cuales se

puede actuar directamente mientras que al hacer al análisis externo se busca identificar factores que afecten a la ciudad de manera positiva o negativa, con el fin de potenciarlos o minimizarlos de acuerdo con su efecto.

Cuando se emprende el análisis interno se deben considerar todos los aspectos que se manejan en la ciudad: Aspectos demográficos, culturales, políticos, físicos, financieros, tecnológicos, riesgos, etc. Al realizar el análisis externo consideran todos los elementos de la interrelación regional, aspectos, políticos e institucionales.

No obstante que no se realiza un análisis FODA formal, en el Programa se consideran las potencialidades y las ventajas competitivas de la Ciudad de México como es el caso de la existencia de infraestructura especializada y de población con altos índices de educación (DDF, 1996: 29). Por el lado de lo potencial, territorialmente de definen áreas con estas características, las cuales son sustancia de esta tesis, áreas con potencial de desarrollo (DDF, 1996: 43).

Otro de los aspectos importantes de la planeación estratégica es orientar el desarrollo mediante la articulación del proceso productivo con el territorial y el social a través de la amplia participación de los sectores público, social y privado en el proceso de planeación de la ciudad como un medio para garantizar la concreción del Programa. De manera similar una mayor participación social ayuda a sostener medidas políticas a través de varias administraciones, dando un grado de continuidad a las políticas urbanas. El Programa analizado no cumple con este componente participativo, su contenido no fija los elementos para una participación social activa y reproduce esquemas de planeación tradicional. En su apartado 3.3. *Tendencias sociales* se aspira a que los grupos organizados de la sociedad participen en las acciones que el gobierno coordina (DDF, 1996: 28), sin embargo en la parte de instrumentos no se definen cuales concretarán estos fines. Desde su elaboración no se observó la participación social, el proyecto se encargó a un consultor externo (una universidad), la revisión e integración se realizó dentro del aparato administrativo de la ciudad y la participación social fue limitada no incorporaba a representantes de la población y no se exponían los problemas e intereses de la ciudad, es decir, fue más representativa que real y los mecanismos fueron más consultivos y de difusión de información gubernamental.

Nunca los grupos organizados participaron de manera activa. Por ejemplo los Consejos Ciudadanos Delegacionales, que existían en esa época nunca fueron los canales de información oportuna de la política urbana. La pregunta que surge es ¿En una ciudad tan compleja como la de México será posible un proceso de participación activa de la sociedad en la formulación de políticas en materia urbana? O nos mantenemos con los lineamientos de la planeación racional instrumental tradicional con la participación social de manera consultiva.

Este tema es muy complejo y nos remitiremos a la elaboración de los programas parciales de desarrollo urbano. Cuando el primer gobierno electo en el DF tomo posesión, la SEDUVI inició la elaboración de programas parciales de desarrollo urbano en diferentes zonas de la ciudad. En el caso particular de Sierra de Santa Catarina y Cerro de la Estrella en Iztapalapa, el objetivo era consensuar con la población los proyectos de programas parciales mediante la participación social. Para lograr el objetivo las autoridades se dieron cuenta que las estructuras de gobierno (áreas de participación social) no están preparadas para concertar la participación desde el punto de vista práctico: no se tiene un directorio de organizaciones y no se cuenta con la infraestructura para convocar y sentar a la población para debatir. Tampoco existe un marco conceptual y metodológico, que permita definir que tipo de participación y qué se requiere para desarrollarla. Debido a estas limitaciones se optó por el camino que conocen, la realización de festivales musicales, de danza y de capacitación, en los cuales los consultores propusieron que los habitantes dibujaran como querían que fuera su zona. Cabe señalar que en un medio de carencias y problemas que dificultan tener una colonia habitable, la población solicita le sean resultas sus necesidades inmediatas y los foros se convierten en una “ventanilla única”. Para no extendernos la participación social al inicio fue amplia y se fue diluyendo en el proceso cuando no se apreciaron respuestas y no existió una coordinación clara en la discusión y en la mediación del conflicto.

El aspecto político no estuvo ausente, los representantes de partido que no gobernaban la ciudad se oponían a todo, y con las propuestas se jugo al teléfono descompuesto, ya que cambiaban la información y creaban incertidumbre. Nunca los

políticos gobernantes presentaron frente a estos actores. Por otra parte, a los empresarios, comerciantes, transportistas y grupos sociales de ingresos medios y altos no les interesó participar.

Otro punto importante fue la incapacidad de los consultores para comunicar el proyecto de desarrollo urbano para la zona; esto generó confusión, incertidumbre y conflictos en la comunidad, así como al interior del grupo de trabajo de los consultores, en el cual se presentaron renunciaciones debido a que cada quien tenía una interpretación sobre las propuestas de la comunidad. Nunca se clasificaron los aspectos que debían entrar a debate y los que no.

Al final, las autoridades se asustaron de la dinámica adversa que para ellos se creó en el proceso participativo y esperaron a que se enfriaran los ánimos; dos años después fueron aprobados dos programas parciales, los cuales no tradujeron las expectativas generadas en la comunidad, en el grupo consultor y en el gobierno democrático. La pregunta que surge es ¿Cómo articular la participación en toda la ciudad y en la zona metropolitana?

Volviendo al PGDU, su integración se llevó a cabo en dos fases: la primera se enfocó al análisis de la situación actual del desarrollo urbano en la Ciudad de México en distintos estudios temáticos. Es pertinente aclarar que consideró un área de trabajo extensa, la cual incluyó la corona de ciudades de la región centro, localizadas en un radio aproximado de cien kilómetros en torno al DF. (Eibenschutz, 1999).

La segunda fase consistió en la integración del Programa con la formulación de un diagnóstico integrado de la problemática del desarrollo urbano y se formuló la propuesta de estrategia general. Estos documentos se expusieron en el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano del DF, donde participan representantes de colegios de arquitectos, ingenieros y planificadores, instituciones académicas, funcionarios públicos y organizaciones sociales. Además, por ley se obliga al gobierno local a la realización de foros de consulta pública, en donde la participación social y privada es muy escasa y sólo es utilizada como espacios consultivos, canales de difusión de la información gubernamental y elemento de legitimación política del proyecto de ciudad construido en el papel.

Posteriormente se integró un proyecto que fue presentado a la Asamblea de Representantes del DF para su aprobación. Es digno de mencionar que el proyecto de Programa pasó por el ámbito legislativo sin problemas, debido al trabajo académico y al político de los funcionarios públicos y de los diputados locales integrantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Situación que no se repitió con el actual Programa, versión 2004, que tuvo que esperar hasta que el partido gobernante (PRD) tuviera mayoría en la Asamblea Legislativa en las elecciones del 2003.

Como se observa, la participación social fue mínima y parcial, en consecuencia el diálogo, el consenso y el compromiso también lo fueron. Al respecto es posible pensar que el PGDU es lo mismo que su predecesores con otra fachada, pues en ese momento al grupo en el poder y en particular al gobierno local –cuyo regente era Oscar Espinosa Villareal- no le interesaba emprender una tarea de transformación que se concretara en una gobernabilidad democrática en un contexto de participación colectiva y de consenso, como lo asume la planeación estratégica. Se reproducen esquemas verticales en la toma de decisiones, sin adentrarse en las ventajas que ofrecen los esquemas horizontales de participación social. En este caso se pretendía llevar a cabo la planeación de la ciudad del futuro (planeación estratégica), con esquemas tradicionales del pasado (planeación racional normativa).

En la planeación estratégica para el control de los objetivos estratégicos se definen indicadores y metas que orienten los resultados esperados por parte del gobierno de la ciudad y como concreción de la estrategia se precisan los proyectos estratégicos. En PGDU no se apuntan dichos indicadores y las metas son cualitativas (DDF, 1996: 32 y 33), lo cual no permite un control y seguimiento del instrumento. Por su parte, tampoco se priorizan proyectos estratégicos motores o estructurantes para el DF, aspecto clave en la formulación de la estrategia urbana en los planes estratégicos. El ejemplo más conocido es el de la ciudad de Barcelona, España, cuyo plan estratégico se fue concretando con base en proyectos priorizados (Moix, 2002).

Al no ser aplicada la metodología de la planeación estratégica de manera rigurosa, no podemos concluir que es un fracaso el uso de este esquema en estricto sentido, parece ser que es un nuevo fracaso del esquema racional tradicional con

camuflaje de una nueva intención de regular y normar el desarrollo urbano de esta metrópoli. Los aspectos teóricos y de método que subyacen en el PGDU son más cercanos a la planeación racional instrumental tradicional: corriente dominante en la década de los años setenta.

En este sentido, en entrevista con integrantes¹⁰ del grupo de trabajo que elaboraron las bases para la integración del proyecto, se obtuvieron evidencias de que lo “estratégico” no fue un concepto que guió la elaboración del PGDU, ya que no todos los participantes estaban conscientes de que se estaba trabajando con marco conceptual de la planeación estratégica. Cuando se integró el documento final, como no se establecía una estructura de organización para facilitar el uso óptimo de los recursos, el mantenimiento y la correcta prestación de los servicios, aspectos que caracterizan una planeación programática, se optó más bien denominarle estratégico.

Con base en los lineamientos teóricos estudiados en el punto 1 de este capítulo, el PGDU analizado se ajusta más a la planeación racional instrumental por las siguientes razones: uno, el proceso de toma de decisiones se ubicó más en la esfera de la administración pública; dos, los objetivos, metas políticas e instrumentos se definieron en el mismo proceso de planeación; tres, sólo en la elaboración del programa se presentó un ejercicio de colaboración entre los profesionales de la planeación y los políticos para concretar el proyecto de plan, acción que no se apreció en la ejecución del programa. El cuarto punto se relaciona con la incorporación de la población, como ya se mencionó, la población fue incluida de una manera consultiva y no activa, más bien como un proceso de socialización de la información y de toma de decisiones.

¹⁰ Se entrevistó a dos Profesores de la Universidad Autónoma Metropolitana que participaron en la elaboración de los estudios temáticos en marzo del 2005.

3. La institucionalización de la planeación urbana en la Ciudad de México

A. Bases jurídicas de la planeación urbana

La institucionalización de la planeación urbana se ha llevado a cabo con base en un marco jurídico que se concreta en las siguientes leyes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el ámbito federal. En el Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano; Estatuto de Gobierno; Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley de Planeación del Desarrollo; Ley de Medio Ambiente; Ley de Participación Ciudadana y Ley de Transporte y Vialidad.

Para los objetivos de esta tesis, sin detallar en los complejos aspectos jurídicos¹¹, lo relevante de los alcances del marco jurídico en la práctica de la planeación lo podemos separar en dos aspectos: consensos obtenidos y los debates presentados a lo largo de la aplicación de las leyes. En el primer punto tenemos la introducción de un conjunto de términos y definiciones, lo cual ha posibilitado contar con un lenguaje común (reservas, usos, destinos conurbaciones, etc).

Otro punto importante, porque ha proveído un conjunto de planes en todas las ciudades del país, es la concreción de la acción regulatoria del gobierno bajo el principio de “interés público” en un conjunto de instrumentos, es decir planes y programas (Duhau, 2000: 186). En este tema, parece ser que los diferentes niveles de gobierno han cuidado que los planes se elaboren, pero se ha desatendido su aplicación.

En el tercer punto, referido a las diversas interpretaciones jurídicas, tenemos tres: una se refiere a la concurrencia de facultades, en la cual se presentan divergencias en cuanto a las atribuciones entre las autoridades estatales y municipales; las leyes federales (Constitución Política y General de Asentamientos Humanos) otorgan a los municipios la atribución única de regular los centros de población, pero se

¹¹ Para profundizar en el tema, remitirse a Azuela (1989 Primera Parte, punto uno y 1998) y Villar, 1998.

presenta una tendencia general de que la legislación estatal otorga la responsabilidad compartida con los gobiernos estatales (Azuela, 1998: 69 y Villar, 1998: 89).

La segunda interpretación es la “planeación coordinada”, que influye directamente en la Zona Metropolitana del Valle de México por ser un caso paradigmático en el país, mediante conurbaciones que se localizan en dos entidades federativas. En este caso, el problema parece derivarse de la práctica de cómo los distintos órdenes de gobierno asumen su responsabilidad (Duhau, 2000: 188 y Azuela, 1998: 69). Pese a lo anterior, se han presentado avances en la metrópoli de la Ciudad de México mediante un acuerdo que aprobó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (SEDESOL, et. al., 1995), pero también se observan omisiones debido a que no participan las autoridades municipales en la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos como lo establece la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), capítulo 4, “De las Conurbaciones”.

La tercera interpretación que tiene implicaciones en la práctica de la planeación es la participación social. Tanto en la legislación federal (LGAH, Artículo 49) como en la local (Ley de Desarrollo Urbano y de Participación Ciudadana) la participación social se instituye como un proceso amplio indicando los derechos de la población para “emitir opiniones, formular, evaluar, vigilar y ser informado” de las decisiones de gobierno y de los planes y programas. En la práctica estos principios son limitados a los niveles consultivos e informativos de los actos de gobierno. Las evidencias las tenemos en el proceso de consulta pública del PGDU (GDF, 2003: 8 y 9).

Pasando al caso del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano es el instrumento jurídico en la ordenación y regulación del desarrollo urbano de la ciudad; así mismo fundamenta los actos de autoridad y las disposiciones administrativas que el Gobierno del DF (GDF) ejerce y a las cuales se obliga tanto a los particulares como al propio sector público.

Para la planeación urbana la Ley establece el contenido del PGDU, exigiendo una estructura del capitulado, lo cual restringe las posibilidades de enriquecer la temática y conceptualmente el ejercicio de la planeación, como lo estudiaremos en el Capítulo II de este trabajo. Creemos que la ley debería señalar los elementos de

planeación que contengan los programas en varios niveles territoriales, sin restringir una estructura determinada en el contenido.

También la Ley define los elementos territoriales que en el PGDU se derivan en políticas; en el Artículo 30 clasifica el territorio de la entidad en dos: a) suelo urbano y b) suelo de conservación. En estos tipos de suelo, de acuerdo al Artículo 31, se definen las áreas de actuación que el PGDU debe de delimitar. Sobre la identificación de estas áreas, Garza escribe, “probablemente permitirá orientar más específicamente los esfuerzos de las autoridades para planear y regular el crecimiento y refuncionalización del suelo en el DF” (1998: 102). Los hechos no han cumplido con las expectativas, aunque en el PGDU, versión 1996 sí fueron delimitadas las áreas de actuación pero con resultados mínimos (ver Capítulo VI, punto 5 de este trabajo), en la versión 2004 sólo se mencionan y no se localizan en el territorio (GDF, 2003: 83 y 84).

En los siguientes dos Artículos (32 y 33) se definen los usos del suelo en los dos tipos de territorio y las normas de intensidad de las construcciones, temas de importancia en los programas delegacionales y parciales.

A manera de conclusión, vale la pena mencionar que el marco legislativo ha soportado la elaboración de los instrumentos de planeación en los diferentes niveles (General, Delegacionales y Parciales), pero no se ha atendido la viabilidad, ejecución y evaluación de los mismos. Los programas son legales sin la legitimidad necesaria para lograr el proyecto de ciudad deseable. La ciudad ha tenido 6 Programas Generales; 48 Delegacionales y 64 programas de Zonas de Desarrollo Controlado (ZEDEC) y Parciales (Mapa 1). En el Sistema Urbano Nacional también la elaboración de planes responde al requerimiento legal y normativo pero con poco éxito en su ejecución, de esta manera se han elaborado de 1979 a 1998 aproximadamente 322 planes más los de tres áreas metropolitanas (Monterrey, Guadalajara y Puebla). (Cuadro 1)

En cuanto al lenguaje técnico, éste gradualmente ha sido conocido y asumido tanto en la esfera de la administración pública como en las sociales y privadas: el movimiento urbano popular y los agentes inmobiliarios los han tomado como referentes para priorizar sus intereses.

Un elemento que prende los focos rojos en la relación entre la ley y los programas urbanos es que una porción mayoritaria del marco construido en la ciudad

ha estado al margen de la ley y de la planeación; las evidencias las observamos en la actualidad con el problema de los asentamientos irregulares en el suelo de conservación (Schteingart y Salazar, 2005; Moctezuma, 1999; Azuela, 1997; Durand, 1983 y Schteingart, 1981, entre otros estudios).

A pesar de la definición de una amplia participación social en el marco jurídico, este proceso de participación no ha dado como resultado planes que incorporen los intereses de los actores sociales urbanos mediante el consenso. De lo anterior nos atrevemos a concluir que el programa legalmente elaborado, pero sin la legitimidad social, que le otorga la socialización de la información y la participación ciudadana activa en la formulación de políticas, sólo llega a ser “instrumentos de regulación” aparente.

B. 30 años de planeación urbana, de 1975 a la fecha

a). Avatares de la institucionalización de la planeación

Como ya se mencionó en los antecedentes, la planeación en México, antes de la década de los setenta, se había orientado más a la intervención en la estructura económica que a la física o urbana. Se atendió el problema urbano durante tres décadas con políticas restrictivas que no lograron regularlo y ordenarlo. En esta época se ejecuta la política de Ernesto P. Uruchurtu orientada a modernizar la ciudad y evitar más asentamientos en el DF (parecida al Bando 2 del actual gobierno), con la consecuente ampliación del área urbana sobre el territorio del Estado de México y la aparición de “ciudades perdidas” al interior de la ciudad formada por la población que migraba. El caso excepcional es la formación de Ciudad Nezahualcoyotl, fraccionamiento que creció sin mayor infraestructura y servicios.

Es a partir de los años setenta cuando la planeación urbana se incrementa como parte de un modelo económico denominado “desarrollo compartido” puesto en marcha en la administración de Luis Echeverría. Desde 1973 se le confirió mayor peso a la política industrial, urbana y regional al incorporarse la dimensión territorial dentro de la política económica. Este periodo culmina con la promulgación de la Ley General de

Asentamientos Humanos en mayo de 1976. Como respuesta al contexto internacional interesado por los asentamientos humanos¹² se aprobó esta ley, en medio de críticas que la consideraban como un intento pobre y vago para regular el desarrollo urbano nacional (Ramírez, 1983). La nueva ley precisaba las bases para la intervención del Estado en la planeación de los asentamientos humanos y fijaba los niveles de responsabilidad de la política urbana: federal, estatal, de conurbación y municipal.

En la siguiente administración se consolidó la institucionalización de la planeación territorial con la creación de una Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Las funciones de la nueva dependencia fueron las de articular el sistema de planeación urbana nacional en los ámbitos inter e intraurbanos, así como la de llevar a cabo la obra pública. En este caso, a la función normativa se le asignaba también la capacidad de concretar la inversión (Garza, 2003: 61 y 62). Un año después la SAHOP publica el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978, el cual pretendía dar respuesta a los contrastes en la distribución de la población y de las actividades económicas. Mediante el plan se creaban 11 zonas urbanas integradas con programas para lograr una mayor eficiencia de los sistemas urbanos. Los centros de población eran sujetos de una política de estímulos, consolidación, orden y regulación. Vale la pena decir que la Ciudad de México estaba considerada en la categoría de regulación (un análisis detallado de este plan se puede consultar en Garza y Puente; 1989: 79-101). Basta decir que el Plan es un documento importante porque es el primer plan en su tipo en el país y junto con la SAHOP es el punto de partida de la historia de altibajos de la planeación territorial institucionalizada en nuestro país.

En el periodo administrativo de 1983 a 1988 se observa una pérdida de prioridad y legitimidad en la planeación territorial; la SAHOP redujo su poder operativo debido a que se le retiraron los recursos para la obra pública y en 1983 se le cambia de nombre. En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática se le denomina Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). A esta nueva institución, además de encargarse de la política regional, urbana y de vivienda, se le adiciona una nueva

¹² En 1976 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas, sobre los Asentamientos Humanos, "Hábitat", en Vancouver, en la cual el Presidente Echeverría participó y buscaba ser líder de los países del Tercer Mundo.

atribución: la de la ecología y el medio ambiente. Al parecer nominalmente se le confiere mayor competencia desde el punto de vista normativo, pero en lo operativo no se concretan estas nuevas competencias. La nueva Secretaría es la responsable de elaborar el Programa Nacional Urbano y de la Vivienda 1984, que es una versión reducida y menos ambiciosa del anterior Plan, no obstante de un tratamiento conjunto de las problemática del desarrollo urbano y vivienda, hecho que no se ha vuelto a repetir. Ahora cada tema tiene su programa nacional. De la información disponible a título de conclusión, parece ser que la falta de peso político de esta nueva dependencia en el gobierno de De la Madrid, fue la razón de los pocos logros.

Como se puede apreciar, los cambios institucionales en lugar de reforzar la planeación urbana y regional, la política gana en el aspecto normativo y pierde importancia en el campo político. Esto confirma la conclusión del punto anterior: se elaboran los planes porque existe el marco jurídico que obliga a ello, pero no se observa atención en su ejecución debido a que a las dependencias se les suprime la facultad de ejecutar obras y la autonomía presupuestal; situación que se mantiene con el cambio de SEDUE a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992. Este hecho marca la renuncia del Estado mexicano a la planeación territorial, en todas sus aristas tanto nominal de competencias como ejecutivo y de prioridades. El objeto de la SEDESOL era ejecutar la política social del presidente Salinas, la cual se fijó mediante el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Ahora la prioridad es el combate a la pobreza y se presta menor importancia a la planeación del desarrollo urbano y regional. A pesar de la desatención en la materia, por ley se siguen elaborando los documentos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 y el actual Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

b). La planeación en la Ciudad de México

Los mismos cambios de importancia e impacto se aprecian en la planeación urbana del Distrito Federal. Así, podemos identificar dos grandes fases en la práctica de la planeación en esta ciudad: una que va de 1970 a 1982 que denominaremos de impulso

y la segunda de 1983 a la fecha caracterizada por declinación en el marco del modelo económico neoliberal, distinguida como de transición y declive.

i). Fase de impulso 1970-1982

Es hasta la segunda mitad de los años setenta cuando la planeación urbana se institucionaliza mediante un sistema de planeación jerárquico: Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Planes Parciales de Desarrollo Urbano de las 16 Delegaciones y los Planes de Barrio. Con este sistema se pretendía normar y regular la acción pública en materia del desarrollo urbano, principalmente en el aspecto de la zonificación y el uso del suelo.

Es importante señalar que en 1977 se crea la Comisión de Conurbación del Centro del país, con el objetivo de elaborar planes más amplios que consideraban el territorio de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, además del DF. Esta Comisión no desempeñó el papel de autoridad en la planeación de la metrópoli, sino fue un cuerpo asesor en una escala territorial amplia. Los resultados fueron mínimos y años después fue liquidada. (Cuadro 2)

En 1980 con la aprobación del Plan de Desarrollo Urbano del DF se tienen evidencia de que la planeación ha servido para legitimar obras que se diseñan fuera de un proceso de planeación. En efecto, el regente Hank Gonzáles, con poco interés por la planeación, vio en la elaboración de dicho Plan la forma de justificar las grandes obras con los ejes viales y el metro que implicaron un enorme aumento en el gasto público y que se habían iniciado entre 1978-1979 con oposición tanto al interior del gobierno como en la sociedad. En estos años surgieron protestas por la destrucción de avenidas arboladas (Xola) y la expulsión de residentes por la ampliación de las calles en la construcción de los ejes viales. Ante esto se tenía que demostrar que las acciones estaban integradas a un Plan Maestro, por ello su rápida elaboración¹³. Otra de las razones importantes fue que los tradicionales instrumentos de mediación tenían que cambiar, para ello se utilizó a la planeación para obtener legitimidad.

¹³ El Plan fue coordinado por la SAHOP

En el aspecto técnico el Plan de Desarrollo Urbano del DF fue el instrumento de planeación que anhelaba regular el crecimiento de la capital. Vale la pena recordar que este plan no consideraba los municipios que formaban la zona metropolitana. Como base de su estrategia uno de los aportes fue la denominada “zonificación primaria” que clasificaba al territorio del DF en tres grandes zonas: Área Urbana, Zona Intermedia de Amortiguamiento y Zona de Conservación; zonificación que hasta la fecha se sigue manejando, exceptuando la zona de amortiguamiento que se urbanizó, con esto se evidencia la falta de efectividad en el control del usos del suelo (Aguilar, 1984: 282).

En 1985 se elabora el Programa de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del país. Este plan siguió el formato elaborado por la SAHOP de cuatro niveles: normativo, estratégico, corresponsabilidad sectorial e instrumental. El objetivo central era el reducir el crecimiento demográfico y económico de la ZMCM y prevenir los requerimientos de infraestructura.

Para la Zona Conurbada del Centro se establecen metas demográficas sobreestimadas para la población del año 2000, que serían de 31.6 millones. De acuerdo al XII Censo, la megalópolis de la Ciudad de México, que se puede considerar equivalente a la conurbación del centro, tuvo 19.3 millones. Así mismo el plan ofrecía una estrategia general del desarrollo regional, sin embargo carecía de mecanismos específicos para garantizar su concreción, además este plan no fue consultado con las autoridades de las entidades participantes, lo cual fue otro obstáculo para su ejecución. En la administración pública los resultados son importantes, en este sentido, no se observaron en el trabajo de la Comisión de Conurbación del Centro del país y prácticamente los integrantes no se reunían, por lo cual su vida fue corta de trece años y en 1989 desapareció (Ward, 1991:168).

En el Estado de México, la planeación en los municipios conurbados se ha llevado a cabo de manera independiente que la del DF. Entre 1969 y 1982 la dependencia encargada de la atención a los asentamientos humanos fue AURIS (Acción Urbana e Integración Social), posteriormente una oficina General de Desarrollo Urbano y Vivienda, que en la actualidad, al tomar el rango de Secretaría, adquiere la responsabilidad. En estos primeros años de planeación en el Estado de México no era

tan avanzada como la del DF. En la actualidad a pesar que en los municipios conurbados se ha intentado una clasificación del territorio mediante usos del suelo, las categorías no son las mismas, lo cual ha dificultado la coordinación metropolitana y una atención global de los problemas.

En mayo de 1982 se aprueba la versión actualizada del Plan de 1980, el cual se denominó Plan General de Desarrollo Urbano del DF. Se mantiene la zonificación primaria en el DF: Área de Desarrollo Urbano (ADU) con una Zona de Amortiguamiento, y el Área de Conservación Ecológica (ACE) (Mapa 2). Entre 1983 y 1988 se observa un rechazo a la planeación urbana, ya que como se mencionó arriba, el presidente en turno y el regente Aguirre Velázquez hicieron hincapié en la planeación económica y la eficiencia administrativa. No obstante el aparato administrativo se mantuvo a pesar de la renuncia a la planeación física territorial.

b). Fase de transición y declive 1983-2004

Aunque al inicio de este periodo se organizó la planeación en un Sistema Nacional Democrático, y se crea una nueva instancia de planeación en el DF sin fondos y atribuciones importantes, la planeación física fue relegada por la económica. La transición de las políticas territoriales se presenta entre 1983 y 1988, cuando se construyen las bases para la operación de un nuevo modelo económico; y el declive se inicia en el momento de la puesta en marcha de acciones económicas neoliberales, que comprende el periodo de 1989 a la fecha. En este ciclo la prioridad es la económica: saber en qué medida y cómo la ciudad contribuye para alcanzar los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, lo social y lo físico se aplaza.

En esta fase se revisa el Programa General de Desarrollo Urbano del DF de 1980 y se presenta la versión 1987-1988. La diferencia se aprecia en la eliminación de la Zona de Amortiguamiento y se propone la zona de conservación al sur de la ciudad, la cual detalla la zonificación secundaria en el ACE (área de conservación ecológica). a regencia con esta decisión reconoce la falta de control ambicionado en los programas precedentes. Sobre este programa es poco lo que se conoce ya que pasó inadvertido y su vigencia fue hasta 1996 cuando se elabora el nuevo Programa General de Desarrollo Urbano del DF, objeto de nuestro análisis. Ante esta ineficacia de la política y de la

planeación urbana, el descontento social en las ciudades se manifiesta y se presenta el auge del movimiento urbano, agrupados la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP); el incremento de los asentamientos irregulares, el deterioro en la calidad del aire en la ciudad, el conflicto en el servicio de transporte (Ruta 100); la pérdida del poder adquisitivo de la población, entre los más importantes.

A consecuencia del Programa de 1996, dos años después, la Secretaría de Desarrollo Social por parte de la federación, el gobierno del Estado de México y el gobierno del DF, a nivel de gobiernos locales aprueban el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, mediante *un acuerdo*. El objetivo consiste en proponer un instrumento de carácter general que permita coordinar a las entidades involucradas en el desarrollo de la ZMVM en torno a una estrategia de ordenación territorial. La propuesta de poblamiento del Programa reconoce un proceso de desconcentración intraregional de población e intenta reforzarlo y regularlo. La condición fundamental para el logro de esta propuesta es una estrategia compartida de ordenamiento territorial y un programa de desarrollo regional en un marco de planificación conjunta y coordinada entre los distintos gobiernos estatales y municipales.

Después de tres años que duró el proceso de revisión del Programa del 96, el 31 de diciembre del 2003 se aprueba la nueva versión del PGDU. Este mantiene la estructura de su antecesor con pocos cambios, el cual también será objeto de nuestro análisis.

Muchos de estos programas han sido elaborados por grupos consultores externos con poca articulación y coordinación con las dependencias donde se toman las decisiones políticas de desarrollo urbano en la ciudad y con la participación de pocos sectores que involucrados en la problemática urbana. La gran mayoría de los arquitectos y urbanistas que elaboran y supervisan los planes provienen de la escuela de Pedro Ramírez Vázquez, formados con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

Asimismo, la mayoría de los programas urbanos actuales fueron elaborados en condiciones sociales y políticas diferentes a las existentes actualmente en el DF, por un gobierno con una plataforma política e ideológica muy distinta. En este sentido aunque

los procesos acelerados de cambio económico, político, tecnológico, social y territorial requieren de políticas estratégicas de largo plazo, ellas deben ser constantemente revisadas y adecuadas a las orientaciones políticas de los gobiernos.

A manera de conclusión podemos resumir que la ciudad ha contado con un conjunto de planes y programas que pretenden atender la problemática urbana en distintos ámbitos territoriales que han tenido un carácter normativo y regulador, un campo sectorial limitado en la definición de objetivos y políticas y en su aplicación, en consecuencia no son producto de una visión integral y de conjunto. El territorio de aplicación es el DF, las 16 delegaciones o zonas con problemática particular, no obstante la existencia de pocos intentos regionales y metropolitanos. En el aspecto temporal su horizonte es el mediano plazo que comprende generalmente el tiempo que dura el periodo administrativo gubernamental.

En el aspecto institucional, a pesar de que las instituciones encargadas de la planeación urbana se han venido especializando administrativamente (pasaron de áreas de planeación a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), estas no han contado con estructuras de planeación que lleven a cabo la evaluación y revisión de los mismos, lo cual se traduce en el debilitamiento de la intervención estatal en los diferentes ámbitos sociales y económicos y el creciente protagonismo de los agentes privados y el mercado que además ha causado el debilitamiento de la acción planificadora. En efecto, en los años setenta la planeación fue en aumento, pero posteriormente esta ha disminuido y su eficacia ha sido limitada, por no decir nula. A pesar de lo anterior, la planeación física ha sido más importante en la Ciudad de México que en el resto del sistema urbano nacional.

Vale la pena preguntarse sobre la utilidad y eficacia del quehacer de la planeación ¿Para quién ha sido útil la planeación y a quién ha beneficiado? Al respecto, en todas las épocas los constructores y el sector inmobiliario han tenido bajo su responsabilidad la planeación del desarrollo urbano de la ciudad de manera operativa, entendida ésta como la intervención organizada con la finalidad de hacer funcional el territorio para satisfacer sus necesidades de ganancia o beneficio.

Los planes han tenido poco impacto en la regulación del crecimiento, en particular en la expansión física de la ciudad y en la formación de territorios excluidos, la mayor evidencia es que más del 60 por ciento de la construcción física de la ciudad se ha llevado a cabo fuera de cualquier plan y del marco jurídico.

En lo político, la historia de la planeación en la Ciudad de México presenta la existencia de grupos en el poder que han impuesto su perspectiva de ciudad con el aparente interés de crear una ciudad sana, con crecimiento económico, mejor organizada, administrada eficientemente, igualitaria y democrática. Basta con estudiar todos los Programas Generales de Desarrollo Urbano del DF desde 1976, en su introducción y la definición de objetivos. Pero no ha mostrado las contradicciones internas y los intereses de los diferentes actores sociales y si ha obnubilado con aspectos técnicos la especulación y el negocio. La zonificación, la transferencia de potencialidades, normas de ordenación, cambios de uso de suelo, desincorporaciones, polígonos de actuación, reutilización, reciclamiento, estímulos y facilidades administrativas son ejemplos de lo último. Así mismo, el gobierno ha utilizado la planeación para legitimar acciones que han sido decididas fuera del plan y para justificar acciones como desalojos. En 1980 se legitiman las obras de los ejes viales y en la administración actual los segundos pisos y el Bando 2.

En toda esta historia, la participación social ha sido en el mejor de los casos parcial, las consultas públicas se han utilizado para legitimar el programa y como canales de difusión de información gubernamental.

CAPITULO SEGUNDO

EL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL (PGDUDF) 1996

El Programa General de Desarrollo Urbano Distrito Federal se ha modificado cuatro veces, tomando como punto de partida el de 1976, por ello, la quinta versión es el aprobado en 1996 vigente hasta el año 2003.

En Latinoamérica la planeación urbana ha sido más pragmática que teórica, por lo

cual, como ya se mencionó, no existe una teoría integral estrictamente hablando para este contexto. No obstante, en esta tesis se ha establecido un marco teórico general originado en países en desarrollo. A lo que nos enfrentamos son a enfoques metodológicos que han dado como resultado diversos tipos de planes. Del marco teórico y metodológico y la revisión histórica llevada a cabo en este trabajo tenemos que todo plan tradicional de desarrollo urbano debe iniciar con la comprensión racional de las características esenciales de la ciudad mediante un diagnóstico y pronóstico. Con esta base se establecen los objetivos (imagen objetivo), metas, políticas, estrategias e instrumentos. Los estudios temáticos se apoyan en técnicas y conceptos de las disciplinas regional y urbana. Las políticas, estrategias e instrumentos emplean los conceptos que la administración pública ha adaptado de la planeación estratégica. Estos planteamientos serán la guía para la revisión.

1. Análisis del Programa

A. Examen formal y de contenido

El PGDUDF está estructurado mediante cinco capítulos más uno adicional que contiene cuatro anexos de información metodológica y gráfica. El contenido de dichos capítulos se ajusta en lo general a lo fijado en el artículo 18 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 (modificada en 1999). Aunque el análisis de la estructura vial y el transporte se incluye en el capítulo III, en la ley la importancia es mayor, ya que los consideran dos capítulos aparte. El contenido establecido en la ley como ya se estudió en el apartado anterior restringe las posibilidades de enriquecer temática y conceptualmente un ejercicio de este tipo (Garza, 2000: 712). No obstante la generalidad del contenido ha permitido la existencia de varios tipos de planes y la utilización de diversas metodologías: planeación racional comprensiva y estratégica como las más usadas.

a). Diagnóstico integrado y pronóstico

El capítulo I, "Fundamentación y motivación" (DDF, 1996: 7-31), contiene los

antecedentes jurídicos y programáticos, así como el diagnóstico y pronóstico, tal como textualmente lo presenta el artículo 18 mencionado. Con esto cumple con lo prescrito en la ley.

En el apartado “el contexto regional” (DDF, 1996: 9 y 10) se ubica el proceso de desarrollo urbano de la Ciudad de México, en el siglo XX, en una cuarta etapa denominada tendencia regional megalopolitana que se puede considerar adecuada. No obstante, esto puede ser un aspecto mínimo, pero las dinámicas demográfica, económica y social nos marcan que este cuarto momento se inicia en 1970 y no en 1980 como lo marca el PGDU. A partir de la década de los años setenta se presenta un progresivo descenso de las tasas de crecimiento en el DF, aunque en el nivel metropolitano continua la integración de más municipios a la zona metropolitana, en el periodo de 1970 a 1980 el área urbana continúa comprende las 16 delegaciones más los 17 municipios conurbados del Estado de México y sitúa en proceso de conurbación a otros 19 municipios.

En las dos últimas décadas del siglo se transforma el sistema de organización territorial, la ciudad real (metrópoli) tiende hacia un tipo más avanzado de interrelación urbana, cuyo resultado será la formación de la megalópolis del centro del país. En este proceso existe un hecho importante: más de la mitad de la ciudad está ubicada en la zona conurbada de los municipios del Estado de México, lo cual no es apreciado en el Programa.

Al referirse al DF como núcleo de la “corona regional megalopolitana” (DDF, 1996: 10) no define esta última denominación y sólo se presenta una definición física y demográfica, por lo cual conceptualmente es más correcto hablar de un “sistema de ciudades” del centro del país (Garza, 200: 713). (Mapa 3)

En la relación entre economía y desarrollo urbano el programa no realiza una vinculación estrecha entre dinámica económica con el crecimiento urbano y demográfico. Por ejemplo, no se analizan las causas e implicaciones que ha tenido la reducción de la participación del DF en el producto interno bruto nacional (PIB).

La breve síntesis del contexto regional no explicita de manera clara cuáles son las

interrelaciones entre el DF y la corona de ciudades, exclusivamente se realiza una descripción de los efectos físicos y demográficos, los cuales son importantes pero no suficientes para conocer e intervenir en el fenómeno megalopolitano.

En el siguiente apartado se presenta un diagnóstico integrado (DDF, 1996:12), el cual se formó de una serie de trabajos temáticos realizados por varios especialistas. El diagnóstico es importante en el proceso de planeación puesto que posibilita la comprensión de las causas (planeación comprensiva) que originan el problema urbano y determina los elementos que favorecen su reproducción. Además de ser la base del pronóstico que define los escenarios posibles y alternativas de solución. Sobre esta parte se han analizado los aspectos de superficie, densidad y la economía de la ciudad: se concluye que las cifras de superficie y densidad son divergentes dependiendo de las fuentes utilizadas y del diagnóstico económico se expresa que es simplista y desarticulado, porque se centra sólo en analizar la participación porcentual del PIB y en la Población Económicamente Activa (PEA) (Garza, 2000: 713).

En cuanto al fenómeno del suelo y vivienda (DDF, 1996: 16), el Programa no hace énfasis en el problema real de estos dos factores: no se hacen implícitas las determinantes causales del problema habitacional y la carencia de suelo urbanizado, se confunden las causas con los efectos, la carencia de suelo es causada por un modelo de urbanización expansivo de baja densidad ejecutado desde la época de los años cincuenta, con una política de suelo urbano desarticulada y desvinculada entre sí y con un sector inmobiliario poderoso y especulativo. En este sentido el diagnóstico es muy general y descriptivo acerca de los lotes baldíos existentes en cada delegación, sin presentar el complejo problema de suelo urbano en sus aspectos de acceso al mercado formal, la formación de precios por la localización, los agentes que intervienen, y las políticas públicas que se ha orientado para atender el problema.

En vivienda solo se concentra en la descripción de las condiciones físicas y de dotación de servicios y apunta muy tímidamente el problema de la vivienda en renta. No se estudia la producción social por medio de la autoconstrucción (cifras institucionales y académicas coinciden en que el 60 por ciento de las viviendas se construyen por este medio), no se profundiza en la producción y circulación de las viviendas, ni tampoco en

los programas institucionales en esta gran ciudad.

De esta forma descriptiva, general y desintegrada, se concluye el diagnóstico con los aspectos del costo administrativo de la concentración; las consecuencias ambientales y sociales del crecimiento; los servicios y el equipamiento; la estructura urbana y la movilidad de la población y la gestión social, legislación y administración (DDF, 1996: 14-21). Sobre este último tema, no obstante que habla de los movimientos sociales, no profundiza los aspectos fundamentales de la gestión y participación social. No reconoce que el caso de la Ciudad de México es paradigmático en esta materia, ya que más del 60 por ciento del marco construido sea edificado fuera de la legislación y normatividad urbana, por la participación social.

De la revisión del diagnóstico podemos concluir que se ha avanzado en el uso de la técnica y conceptos de la ciencia regional y urbana, principalmente en el reconocimiento de la metrópoli y la megalópolis, en comparación con otros Programas de Desarrollo Urbano que se han elaborado para este núcleo urbano. Sin embargo, los encargados de integrar el diagnóstico se quedaron presas del esquema elegido: por una parte se hizo un documento aséptico de problemas, sencillo y manejable que se ciñó a lo establecido en la ley y a la lógica del sistema económico neoliberal. La ley establece la elaboración de un diagnóstico, pero no fija que éste no deba contener las principales causas de la problemática urbana, solo los efectos visibles; por otra parte se perdió la riqueza de los trabajos temáticos, que fueron publicados en dos tomos (Eibenschutz, 1999). Hace falta conocer cuáles son realmente los procesos y los grandes problemas de la Ciudad de México, de nada sirve para la intervención urbana un documento aséptico.

Como se apuntó en el marco teórico, este documento se inscribe en lo que se ha caracterizado como un texto ideológico, que expresa una doctrina (neoliberal) y una toma de posición en la intervención urbana. Más adelante estudiaremos si se presentan los medios para la realización de la estrategia formulada. Esto no le resta importancia y eficacia social al documento, sino por el contrario caracteriza la intervención de lo político, no sobre lo urbano, sino sobre la instancia ideológica general (Castells, 1980: 327).

En el aspecto gráfico el PGDU incluye un anexo cartográfico, para el caso del diagnóstico se elaboró un mapa síntesis, el cual no se refiere en el documento en ningún parte, lo mismo pasa con el mapa de la estructura urbana (Mapas 4 y 5). De lo anterior podemos pensar que en la elaboración del PGDU los grupos de trabajo, a pesar de que son interdisciplinarios, estos tienen poca interrelación: por un lado están los especialistas que desarrollan los temas y por otro los que elaboran la parte gráfica y al final el coordinador integra el proyecto de manera aditiva, un tema más otro tema más otro tema y la cartografía se coloca como un anexo independiente. La interdisciplina no es sólo integrar en un grupo de trabajo a especialistas de diversas disciplinas, sino también es un trabajo integrado y de participación activa en la toma de decisiones finales.

El pronóstico de desarrollo y sus implicaciones regionales y urbanas (DDF, 1996: 21-30), en sentido estricto de la conformación de escenarios posibles, sólo se presenta para el fenómeno demográfico, en los temas económicos y de estructura urbana no se realiza un ejercicio prospectivo formal, se presenta otro diagnóstico que concluye con tendencias generales, insuficientes y evidentes. Por ejemplo, en la estructura económica se expone que “con base a las tendencias se prevé que la región central conserve su primacía económica, con el Distrito Federal como el principal centro de servicios, cada vez más especializados” (DDF, 1996, 26). En lo que respecta al proceso de terciarización el ejercicio prospectivo concluye “el DF reforzará su estructura, no solamente como centro comercial y de servicios más importante del país, sino como uno de los principales de América Latina” (DDF, 1996, 26). Este aspecto ha sido evidente desde la década de los setenta, donde a pesar de las crisis económicas del país, la Ciudad de México no ha perdido su importancia comercial y de servicios especializados en el ámbito nacional e internacional Latinoamericano, este último ha a travesado conflictos sociales, políticos y económicos de los cuales apenas se están recuperando.

En síntesis, unas de las principales limitaciones del PGDU son la ausencia de un modelo de integración conceptual y un pronóstico macroeconómico para la ciudad, metrópoli y megalópolis, lo cual resulta que es importante la realización de

investigaciones rigurosas sobre esta dinámica. Así mismo, en la conformación del grupo de trabajo, es evidente que se debe de incluir especialistas económicos y no solo arquitectos, ingenieros, geógrafos y planificadores territoriales, como se puede constatar en los documentos temáticos que se elaboraron y se publicaron en dos tomos (Eibenschutz, 1999).

Las tendencias sociales son muy pobres (DDF, 1996: 28), tanto en extensión como en sustancia. Para este apartado sólo se le dedican unas cuantas líneas y estas se dedican a comparar la superioridad de la calidad de vida de las delegaciones del DF con las entidades del país y el problema de los grandes desplazamientos que la población debe hacer para llegar a su lugar de trabajo y finalmente se manda a la población a los canales oficiales para obtener respuesta a sus demanda: Consejos ciudadanos delegacionales.

¿Qué pasará con los casos de ingobernabilidad y ruptura de la estructura urbana por la reacción de la población ante la inseguridad, al cerrar las calles con rejas y plumas que interrumpen el paso en zonas importantes: San Ángel, El Pedregal, Coyoacán, Del Valle, Villa Coapa, Xochimilco, Lindavista entre otras zonas de la ciudad?

¿Además, qué pasará en las relaciones sociales con la falta de una política de suelo urbano que proporcione un predio de manera regular a la población de escasos recursos para construir su vivienda? Los asentamientos irregulares y la exclusión (pobreza y marginación) tomarán carácter permanente y en consecuencia la zona importante para el equilibrio ecológico se urbanizará, con la aparición de movimientos de colonos que demandarán la regularización de la tenencia de la tierra, programas de mejoramiento de la vivienda y dotación de servicios básicos.

En lo económico con influencia en las tendencias sociales, no se hace un ejercicio prospectivo sobre el desempleo en la zona urbana, el subempleo, ambulante, violencia y drogadicción y los poblados rurales. La imaginación sociológica y el imaginario colectivo están ausentes también en este ejercicio de planeación.

El pronóstico concluye con lo que podríamos caracterizar la sustancia de este programa, las tendencias territoriales (DDF, 1996: 28), las cuales fueron divididas en

tres grandes apartados: Las condiciones del medioambiente, infraestructura de penetración al territorio del DF y la evolución de la estructura urbana de la ciudad. En las condiciones del medio ambiente se tratan los problemas del agua, la deforestación y la contaminación atmosférica, de la manera más superficial, solo como carencia y altos costos en cuanto al agua y de la deforestación se presentan los efectos más evidentes: obstáculo para la recarga de los acuíferos, asentamientos irregulares.

El tema de la contaminación desarrolla los aspectos más generales y se da importancia a las medidas que el gobierno local ha desarrollado en la materia, esto evidencia que no existe un coherente desarrollo en la interacción entre urbanización y medioambiente, ni siquiera en sus aspectos generales como son la existencia de una legislación urbana y otra ambiental que en algunos de sus preceptos se contraponen, lo mismo pasa en el aspecto programático. Una cosa dicen los programas ecológicos y otra muy diferente los urbanos.

En cuanto a la estructura urbana (DDF, 1996: 30), se realiza un análisis evolutivo de la misma con base en el elemento predominante que es la vivienda y se elabora una descripción física por contornos. No se tocan los otros elementos que forman parte de la estructura urbana como son los equipamientos, la infraestructura y la red vial. Esta parcialidad en el análisis tienen como resultado conclusiones falsas como: “Debido a la escasez de suelo hacia donde extenderse, la tendencia del desarrollo urbano en el Distrito Federal se condujo hacia el incremento de densidades, lo que significa que la ciudad tenderá a ser más compacta y a elevar su altura promedio en la mayoría de los barrios y colonias” (DDF, 1996: 31). Han pasado nueve años desde que se elaboró este pronóstico y la tendencia sigue siendo hacia el patrón extensivo de ciudad. La carencia de suelo ha obligado a la población a asentarse en la zona conurbada pero no densamente, lo que propicia la expansión física del área urbana.

El otro elemento importante de la estructura urbana se desarrollo en el apartado de infraestructura de penetración al territorio del DF, el cual es muy descriptivo y al separarse de la estructura de la ciudad no tiene el mismo tratamiento evolutivo o histórico, resultando un apartado general y sin un ejercicio prospectivo.

Del análisis del pronóstico podemos concluir que el ejercicio prospectivo es

insuficiente, parcial y desintegrado. Esto parece ser consecuencia de que no se construyó una base sólida y amplia con el diagnóstico. Por otra parte se observa una insuficiencia conceptual y metodológica en la construcción de posibles escenarios económicos y sociales para esta gran urbe. No se tomó en cuenta los avances en la ciencia económica (econometría) y la ciencia social en el diseño de escenarios.

b). Imagen objetivo voluntarista

El resultado de los problemas analizados en el diagnóstico y pronóstico se evidencian en la precisión del diseño de la imagen objetivo y las metas del programa, capítulo II. El objetivo general –en este documento se denomina imagen objetivo- es el mismo de cualquier política pública con el matiz territorial: *“mejorar el nivel y la calidad de vida de la población urbana y rural del Distrito Federal, en el marco de una integración nacional y regional armónica y equilibrada, mediante la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, y la concreción de las acciones temporales y espaciales que lo conforman”* (DDF, 1996: 31). Esta imagen objetivo se podría clasificar como una acción voluntarista, como ya se mencionó en la parte teórica: se pretende hacer creer que la mejora del nivel de vida de la población está en función del control ejercido sobre el desarrollo urbano y que dicho control es posible. Además, regular un conflicto no es ponerle fin. Esta mejora se logra en la esfera económica y social.

Lo crítico no es que la imagen objetivo sea muy general sino que también los 13 objetivos específicos y las metas tengan ese carácter (DDF, 1996: 32), en efecto, más que una cuantificación de los propósitos particulares del plan para armar un proyecto de una ciudad deseable para el futuro, se presentan objetivos muy generales y metas no cuantificables que sirvan para el seguimiento, control y evaluación del programa. Todo este apartado es enunciativo y no es preciso y cuantitativo.

Por ejemplo el objetivo específico de “La regulación del mercado inmobiliario, evitando la apropiación indebida, la concentración y la especulación de inmuebles, especialmente los destinados a la vivienda de interés social y popular, así como la promoción de zonas para el desarrollo económico;” (DDF, 1996: 32) no presenta su

expresión cuantitativa en las metas lo que más se parece es “creación de oferta legal de suelo, con equipamiento y servicios en zonas adecuadas para el poblamiento, a costos accesibles para la población de menores recursos económicos” (DDF, 1996: 32). Tanto los objetivos como las metas son plausibles, sin embargo, al ser muy generales, éstas, como ya se mencionó, no permiten una evaluación. Entonces quedan como voluntarismo o una utopía.

Por ser un documento estratégico, el contenido de los objetivos no cumple con este carácter que guíen el diseño y construcción de la estrategia, no se explicitan cuáles son de corto, mediano y largo plazo.

c). La estrategia

La sección principal del PGDU y de esta tesis, es la estrategia, capítulo III. En este inciso se establece las orientaciones y los lineamientos de acción en el mediano y largo plazo que deberá de contemplar la política urbana en esta ciudad. Este apartado tiene un capítulo en este trabajo, por lo cual sólo lo mencionamos por su orden en el documento. (Para mayor detalle ver el capítulo II de este trabajo).

d). Acciones estratégicas sin jerarquía y presupuesto

El penúltimo capítulo del documento esta dedicado a sintetizar las “acciones estratégicas” (DDF, 1996: 63), limitándose a resumir las propuestas de los objetivos y las estrategias. Por su importancia se distingue la propuesta de articular la política urbana del DF con los ámbitos mega y metropolitano, no obstante no se establecen acciones estratégicas de gestión y administración metropolitana. ¿Qué carácter deben tener las comisiones metropolitanas existentes y que tipo de gobierno es el necesario para administrar a la urbe más importante del país?

El resto de las trece acciones son importantes, 2. *Apoyo a la ampliación y renovación de la planta productiva y estímulo a la creación de empleo*; 3. *Rescate de los valores sociales y fomento de la conciencia ciudadana*; 4. *Aprovechamiento de la inversión acumulada y elevación de la calidad de vida, particularmente en la Ciudad Central*; 5. *Acceso equitativo a los servicios y autosuficiencia en el equipamiento local*; 6. *Estructuración del territorio y ordenación del uso del suelo*; 7. *Conservación y*

reciclaje de la infraestructura y el medio construido; 8. Disminución de los desplazamientos y mejoramiento de la comunicación; 9. Rescate del acuífero del Valle de México; 10. Apoyo a la preservación y mejoramiento del medio natural; 11. Fortalecimiento de la cultura y la imagen de la ciudad; 12. Permanencia del proceso de planeación-acción; 13. Gestión urbana eficiente, concertada, coordinada y democrática; y 14. Actualización del marco jurídico del desarrollo urbano y vigilancia para su plena vigencia (DDF, 1996: 64-66). Sin embargo al ser un programa estratégico y no presupuestal, adolece de lo esencial de un instrumento de este tipo, no se jerarquizan las acciones y no se exponen los proyectos motores estratégicos, tampoco se presentan los montos y las fuentes de financiamiento de las obras estratégicas, que son los elementos que le confieren viabilidad al proyecto de ciudad. En la planeación siempre nos enfrentamos a escasez de recursos y problemas en abundancia, por ello, es primordial establecer una estructura ágil de organización en actividades y obras, para facilitar un uso óptimo de los recursos, el mantenimiento y la correcta prestación de los servicios. En conclusión si no se piensa en los fondos, las acciones estratégicas no llegan a buen puerto.

En el PGDU no se priorizan proyectos estratégicos motores o estructurantes para el DF, aspecto clave en la formulación de la estrategia urbana en los planes estratégicos.

Asimismo, en las acciones estratégicas no existe un planteamiento de naturaleza intersectorial, que permita políticas integradas para atender en todos los frentes el desafío que la organización del territorio de esta gran metrópoli impone. Además, por lo agudo de la problemática a atender se da mucho interés a las acciones correctivas y poco a las preventivas y a las de impulso al desarrollo urbano.

La acción estratégica de evaluación de este programa no se establece y no se cumple con lo definido para la planeación estratégica, es decir, que un sistema de indicadores y metas es un factor clave, que permite la estandarización de datos, la medición de objetivos, su revisión y la evaluación, todo ello, en un proceso permanente de revisión, control y mejora continua.

e). *Listado de Instrumentos, desconectados de los objetivos*

Este documento termina en el capítulo V denominado “Instrumentación” (DDF, 1996: 66), que se refiere a los mecanismos operativos para el logro de los objetivos y metas establecidas. En este sentido se definen cuatro tipos de instrumentos y establecen:

- i). *Instrumentos de planeación* --normas y procedimientos para la elaboración, consulta, aprobación, expedición y registro de los programas de desarrollo urbano; es el marco programático de la gestión urbana.
- ii). *Instrumentos de regulación* --normas y procedimientos que imponen restricciones al dominio, uso y aprovechamiento del suelo; plantea, en general, la necesidad de modernizar y simplificar la zonificación, es decir, el conjunto de disposiciones procedentes de la autoridad para regular los usos del suelo.
- iii). *Instrumentos de fomento* -- procedimientos para la articulación de la acción gubernamental, así como la concertación e inducción de las acciones de los sectores social y privado; implica crear sistemas y procedimientos de actuación o gestión, para articular territorialmente las acciones de gobierno y concertar e inducir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones en obras y servicios, de acuerdo con las políticas, estrategias y lineamientos de acción que consignent los programas de desarrollo urbano para sus diferentes áreas de actuación, así como para generar recursos y desregular y simplificar los trámites gubernamentales.
- iv). *Instrumentos de control* --que aseguren la congruencia de acciones entre los agentes del desarrollo urbano, con las prescripciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, sus disposiciones reglamentarias y los programas de desarrollo urbano; se centran en la orientación territorial del gasto público, el control de uso del suelo y la acción pública ante los tribunales competentes para garantizar el control social de la planeación urbana.
- v). *Instrumentos de Coordinación*. Están constituidos por una serie de comisiones al interno del gobierno del DF y la intergubernamental metropolitana (DDF, 1996: 67-71).

Así como están presentados en este documento, en el PGDU también se exponen

como un listado con lineamientos para su operación, no se relacionan, estructuran y jerarquizan para alcanzar las metas propuestas. De todos los instrumentos no se explicita cuál operará “la regulación del mercado inmobiliario, evitando la apropiación indebida, la concentración y la especulación de inmuebles, especialmente los destinados a la vivienda de interés social y popular, así como la promoción de zonas para el desarrollo económico” (DDF, 1996: 32) que es un objetivo específico. ¿Cuál concretará la distribución armónica de la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, así como evitar los asentamientos humanos en las áreas de mayor vulnerabilidad, en las áreas riesgosas y en las áreas de conservación?

A lo largo del análisis del PGDU-1996 se ha tratado de demostrar que en el aspecto técnico metodológico presenta avances significativos en la comprensión del fenómeno que se pretende regular, no obstante que se aprecian ausencias importantes. En lo económico y social no fue elaborado y ejecutado con mecanismos reales y adecuados a su contexto para lograr los objetivos establecidos: *“Mejorar el nivel y la calidad de vida de la población urbana y rural del Distrito Federal, en el marco de una integración nacional y regional armónica y equilibrada, mediante la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial”*. A pesar que en su contenido incluye elementos que apuntan para la adecuación de las condiciones físicas del territorio a la vista de los importantes procesos de transformación económica, política y social observados durante los últimos años y que obligan a la ciudad a fortalecer su capacidad para estimular el desarrollo de las actividades económicas y sociales, a fin de que se establezcan las condiciones que eleven los niveles de vida de la población.

Otro aspecto relevante es la información relevante que sirva de base para la caracterización del fenómeno estudiado y a intervenir, pero éste no sólo es un problema para la planeación, sino que se presenta tanto en la investigación académica, la gestión y el diseño de políticas públicas. En nuestro país es poca la información urbana relevante para analizar la problemática urbana y la que existe no siempre está actualizada. Lo anterior lo podemos observar en el diagnóstico que los datos censales son de 1990 y 1992. Esto sirvió de excusa del coordinador del proyecto de la

profundidad en la parte económica: “no hicimos un desarrollo a mayor profundidad en la parte económica porque no tuvimos acceso a la información que se señala, la cual lamentablemente no estaba disponible” (Respuesta de Roberto Eibenschutz, coordinador del proyecto ejecutivo, en la primer sesión ordinaria, grupo 2, del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano del DF, cuando se estaba revisando, 1995)

Cómo esta integrado el grupo de especialistas que elaboraron los documentos temáticos ha sido poco estudiado en la planeación urbana en nuestro país. Este factor nos permite conocer que formación en planeación tienen y cuáles lagunas se presentan en el documento. En este sentido tenemos que quien coordinó la elaboración del proyecto de PGDU formó parte del grupo de arquitectos precursores de la planeación urbana tradicional en los años setenta, que tenían como cabeza a Pedro Ramírez Vázquez, secretario de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. En cuanto a las lagunas, pensamos que se deben por la ausencia de especialistas en materias específicas: al revisar la lista de integrantes del grupo de trabajo se advierte una gran presencia de arquitectos e ingenieros y en menor grado a geógrafos, médicos y diseñadores de asentamientos humanos. Las ausencias están en las disciplinas de economía y sociología, lo cual puede ser una causa de las insuficiencias en lo económico y social.

A pesar de las limitaciones expuestas del PGDU, en el aspecto técnico se presentan avances conceptuales y estadísticos, en efecto, este Programa presenta progresos en la delimitación física del territorio a planear. Por ejemplo a partir de la aprobación de este documento se define a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) la formada por 16 delegaciones del DF, 58 municipios conurbados del Estado de México y uno de Hidalgo. (Mapa 6)

En un nivel mayor de agregación, se ha definido a la megalópolis, como un área que comprende a los municipios que integran las zonas metropolitanas de las capitales de los estados limítrofes al Valle de México, más la totalidad de los municipios que mantienen una relación funcional estrecha con la Ciudad de México y los que se ubican entre las zonas metropolitanas que integran la corona regional de ciudades y el DF, además de las delegaciones del DF. En total se incluyen 189 municipios que

corresponden, respectivamente, 91 al Estado de México, 16 al Estado de Morelos, 29 al Estado de Puebla, 37 al Estado de Tlaxcala y 16 al Estado de Hidalgo, además de las 16 delegaciones del Distrito Federal (DDF, 1996: 10). En este aspecto, esperemos que en el futuro se lleve a cabo un ejercicio más analítico basado en los conceptos ciudad-región y sistemas de ciudades, abandonando lo descriptivo físico-ecológico que sustenta la clasificación contenida en el PGDU.

En comparación con los cuatro programas anteriores (1976, 1980, 1982 y 1987) en éste se incluyen aspectos económicos y sociales que permiten prever el inicio de una nueva generación de programas que tomen en cuenta la naturaleza multisectorial del fenómeno para enfrentar de manera integral su complejidad.

Por su puesto, la elaboración de programas multisectoriales no es garantía para resolver los problemas urbanos, que se derivan de las estructuras sociales y económicas, pero contribuirá a un acercamiento integral a la complejidad urbana para potenciar territorialmente los factores productivos que se concentran en las ciudades y con ello impulsar el crecimiento económico y en consecuencia el social.

B. Análisis del documento “una ciudad para todos: otra forma de gobierno”

El documento fue la plataforma política de Cuauhtémoc Cárdenas para un nuevo gobierno electo democráticamente en la Ciudad de México. Pero no se consideraba un plan de trabajo, sino un conjunto de diagnósticos y estrategias para abordar algunos, no todos los problemas del DF (Cárdenas, 1997).

Se le otorga importancia a la participación ciudadana en la toma de decisiones, creando instancias de discusión de los problemas de la ciudad en gobierno y en la aplicación y control del gasto público. Situación que no se cumplió y que todavía no se ha cumplido en siete años de gobierno democrático. Las Unidades Territoriales articuladores de la participación no han funcionado y la elección de representantes vecinales no se ha concretado.

Otro elemento importante del documento es el establecimiento de nuevas

prioridades en el gasto público, el cual se orientará hacia zonas carentes de infraestructura y servicios y rezagos (las colonias populares)

a). Introducción

En este apartado se realiza un diagnóstico problematizado por sector en los que se concluye:

- i. En lo físico, “vivimos en una ciudad territorial y políticamente desintegrada”.
- ii. En lo económico, “nos encontramos ante una ciudad informatizada y poco sustentable económicamente”.
- iii. En lo social, se “ha conducido a una ciudad mercantilizada, privatizada y excluyente”.
- iv. En seguridad pública. “La capital es una ciudad violenta y moralmente en crisis.
- v. En lo urbano. “Se construye una ciudad con crecimiento disperso, segregada y polarizada”.
- vi. En riesgo y vulnerabilidad. “Vivimos en una ciudad altamente vulnerable a los desastres”.
- vii. En vialidad y transporte. “Soportamos a una ciudad mal comunicada y fatigante”.
- viii. En contaminación atmosférica. “Estamos en una ciudad ambientalmente contaminada”.
- ix. En lo político, “somos ciudadanos de segunda clase en una ciudad con gobierno autoritario”.

Todo lo anterior sirve de sustento para concluir que la ciudad y sus habitantes se encuentran en una crisis económica, política social, moral, ambiental y territorial. La palabra nuevo es la más recurrente en este discurso político: nuevo gobierno, nuevos proyectos, nuevas fuerzas políticas. Todo lo nuevo debe de derivar en “una democracia de todos los ciudadanos y para todos los ciudadanos”.

Este acápite concluye con el planteamiento de la estrategia de desarrollo económico, político, social, cultural y territorial para el avance democrático que construya una “ciudad para todos” (Cárdenas, 1997: 22).

Se establecen los objetivos del nuevo gobierno democrático. *“Se puede construir una ciudad integrada, soberana y democrática, equitativa y sustentable, socialmente incluyente en la asistencia a sectores vulnerables, la salud, la vivienda, la educación, la cultura, la justicia y la seguridad, democráticamente planeada, con infraestructura para todos, con transporte eficiente y aire limpio, menos vulnerable ante los desastres y bien*

informada, una ciudad para todos” (Cárdenas, 1997: 22).

Por la inercia histórica no se puede cambiar en tres años, lo que se propone es en el largo plazo lograr estos objetivos y en el corto plazo de tres años, dar los primeros pasos y colocar las primeras piedras de este proyecto. Este proyecto tiene siete ejes de actuación: la descentralización, la democratización, la transformación de la gestión gubernamental, la construcción de un Estado con responsabilidad social, la instrumentación de un patrón de crecimiento económico urbano alternativo, la responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad y la gobernabilidad (Cárdenas, 1997: 23 y 24).

¿Qué paso en lo urbano, tema nodal de este proyecto? No se modificó el PGDU que es la piedra fundamental en la integración de un nuevo proyecto urbano, se mantuvo el proyecto priísta, ni siquiera se cuestionó el documento oficial. Entonces no se dieron los primeros pasos ni se colocaron las primeras piedras y hasta la fecha, año 2005, se mantiene el proyecto neoliberal de ciudad.

b). La propuesta

Con base en los problemas planteados, los diez capítulos siguientes contienen la propuesta política del proyecto de ciudad que se propone, en el caso de ganar las votaciones, el nuevo Jefe de Gobierno del DF a partir de 1997.

El diagnóstico sectorial que sirve de fundamento a la propuesta de objetivos, parte con el objetivo de una ciudad integrada, en este aspecto se realiza un sencillo análisis económico de cifras y sus cambios en el tiempo (Cárdenas, 1997: 29). En lo social se presentan la misma situación, en síntesis este diagnóstico adolece de lo que siempre han carecido la mayoría: identificar las causas de la naturaleza de los fenómenos analizados. Comúnmente se presentan los efectos. Por ejemplo se escribe que las causas de la concentración metropolitana “se debe al gran poder de atracción que históricamente ha tenido la capital para la migración de población campesina y de las pequeñas ciudades y pueblos venida de muy diferentes zonas del país afectadas por los múltiples factores de expulsión” (Cárdenas, 1997: 31). No se habla de las políticas centralistas y el abandono del sector agrícola entre otras causas. Por las características

del documento y su orientación política que pretende ser transformadora, es de esperar realmente revelar y develar las causas reales de los problemas surgidos en un modelo económico neoliberal, pero esto no sucede, es retórico, que es la característica de todo discurso político tradicional.

Vale la pena resaltar un elemento relevante de este documento, se analiza a la Ciudad de México y los municipios conurbados del estado de México y se presentan propuestas para la gestión metropolitana (Cárdenas, 1997: 32). Sin embargo por la legislación vigente, un gobierno democrático o no de este núcleo de la metrópoli, no tiene ingerencia sobre la zona conurbada, eso es responsabilidad del estado de México y los gobiernos municipales. Al no presentarse los instrumentos jurídicos, políticos y de planeación, esto se queda en un acto de voluntarismo.

El capítulo III, propone “una ciudad soberana y democrática”. A partir de los pendientes de la reforma política que limitan y obstaculizan la gestión en el DF, se declara continuar con la reforma política (Cárdenas, 1997: 35).

“Un gobierno de todos para todos”, se desarrolla en el capítulo IV. Ante la escasa y nula participación ciudadana, se propone ampliar los espacios de participación directa y autónoma de los ciudadanos en la toma de decisiones que eleve la calidad de vida individual y colectiva (Cárdenas, 1997: 39-40).

El capítulo V proyecta “una ciudad equitativa y sustentable”. Se lleva a cabo un análisis de las cifras macroeconómicas de la ciudad, en el cual se concluye que al estar inmersa en un modelo centralista, las crisis económicas afectan más fuerte a la ciudad, el principal centro urbano del país. Para el logro de este objetivo se impulsarán los siguientes ejes: reconstruir el mercado interno y sobre esta base impulsar las exportaciones; promover las actividades económicas más adecuadas a la naturaleza de la ciudad, como la industria no contaminantes de alta tecnología, las actividades financieras y de servicios superiores, impulsar la construcción de vivienda de interés social y autogestionaria, así como de infraestructura y servicios en las zonas populares, que generen empleos significativos, entre los más importantes (Cárdenas, 1997: 41-47).

En este apartado VI “Una ciudad incluyente”, se escribe de la renuncia a la

responsabilidad social del estado para la reproducción de las fuerzas productivas. Se critica que todo se deja a la empresa privada y las relaciones de mercado (Cárdenas, 1997: 49).

La privatización de infraestructura y servicios sociales y los programas compensatorios en contra de la pobreza, no ha cumplido con la función social declarada. Esto se ha derivado en una crisis social que para superarla el gobierno democrático debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos el derecho de acceder a los bienes y servicios públicos esenciales.

“Una ciudad con planeación democrática”. Se establece en el capítulo VII, el cual expresa que la planeación del desarrollo del DF no tiene una fundamentación jurídica clara, el programa no es emitido por una instancia legislativa y no es resultado de un proceso participativo.

En cuanto al desarrollo urbano, interés de análisis de este documento, no se refuta el Programa General de Desarrollo Urbano aprobado en 1996, en cambio se indica que contiene una propuesta razonable para el futuro de la ciudad (Cárdenas, 1997: 71). Esto es una contradicción, basados en el discurso que desarrollado en el documento de referencia. Si bien este Programa fue aprobado por la Asamblea de representantes, su elaboración no siguió caminos democráticos, no fue producto de un intenso proceso social participativo, la prioridad no era hacia los más vulnerables, en otras palabras el modelo de ciudad no era de izquierda, fue producto del nuevo liberalismo que se ha implantado en nuestro país desde los años ochenta.

Las contradicciones continúan, en las acciones de los 100 primeros días de gestión del gobierno democrático se proponía:

- *“Iniciar el proceso de revisión del Programa General de Desarrollo Urbano, según lo establecido en la ley, para contar con el tiempo necesario para su análisis y los mecanismos que garanticen su legitimidad social”* (Cárdenas, 1997: 75).

Esta acción se llevó a cabo hasta finales de la administración del nuevo gobierno democrático, en 1999, tema que desarrollaremos en el apartado de revisión y modificación de este programa.

Los cuatro capítulos restantes están enfocados a presentar la propuesta de una

ciudad con infraestructura y servicios para todos; con transporte eficiente y aire limpio; menos vulnerable ante los desastres y bien informada. Por su extensión son los capítulos que se les da menos importancia, se desarrollan en dos cuartillas y media cada capítulo (Cárdenas, 1997: 77-95).

Ante el triunfo se pensaba que la nueva forma de gobierno cambiaría los documentos existentes, estaban las condiciones para ello con una mayoría en la Asamblea y la legislación lo permite, pero en la administración del desarrollo urbano no sucedió nada, ya que se nombró como responsable de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) al coordinador en la elaboración del proyecto de Programa de Desarrollo Urbano del DF, quien parece ser decidió seguir con el proyecto de ciudad en el que había colaborado bajo un criterio de nuevo liberalismo.

Al no realizarse modificaciones al PGDU en el periodo de un gobierno democrático, parece ser que este documento fue útil para legitimar una política de corte neoliberal y otras que aspiraba a un cambio, enfocado más por la igualdad “una ciudad para todos” y que partía de un diagnóstico diferente de la situación urbana (Cárdenas, 1997).

2. Estrategia general del PGDUDF, 1996

Cada Programas de Desarrollo Urbano proporciona los elementos rectores de la política en la materia y contiene la información estadística, conceptual y operativa necesaria para la concreción de los objetivos, metas y estrategias establecidas en el sector. Asimismo proporciona el marco normativo para la elaboración de programas delegacionales, parciales y operativos anuales y la programación rectora de la entidad (DDF, 1996 y 1997).

No obstante de los enormes esfuerzos realizados en México, para conformar un completo conjunto normativo urbano en los últimos veinticinco años en materia de planeación y de gestión urbana, parecen haber sido insuficientes o desviados de sus objetivos, al contrastarlos con la problemática que se manifiesta en las ciudades. Un

gran porcentaje de la población sigue construyendo por cuenta propia y los asentamientos irregulares en zonas no adecuadas continúan formándose en nuestras ciudades, la segregación urbana se acentúa, la distribución de equipamiento e infraestructura urbana es desigual, la contaminación ambiental afecta la salud de la población, el transporte es ineficiente y caótico y los cambios de usos de suelo de forestal y agrícola a urbano causa los desequilibrios ecológicos, entre los más importantes.

Ante esta realidad es obligado realizar una revisión del marco normativo de la planeación urbana en el DF, pues los planes, programas e instrumentos de gestión urbana han carecido de mecanismos, indicadores, medios de evaluación y seguimiento que muestre los problemas y obstáculos para su mejoramiento.

Pocas veces los programas urbanos del DF están vinculados entre si (Programa general, delegacionales y parciales) y menos aún coordinados con las dependencias gubernamentales de esta entidad. La práctica nos ha mostrado que incluso al interior del gobierno, unos son los que diseñan y formulan la política urbana (SEDUVI) y otros son los que deciden los mecanismos para otorgar el financiamiento (Tesorería local).

De la aplicación de los programas, deducimos que falta mucho para la implementación sistemática y coordinada de los programas con una visión de largo plazo y más lejos aún de su vinculación con el gasto público orientado a la gestión del programa, un ejemplo de lo anterior es el Programa en análisis, como lo veremos más adelante.

Los trabajos que evalúen los instrumentos de planeación son escasos, por no decir inexistentes, una gran mayoría se han orientado al análisis de políticas particulares, olvidándose del marco programático que pretende regular y ordenar su operación, por lo cual la relevancia de este trabajo y lo complejo en su aspecto metodológico.

Este trabajo como ya se mencionó pretende revisar y analizar las políticas urbanas en los últimos 7 años, formuladas en el Programa General de Desarrollo Urbano, centrando nuestro esfuerzo en llevar a cabo una evaluación de la estrategia,

bajo el marco conceptual y metodológico de la planeación estratégica. El objetivo es analizar su coherencia y adecuación a la naturaleza y complejidad del fenómeno que pretende atender y de esta manera lograr los objetivos establecidos durante su vigencia (1996 al 2003). La evaluación estará enfocada al análisis y reconstrucción las políticas urbanas de desarrollo que se expresan territorialmente en las definidas *áreas de actuación*. El esfuerzo ha sido complejo debido a que nos enfrentamos a acciones ejecutadas en dos administraciones: El último año y medio de Oscar Espinosa Villarreal y la de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles.

La estrategia es la parte neurálgica del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU), en la cual se establece las orientaciones y los lineamientos en corto, mediano y largo plazo que deberán contempladas en la política de usos del suelo en el DF, para lograr un desarrollo eficiente y competitivo, con un enfoque regional integral, superando las distorsiones del pasado que generaron desequilibrios regionales e impactos urbanos y ambientales.

La importancia de la estrategia es pertinente para evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano de esta ciudad, con la finalidad de observar en qué medida y grado se aplicaron las políticas urbanas y se lograron los objetivos y metas que este instrumento de planeación ambicionaba.

A. Síntesis de la estrategia general

La estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial contenida en el PGDUDF está organizada a partir de tres grandes apartados: a) el ordenamiento territorial metropolitano y megalopolitano, b) la estructura urbana del Distrito Federal y c) las orientaciones programáticas para el DF (DDF, 1996: 34, 39 y 57).

a). Ordenamiento Territorial Metropolitano y Megalopolitano

Se plantea en primera instancia que éste debe ser congruente con las estrategias nacionales de desconcentración, de ordenación y regulación de la ZMVM en términos de mantener la tendencia de las tasas de crecimiento poblacional, impulsar el desarrollo

económico y el crecimiento en otras regiones y ciudades medias del país; así como con los lineamientos del Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas en lo que concierne al mejoramiento urbano de las áreas marginales, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la administración y ordenamiento de las zonas metropolitanas, así como la promoción de sistemas de transporte multimodal. Todo lo anterior sin desconocer el carácter preponderante del Valle de México y su papel articulador en el sistema nacional de ciudades (DDF, 1996: 34). Ante estos propósitos la pregunta es ¿Cómo hacer viable esta estrategia, si en sus elementos fundamentales no fueron producto del consenso entre las autoridades delegacionales, municipales estatales y federales? Como lo hemos estudiado en los apartados anteriores, una propuesta que afecta a diferentes actores sociales, definida unilateralmente, con toda la certeza y sustento de la disciplina urbana y regional, si no cuenta con la legitimidad social y política es difícil que se aplique.

i). La población y la metrópoli

En términos de la distribución demográfica en la región, el Programa se encamina a propiciar que ésta sea de manera *más equilibrada* (subrayado nuestro) entre la ZMVM y la región centro del país, así como con el resto del territorio sin afectar las áreas naturales. En este sentido las estrategias contenidas responden a cuatro objetivos: 1) Impulsar el desarrollo regional, 2) reducir el despoblamiento así como aprovechar los espacios con infraestructura, 3) disminuir el crecimiento poblacional dentro del Valle de México, y 4) evitar los asentamientos humanos en áreas naturales protegidas o de relevancia ecológica (DDF, 1996: 35 y 36).

Las acciones planteadas en la estrategia se encaminan a impulsar el desarrollo regional en todo el país, para apoyar otras ciudades cuyas condiciones ambientales, de potencial económico y de localización propician un crecimiento y desarrollo equilibrado; aumentar la proporción de población de la corona de ciudades externa al Valle de México al doble.; arraigar a la población; reciclamiento de la base material de la ciudad en el DF; procurar que la población adicional que capte el Estado de México en el Valle de México se asiente en los lugares que reúnan las mejores condiciones sin afectar al medio ambiente; evitar y controlar los asentamientos humanos en áreas naturales

protegidas y de relevancia ecológica de la región; establecer medidas tendientes a la recuperación y aprovechamiento productivo de los recursos naturales y para una reorganización socio espacial que busque nuevos equilibrios sociales, que de prioridad a la recuperación ecológica, así como elevar la producción agropecuaria mediante programas congruentes con las condiciones naturales, utilizando la fuerza de trabajo excedente; y promover programas de rescate integral en áreas de conservación alteradas en su estructura natural incorporando la participación de la comunidad, así como campañas informativas sobre la importancia de estas áreas. Destaca el planteamiento referente a que la SEDUVI durante 1996 y 1997 *“promoverá y realizará, en su caso, las acciones; promoverá y celebrará los convenios pertinentes y se coordinará con los tres niveles de la administración pública”* (DDF, 1996: 36) para cumplir con lo anterior. El logro de estos objetivos necesita un trabajo de coordinación y concertación y multisectorial, aspectos que no se cumplieron. Se presenta una paradoja, en el análisis del contenido del programa, se observó que una de las ausencias era el atributo multisectorial, mientras que la estrategia para dar respuesta al fenómeno metropolitano si asume esta característica.

ii). Relación medioambiente y desarrollo urbano y regional

Para el rescate ecológico de la cuenca del Valle de México y como base de la estructuración del espacio regional se plantea la integración de un sistema megalopolitano de áreas protegidas a fin de establecer una gestión ambiental unificada y un modelo sustentable de aprovechamiento de sus recursos, principalmente del agua desde un enfoque de cuencas, donde se replantee la modalidad de abastecimiento desde fuentes lejanas y se genere un abastecimiento desde fuentes locales para lo cual el *“Gobierno del Distrito Federal preservará, protegerá, y desarrollará las zonas de recarga de acuíferos”* (DDF, 1996: 37), aunado al uso eficiente, el ahorro y el reciclaje del agua. En este sentido destaca como estrategia el establecer una restricción absoluta de los usos urbanos en áreas vulnerables a desastres, así como en las áreas naturales susceptibles de preservación y restauración. Lo anterior no está disociado de la posibilidad de aprovechar el potencial recreativo y forestal, principalmente en el Corredor Biológico Ajusco-Chichinautzin, las franjas poniente de Huixquilucan a Villa del

Carbón y oriente de Ecatzingo a Otumba, el Parque Nacional Izta-Popo, así como algunas áreas de riego de los distritos de Zumpango y Texcoco. Elementos importantes que no se han llevado a cabo al cien por ciento, la población continúa asentándose en zonas vulnerables y deforestando áreas importantes para el equilibrio ecológico.

Por otra parte, se plantea la protección de la presión poblacional los vasos de los ex-lagos de Texcoco y Chalco, lo cual deberá ser respaldado por las autoridades de la región con el fin de establecer un anillo forestal y agrícola alrededor de la ciudad. El ejemplo de Texcoco es paradigmático sobre un adecuado programa ambiental bien manejado.

iii). Comunicaciones y transporte

La organización de las comunicaciones y el transporte plantea como estrategia aprovechar el potencial de los trenes radiales y suburbanos como estructuradores e impulsores del crecimiento urbano, el cual será canalizado hacia nuevas áreas de urbanización dentro y fuera del Valle de México. Al mismo tiempo se contempla que las tecnologías del transporte y las obras de infraestructura, por la magnitud de la inversión y los costos de oportunidad, pueden actuar como reasignadores de costos y beneficios públicos y definir los patrones de estructuración urbana tanto a mediano como a largo plazo (DDF, 1996: 37). ¿Qué se define como estructuradores? En este Programa se aprecia las mismas características de sus precedentes, utilizan término de manera denominativa, es decir, se bautiza técnicamente a los procesos, pero nunca tenemos una explicación clara de ellos. Como ejemplos tenemos “Centros, subcentros, corredores, nodos, franjas de integración, sectores para el ordenamiento, áreas de actuación”.

Para consolidar esta estrategia se deberá de manera explícita hacer planteamientos de control de la urbanización generada, así como proteger las áreas forestales y de recarga acuífera, asociando estas propuestas con los planteamientos de desarrollo regional integral (principalmente en el norte del Valle de México), incorporando a los productores locales de los núcleos articulados, además de los directamente beneficiados. Debido a que estos planteamientos no son realizables en el corto tiempo, se plantea la instrumentación de un Sistema de Transporte Automotor

Alternativo, masivo y de cobertura regional y suburbana que complemente y sustituya gradualmente a los taxis, micros y combis. En este sentido se considera un Sistema Regional de Transporte Colectivo y varios Proyectos Estratégicos de Vialidad Regional (DDF, 1996: 38), los cuales no se precisan.

iv). Una clasificación ecológica de la ciudad: sin mecanismos para su operación

Por la fragmentación de la ciudad y la delimitación administrativa existente que impide una eficiente gestión urbana de la ZMVM, se propone establecer una política de sectores metropolitanos (nueve) como unidades de ordenamiento territorial que contemplen tanto a las delegaciones del DF como a los municipios conurbados del Estado de México (DDF, 1996:38). Dicha política contempla la realización de convenios, homologaciones jurídicas y administrativas, así como de proyectos conjuntos para su integración. Esta integración será posible mediante la creación de programas de fomento económico en los municipios conurbados, con servicios que absorban la PEA propia y contrarresten la especialización del uso del suelo y los grandes desplazamientos. Finalmente la SEDUVI presentará una propuesta de política de sectores a más tardar en abril de 1997.

Los últimos planteamientos referentes al ordenamiento territorial metropolitano y megalopolitano están relacionados con las franjas de integración metropolita que se definen como conectores que reúnen equipamientos de rango metropolitano, fortalecen el funcionamiento de conjunto de la ciudad y resuelvan los conflictos generados por la discontinuidad física y social. Son 13 las franjas que se plantean como prioritarias (DDF, 1996: 39):

1. Santa Fe-Hixquilucan; 2. Palmas-Tecamachalco; 3. Tacuba-El Molinito; 4. El Rosario-Tlalnepantla; 5. Acueducto de Guadalupe-Las Palomas; 6. Coyotes-Montañista; 7. Ticomán- San Juanico; 8. Nueva Atzacolco-Xalostoc; 9. San Juan de Aragón-Cd. Lago; 10. Pantitlan-Nezahualcóyotl; 11. Cabeza de Juárez-Nezahualcóyotl; 12. Santa Martha-La Paz y 13. Tláhuac-Chalco

Las decisiones de localización de equipamientos regionales se deberán hacer de manera conjunta entre los dos gobiernos y la población, sustentada en estudios de impacto urbano y ambiental. Al igual que los sectores, para abril de 1997 la SEDUVI habría de haber presentado sus propuestas para las franjas de integración.

Han pasado nueve años, se mantiene la clasificación de franjas y la SEDUVI no presenta su propuesta de política urbana para estas áreas. Lo que llama la atención es que ni el gobierno de la ciudad trabaja para hacer realidad su propuesta. Aquí pasa lo mismo de lo mencionado en el primer punto de este apartado, la Regencia denominativamente dividió la metrópoli sin un trabajo coordinado con el resto de autoridades (Federal y Estado de México), esperando que los actores sociales lo asuman.

B. Estructura urbana del Distrito Federal

La estrategia planteada en torno a la estructura urbana del Distrito Federal pretende consolidar y dignificar la estructura existente a través de diversos lineamientos. Para mejorar la estructura urbana y poder aprovechar al máximo la inversión acumulada se propone desarrollar proyectos integrales que permitan aprovechar los pocos espacios susceptibles de albergar grandes proyectos urbanos, mejorar las zonas de vivienda popular que carecen de infraestructura y servicios, así como mejorar la utilización del suelo y el fortalecimiento de los subcentros urbanos y elevar la densidad habitacional a 150 hab./ha, en las áreas urbanas, reciclando aquellas áreas deterioradas que cuentan con buena accesibilidad, infraestructura y equipamiento suficiente (DDF, 1996: 40).

Para proteger, rescatar y refuncionalizar los sitios y monumentos patrimoniales, la estrategia es utilizarlos para fortalecer y consolidar la estructura histórica de la ciudad con la participación del INAH y el INBA.

Con el fin de preservar y utilizar adecuadamente, tanto las áreas como los recursos naturales, se plantea establecer un *modelo sostenible* de desarrollo (subrayado nuestro. DDF, 1996:39) que preserve y restaure las condiciones naturales y al mismo tiempo evite la ocupación el área de conservación con usos incompatibles y que involucre en el largo y mediano plazo a la ciudadanía, sus representantes y a las autoridades. Además se plantea restablecer el equilibrio de los acuíferos del Valle, haciendo un mejor uso de los recursos y la energía disponible y, disminuir la dependencia de los recursos naturales de otras cuencas.

En cuanto a la diversificación de los usos del suelo y la disminución de los desplazamientos innecesarios se propone incorporar actividades comerciales e industriales (micro y pequeña) en zonas exclusivas de vivienda, principalmente en Tláhuac, Xochimilco y Tlalpan; propiciar la elaboración de programas habitacionales en zonas de predominio de usos comercial y servicios, principalmente en la Ciudad Central; complementar el equipamiento en las delegaciones deficitarias.

Para mejorar los accesos a la ciudad y su vínculo con los municipios metropolitanos se plantea establecer un sistema intermodal de transporte regional y metropolitano basado en sistemas troncales alimentados por unidades de gran capacidad, de circulación en carriles exclusivos y condiciones óptimas de operación.

Con el objeto de propiciar el uso del transporte público y consolidar el sistema vial, la estrategia establece apoyar el transporte público y definir medidas que generen recursos a partir del uso del transporte privado aprovechables por el primero; complementar el sistema intermodal de transporte público con estaciones de transferencia funcionales que incluyan estacionamientos; creación de áreas peatonales con transporte de baja velocidad y no contaminantes en zonas con valor patrimonial y que presenta graves congestionamientos; sustitución de unidades de transporte obsoletas por su capacidad y niveles de contaminación; mejorar la estructura vial primaria, dando continuidad a la retícula, los viaductos, los ejes viales y circuitos; concluir los distribuidores de las vías troncales; ampliar la red digital de semáforos; construir las vialidades primarias faltantes; resolver incorporaciones entre redes primarias y secundarias, y revisar la congruencia del Programa de Transporte y Vialidad con el PGDUDF.

Es hasta el año 2000 cuando en el tema de transporte y vialidad se inicia un proceso de obras importantes para cumplir con los propósitos de esta estrategia, pero en el ámbito metropolitano no se ha presentado avances significativos. Por ejemplo la placa única metropolitana para el transporte público no ha avanzado, el tren suburbano ha pasado por un arduo proceso de negociaciones y cuando se expide la licitación, esta se declara desierta porque se presume corrupción, información proveniente de los

principales periódicos nacionales y entrevista con funcionarios de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad.

En lo que respecta a la distribución demográfica planteada en el Programa, se propone alcanzar la meta de mitigar el proceso de expulsión de población bajo dos lineamientos simultáneos: evitar la ocupación ilegal del suelo de conservación y generar las condiciones necesarias para captar la población adicional en el área urbana (DDF, 1996: 41). Las medidas se dirigen a las delegaciones con los índices más altos de crecimiento natural (Xochimilco, Tláhuac, Gustavo A. Madero y Milpa Alta) con la finalidad de que se mantengan los programas de planificación familiar en zonas marginadas; revertir las tendencias de alta expulsión de población en las delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco e Iztacalco mediante programas económicos, sociales, culturales, así como habitacionales para sectores de bajos ingresos; promover actividades económicas de generación de empleos en las delegaciones Iztapalapa, Cuajimalpa, Tláhuac, Xochimilco y Tlalpan, apoyados en programas habitacionales y de complementación de la infraestructura urbana; evitar impactos negativos sobre el patrimonio cultural y ambiental en zonas de monumentos históricos; atender los factores expulsores de población: alto costo del suelo urbano, falta de oferta de vivienda en alquiler y adversas condiciones ambientales (DDF, 1996: 41).

Los resultados preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda, muestran que la población total del Distrito Federal en el año 2000 ascendió a 8.6 millones de habitantes, convirtiéndose en la segunda entidad federativa más poblada del país, con una participación del 8.8 por ciento, por debajo del Estado de México, cuya población de 13.1 millones representa el 13.4 por ciento de la población nacional.

Desde los años sesenta, el perfil migratorio del Distrito Federal se ha modificado radicalmente. El comportamiento de la migración neta muestra que mientras en 1950-1960 éste cumplía un papel relevante como lugar de destino de la población que cambió su lugar de residencia, durante las siguientes décadas dicha función fue transferida hacia los municipios conurbados del Estado de México.

A partir de 1970 el Distrito Federal adquirió importancia como la entidad de mayor expulsión de población. En el período 1970-1980 el saldo neto migratorio del Distrito Federal fue negativo con una pérdida de casi un millón de habitantes, lo que aunado con la disminución de su crecimiento natural, generó el incremento fuera de menos de 1.2 millones. En este período, la tasa de crecimiento del Distrito Federal se ubicó por primera vez por debajo de la media nacional. Mientras que el conjunto del país creció al 3.2 por ciento anual, el Distrito Federal creció al 1.5 por ciento, no obstante su población continuo incrementándose y rebasó los 8.0 millones de habitantes.

El proceso de expulsión de población se agudizó en la década de los ochenta. En ésta el saldo neto migratorio del Distrito Federal presentó una pérdida de casi 2 millones de habitantes, que apenas logró ser superada por el crecimiento natural de su población, como resultado su tasa de crecimiento se redujo drásticamente (a 0.3 por ciento) y su población tan sólo se incrementó en 200 mil habitantes, para ubicarse en 8.2 millones en 1990.

En la última década, la población del Distrito Federal se incrementó en poco más de 350 mil habitantes, para alcanzar una población de 8.6 millones en el año 2000. El ritmo de crecimiento de 0.4 por ciento promedio anual en la última década del siglo pasado. (Cuadro 3)

En el nivel delegacional, mientras algunas delegaciones periféricas experimentaron fuertes tasas de crecimiento, las céntricas registraron una dinámica demográfica que se ha caracterizado en expulsar población de su territorio, debido a los cambios de uso del suelo, influidos por el sector inmobiliario. En el período 1970-80, las periféricas crecían a una tasa mucho más acelerada que la correspondiente al DF (2.5 por ciento); tales delegaciones son: Tlalpan, con una tasa promedio de crecimiento anual del 10.5 por ciento; Cuajimalpa de Morelos con 9.3; Iztapalapa 8.9; Tláhuac con 8.6 y Magdalena Contreras con 8.4 por ciento. Simultáneamente, dos de las cuatro delegaciones céntricas continuaron presentando tasas de crecimiento negativas (Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, con -1.2 y -1.7, respectivamente); además de que las otras dos delegaciones se incorporaron a este comportamiento expulsor de población (Benito Juárez y Venustiano Carranza, con -1.0 y -0.4, respectivamente).

En la década siguiente (1980-1990), observamos en la zona central la intensificación del proceso de disminución de su población (con tasas que oscilan entre -2.9 para las delegaciones Benito Juárez y Venustiano Carranza y -3.2 para Cuauhtémoc), pero además, se incorporan otras tres delegaciones periféricas que iniciaron la pérdida de población; o sea, experimentaron tasas de crecimiento negativas: Iztacalco (-2.4), Azcapotzalco (-2.4) y Gustavo A. Madero (-1.8). Esto hace suponer, que el despoblamiento de las delegaciones del DF adquiere un comportamiento concéntrico, es decir, las céntricas pierden población y posteriormente se incorporan a dicho comportamiento jurisdicciones de anillos colindantes.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda del 2000, las delegaciones que más crecieron de 1990 al 2000 fueron las que están consideradas en el segundo y tercer contorno, con tasas de crecimiento anual por arriba del 2.4 por ciento: Cuajimalpa de Morelos, Milpa Alta, Tláhuac, y Xochimilco, así mismo, las delegaciones Iztapalapa y Tlalpan registraron tasas de 1.8 y 1.9 respectivamente. Por otra parte, continúa el proceso de expulsión de la población de la zona central, con tasas inferiores al menos 1.1 por ciento anual. Es importante resaltar que en el último lustro del siglo pasado, la delegación Coyoacán se incorpora a las delegaciones que pierden población. (Cuadro 3)

A manera de conclusión, el despoblamiento de las delegaciones centrales y de algunas intermedias, ha provocado un aumento acelerado de las periféricas, con la consecuente sub-utilización de la infraestructura y equipamiento existente y la especulación inmobiliaria en la ciudad central. Asimismo, en la periferia se presentan asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo o en suelo de conservación, zonas importantes para mantener el equilibrio ecológico del Valle.

Cuadro Núm. 3
POBLACIÓN CENSAL Y TASAS DE CRECIMIENTO POR DELEGACIÓN, 1950-2000

Delegación									Tasas de Crecimiento				
	1970 *	%	1980	%	1990	%	2000	%	50-60	60-70	70-80	80-90	90-00
Distrito Federal	6,874,165	100.0	8,831,079	100.0	8,235,744	100.0	8,605,239	100.0	4.8	3.6	2.5	-0.7	0.4
Álvaro Obregón	456,709	6.6	639,213	7.2	642,753	7.8	687,020	8.0	8.9	7.9	3.3	0.1	0.7
Azcapotzalco	534,554	7.8	601,524	6.8	474,688	5.8	441,008	5.1	7.0	3.9	1.2	-2.4	-0.7
Benito Juárez	605,962	8.8	544,882	6.2	407,811	5.0	360,478	4.2	4.2	1.3	-1.0	-2.9	-1.2
Coyoacán	339,446	4.9	597,129	6.8	640,066	7.8	640,423	7.4	9.2	7.4	5.6	0.7	0.0
Cuajimalpa de Morelos	36,200	0.5	91,200	1.0	119,669	1.5	151,222	1.8	7.1	6.8	9.3	2.8	2.4
Cuauhtémoc	927,242	13.5	814,983	9.2	595,960	7.2	516,255	6.0	0.2	-1.5	-1.2	-3.2	-1.4
Gustavo A. Madero	1,186,107	17.3	1,513,360	17.1	1,268,068	15.4	1,235,542	14.4	10.9	7.7	2.4	-1.8	-0.3
Iztacalco	477,331	6.9	570,377	6.5	448,322	5.4	411,321	4.8	19.3	9.5	1.7	-2.4	-0.9
Iztapalapa	522,095	7.6	1,262,354	14.3	1,490,499	18.1	1,773,343	20.6	12.7	7.7	8.9	1.7	1.8
Magdalena Contreras	75,429	1.1	173,105	2.0	195,041	2.4	222,050	2.6	6.4	6.6	8.4	1.2	1.3
Miguel Hidalgo	648,236	9.4	543,062	6.1	406,868	4.9	352,640	4.1	3.6	0.0	-1.7	-2.9	-1.4
Milpa Alta	33,694	0.5	53,616	0.6	63,654	0.8	96,773	1.1	3.0	3.4	4.6	1.8	4.3
Tláhuac	62,419	0.9	146,923	1.7	206,700	2.5	302,790	3.5	4.3	7.9	8.6	3.6	3.9
Tlalpan	130,719	1.9	368,974	4.2	484,866	5.9	581,781	6.8	6.4	8.2	10.5	2.8	1.9
Venustiano Carranza	721,529	10.5	692,896	7.8	519,628	6.3	462,806	5.4	4.5	2.4	-0.4	-2.9	-1.2
Xochimilco	116,493	1.7	217,481	2.5	271,151	3.3	369,787	4.3	4.1	5.4	6.2	2.3	3.2

Fuente: CONAPO, (1994). "La Población de los Municipios de México 1950 - 1990". CONAPO, México.

INEGI. "Censos Generales de Población y Vivienda, 1950-2000". INEGI, Aguascalientes, Ags., México, varios años.

(*) Hasta el año de 1970 la División Política Administrativa del Distrito Federal estaba constituida por 12 Delegaciones y el espacio identificado como Ciudad de México.

El 27 de Diciembre de 1970, por decreto Presidencial, la Ciudad de México quedó dividida en cuatro Delegaciones: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

Es paradójico que en el tema donde descansa una buena parte de la estrategia, lo demográfico, no sea responsabilidad de la dependencia que regula el desarrollo urbano, es facultad de la Secretaría de Gobierno y parece ser que la coordinación no es la apropiada, esto se puede observar comparando los programas de población y las actividades de educación y difusión que realizaba el área de población, de la Regencia.

En lo económico se plantea que la planeación urbana debe traducir a términos territoriales las políticas de gobierno encaminadas a la reactivación de la economía bajo los supuestos de *sostenibilidad y sustentabilidad* (subrayado nuestro, DDF, 1996: 42) para lo cual se plantea hacer más eficiente y expedita la intervención pública para estimular el mercado, así como reforzar el control del uso del suelo en áreas estratégicas o de actividades incompatibles con su contexto urbano. Se prevé la definición de zonas de fomento económico a través de áreas de actuación con el fin de impulsar programas, proyectos y actividades específicas; todo esto bajo criterios de alta generación de empleos productivos y bien remunerados, reducido consumo de agua y energía, bajo impacto ambiental, fomento a la micro, pequeña y mediana empresa, articulación mediante economías de aglomeración y contribución a las importaciones; elevar la calidad de algunos servicios de apoyo a la actividad económica; apoyo a la

actividad rural como parte de la estrategia de preservación del medio ambiente; respuesta oportuna a las necesidades básicas de la población, incremento y mejor distribución del gasto público programable destinado a las delegaciones principalmente en las periféricas; promoción de conjuntos de micros y pequeñas industrias con servicios comunes para el mejor aprovechamiento de las economías de escala; articulación de las actividades económicas con la obra de infraestructura básica y social en las áreas de fomento, buscando una localización estratégica de las empresas; y vinculación de los programas delegacionales y parciales con el Programa de Fomento Económico de la ciudad.

Qué ha pasado en este sector, durante cuarenta años, la Ciudad de México fue el núcleo dinámico del desarrollo nacional orientado a la sustitución de importaciones y a la satisfacción de las necesidades internas, apoyado en esquemas muy amplios de intervención gubernamental. La industrialización tuvo un primer impulso a partir de la producción de bienes de primera necesidad, tales como textiles, alimentos, implementos para vivienda, etc., destinados en lo general a conformar la canasta salarial básica. El Estado apoya mediante políticas de protección a los productores locales, quienes hasta los años cincuenta dependieron, de las importaciones de medios de producción, financiadas con ahorro generado a partir de la contención salarial y de los excedentes agrícolas.

Durante la década de los cincuenta y sesenta, la urbe experimentó cambios fundamentales en su fisonomía que reflejaron la "*época de oro*" del llamado milagro mexicano y la plenitud de la centralización como forma de vida y de gobierno. La población en mayor medida, era capaz de acceder a bienes de consumo duradero, al tiempo que el gobierno invertía grandes cantidades de recursos en obras de infraestructura: hidráulica, drenaje, abasto, educación, vialidad y transporte.

Dado el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, desde la primera mitad de la década de los ochenta la estrategia gubernamental da un giro importante en el rumbo económico del país, caracterizado fundamentalmente por el proceso de apertura de fronteras y la búsqueda de la estabilidad financiera. Este giro transformó el perfil económico de la ciudad, hacia la especialización en servicios. Sin

embargo, no fue capaz de generar bases sólidas para relanzar su crecimiento, por lo que se profundizaron las contradicciones existentes y aparecieron otras que desgastan su potencialidad, competitividad y capacidad de sustentación, como los problemas medioambientales.

Un efecto claro de la incapacidad para responder al modelo exportador ha sido la pérdida constante de participación del Distrito Federal y de la región centro del país (RCP) en el PIB nacional, destacando la reducción relativa de las ramas de la industria manufacturera, comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones y electricidad, gas y agua (Fecime, 2000a, 43).

Cuadro Núm. 4

PRODUCCIÓN BRUTA POR SECTOR Y DIVISIÓN ECONÓMICA, ESTRUCTURA PORCENTUAL Y TASA DE CRECIMIENTO EN EL DISTRITO FEDERAL 1988-1996.

Sectores	Porcentaje		Tasa de crecimiento 1988-1996
	1988	1996	
Total	100.00	100.00	1.79
Sector Primario	0.10	0.14	6.2
Agropecuaria, silvicultura y pesca	0.1	0.14	6.2
Sector Secundario	27.03	22.56	-0.57
Minería	0.18	0.10	-5.43
Industria Manufacturera	22.33	17.94	-0.96
Construcción	4.23	4.02	1.13
Electricidad, gas y agua	0.47	0.50	2.52
Sector Terciario	72.69	77.30	2.57
Comercio, restaurantes y hoteles	24.79	20.74	-0.46
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10.58	11.10	2.41
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	14.11	18.86	5.54
Servicios comunales, sociales y personales	26.96	32.65	4.26
Servicios bancarios imputados	-3.75	-6.05	8.06

Fuente: elaboración con base en Fecime, 2000

El patrón de crecimiento hacia afuera que se ha implementado desde hace 17 años en el país, trastocó el funcionamiento económico de una ciudad que tradicionalmente fundó su expansión en el desarrollo del mercado interno, sobre todo el enorme mercado que representa la ZMVM y, hasta ahora, no ha logrado adaptarse a las condiciones que impone la nueva forma de inserción en el mercado mundial. Un ejemplo claro del poco peso que tiene el mercado internacional en la orientación de la producción local es el hecho de que la participación del Distrito Federal en las exportaciones totales del país es únicamente del dos por ciento (Fecime, 2000a, 42).

En cuanto a la sustentabilidad ésta no se ha logrado, se mantiene la acción depredadora sobre los elementos naturales y las condiciones de vida de la mayoría de la población no ha mostrado mejorías importantes, se presenta informalidad en el trabajo, desempleo e ingresos bajos. Las áreas de actuación con potencial de desarrollo no han sido asumidas por el sector económico del gobierno, como se evidenciará en el capítulo IV de este trabajo.

Otro aspecto relevante es el que se refiere a la clasificación del suelo y la delimitación del suelo de conservación (DDF, 1996: 42). En este sentido el Programa en su estrategia define los límites del suelo urbano y de conservación, el primero es donde habrá de ubicarse la población adicional del DF de acuerdo a lo planteado por los programas delegacionales. Por su parte en el suelo de conservación solamente se permitirán usos compatibles con dicho carácter, también de acuerdo con lo establecido por los programas delegacionales. (Mapa 7)

A partir de todo lo anterior es que se definen en la estrategia las áreas de actuación para los dos tipos de suelo del DF, donde tendrán vigencia los instrumentos generados del proceso de gestión urbana y que serán definidas de manera más exacta en los programas delegacionales (DDF, 1996: 43-52).

a). Áreas de Actuación en Suelo Urbano:

i). Áreas con Potencial de Reciclamiento. Cuentan con infraestructura vial y de transporte, servicios urbanos adecuados, ocupados con vivienda unifamiliar de uno o dos niveles con importante deterioro y que pueden redensificarse. Aplicable también a áreas industriales.

ii). Áreas con Potencial de Desarrollo. Zonas que por contar con grandes terrenos baldíos y accesibilidad y servicios pueden albergar proyectos de impacto urbano incluyendo equipamientos y otros usos complementarios.

iii). Áreas con Potencial de Rescate. Zonas habitacionales de bajos ingresos con altos índices de deterioro y carencia de servicios que requieren de un fuerte impulso del sector público para mejorar sus condiciones e integrarse a la ciudad de una mejor manera.

iv). *Áreas de Conservación Patrimonial*. Son las que cuentan con valores históricos, arqueológicos, artísticos o típicos y que requieren una atención especial.

v). *Áreas de Integración Metropolitana*. Se localizan en los límites del DF, el Estado de México y Morelos, donde su planeación debe sujetarse a criterios comunes con el fin de mejorar su integración.

b). Áreas de Actuación en Suelo de Conservación:

i). *Áreas de Rescate*. Donde las condiciones naturales ya han sido alteradas por usos de suelo inconvenientes o por el manejo indebido de sus recursos y que requieren acciones para restablecer de alguna manera su situación original (asentamientos humanos rurales). Las obras estarán condicionadas a la realización de acciones tendientes a restablecer el equilibrio ecológico y los programas delegacionales definirán los coeficientes de ocupación y utilización del suelo máximos.

ii). *Áreas de Preservación*. Áreas naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren de medidas de control del suelo, donde se desarrollarán actividades compatibles con la preservación. No se podrán realizar obras de urbanización y estarán reguladas por la Ley ambiental.

iii). *Áreas de Producción Rural y Agroindustrial*. Son las destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y agroindustrial. La ley correspondiente determinará las concurrencias y características de su producción. (Mapa 8)

Vale la pena realizar una descripción más precisa de las áreas de actuación, ya que son los territorios donde se concretarán las políticas de desarrollo, crecimiento, mejoramiento y preservación del Programa en estudio.

La superficie que cubren las 114 áreas de actuación es de 116,817 has. que representan el 78.4 por ciento del total de la superficie del Distrito Federal. Llama la atención que más de tres cuartas partes del territorio estén en regulación bajo esta estrategia, parece ser que la pretensión de abarcar mucho, resultó negativo.

En suelo de conservación casi toda la superficie esta comprendida en áreas de actuación, excepto la superficie de los poblados rurales. De acuerdo a la problemática existente en este tipo de suelo (Schteingart y Salazar, 2005), es posible sostener que no funcionó la estrategia. Por lo que respecta al suelo urbano, la superficie comprendida representa el 51.8 por ciento del total del suelo urbanizado, la mayor superficie se concentra en las áreas de actuación con potencial de reciclamiento con 13,186 has, el 20.8 por ciento del total de la superficie urbana, en correspondencia a la política de densificación y reutilización inmobiliaria, éstas se concentran en las delegaciones centrales Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza y delegaciones del primer contorno: Azcapotzalco y Gustavo A. Madero.

Cuadro 5
Áreas de Actuación definidas por el PGDUDF¹

Clasificación del Suelo	Áreas de Actuación	Número de Áreas	Superficie Total (ha)	Porcentaje
Suelo Urbano	Potencial de Reciclamiento	16	13,186	11.29
	Potencial de Desarrollo	12	4,429	3.79
	Potencial de Mejoramiento	2	5,305	4.54
	De Conservación Patrimonial	23	4,283	3.67
	De Integración Metropolitana	13	5,627	4.82
	Subtotal	66	32,830	28.10
Suelo de Conservación	De Rescate	27	7,210	6.17
	De Preservación	13	50,164	42.94
	De Producción Rural Agroindustrial	8	26,613	22.78
	Subtotal	48	83,987	71.90
Total		114	116,817	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos del ¹Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996 y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano 1997.

El segundo lugar en superficie, lo ocupan las áreas de integración metropolitana con el 8.9 por ciento del total urbano, superficie que se explica por la estrategia de ordenamiento del territorio metropolitano, no obstante la inviabilidad como ya se mencionó. Las franjas se localizan al poniente, norte y oriente. En tercer lugar se encuentran las áreas con potencial de mejoramiento con un 8.3 por ciento, debido a las condiciones de deterioro y carencia de servicios que presentan algunas zonas de Iztapalapa y Gustavo A. Madero. (Cuadro 5)

Las áreas con potencial de desarrollo y las de conservación patrimonial, representan las más bajas superficie. Las de potencial con desarrollo se ubican principalmente en las delegaciones del primer contorno Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Coyoacán, mientras que las segundas, son principalmente los poblados antiguos existentes en la trama urbana como la Basílica, Azcapotzalco, Iztacalco, Pueblo Antiguo de Santa Fe, Coyoacán-San Angel, Tlapan y Xochimilco.

De las cifras anteriores es posible sostener que la atención de las políticas urbanas esta en el denominado reciclamiento y en segundo lugar la coordinación metropolitana, en menor grado se prioriza el desarrollo y la conservación patrimonial. De modo que, debemos pensar que es un programa estratégico para el reciclamiento del suelo urbano.

Cabe mencionar una confusión entre la Ley y el PGDU: La primera en el Art. 31 tiene una denomina áreas de mejoramiento, mientras que el Programa señala a este tipo como áreas con potencial de rescate.

En correspondencia con las áreas de actuación, en la estrategia para la Ciudad Central, contempla desarrollar programas de mejoramiento y reciclamiento de la zona estableciendo mecanismos para el rescate y arraigo de su función comercial y social; resguardo de las áreas de conservación patrimonial; arraigo de la población local; establecimiento de programas habitacionales; desarrollo de instrumentos financieros que involucren a los organismos promotores de la vivienda y el desarrollo urbanos, las instancias encargadas del rescate y conservación del patrimonio histórico y artístico, junto con la participación de los pobladores; fomentar el arraigo de la industria del vestido y sus actividades complementarias; favorecer el uso peatonal del espacio; construcción de estacionamientos en puntos periféricos cercanos a las estaciones del metro y promover el transporte no contaminante de baja velocidad (DDF, 1996: 52).

En las delegaciones intermedias no se define una estrategia particular por el grado de heterogeneidad que presentan, sin embargo se plantea que los programas delegacionales serán los que determinan las directrices a seguir por el desarrollo urbano, sin dejar de contemplar que dichos programas deberán retomar los

lineamientos establecidos en cuanto a un mejor aprovechamiento de la infraestructura, los inmuebles y los baldíos, dando preferencia a los usos mixtos con vivienda de alta densidad, servicios y manufacturas, favoreciendo la actividad económica y el empleo (DDF, 1996: 53).

En cuanto al suelo de conservación se considera desarrollar actividades inmediatas referentes a la integración de programas parciales y de manejo de su suelo, la promoción y aprovechamiento de las actividades productivas forestales y agropecuarias, así como promover programas de rescate y mejoramiento en áreas con asentamientos humanos incorporando la participación de sus habitantes; para lo cual se plantean estrategias particulares para las tres áreas de actuación ya definidas.

Áreas de Preservación (forestal colindante con Morelos y el Estado de México): control del uso del suelo, establecimiento de programas particulares para su manejo a manera de constituir una barrera al crecimiento urbano.

Área de Producción Rural y Agro Industrial (zonas chinamperas de Xochimilco y Tláhuac y Nopalera de Milpa Alta): promoción de la producción agrícola y pecuaria.

Área de Rescate (poblados rurales y asentamientos irregulares con alta presión del crecimiento urbano): evitar, el establecimiento de nuevos usos habitacionales o urbanos de cualquier tipo, la proliferación de viviendas aisladas y caseríos sin licencia o que no estén vinculados con actividades forestales, agrícolas o pecuarias compatibles con el programa de manejo de la zona, conservar y fomentar las características de la zona, y delimitación física mediante elementos naturales o contruidos (DDF, 1996: 54).

Poblados Rurales Consolidados en Suelo de Conservación: se localizan en total 43 y se plantea para ellos los siguientes lineamientos: incluir en los programas delegacionales programas parciales para cada poblado; revisar los límites de los centros de población a partir del crecimiento natural; sistemas de vialidad y transporte congruentes con los programas parciales y delegacionales; evitar los usos de suelo contaminantes e incompatibles con el carácter rural; realizar obras de saneamiento y tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos para evitar la contaminación de los mantos acuíferos; protección de las áreas de recarga acuíferas; establecimiento por

parte de las delegaciones con participación de las comunidades, de una franja forestal exterior al perímetro de estos poblados en los años de 1996 y 1997; definir usos específicos en los límites con el área urbana para contener la presión de su crecimiento; promoción y protección de los valores patrimoniales rurales; generación de empleos que propicien el arraigo de los pobladores y; promover la participación activa de las comunidades en la definición y orientación de su desarrollo a través de la consulta pública. Finalmente se establece que cualquier modificación a los usos previstos en los programas de manejo estaría sujeta a una dictaminación por parte de la Secretaría del Medio Ambiente y de la SEDUVI (DDF, 1996: 55).

En lo que corresponde a los centros, subcentros, y corredores urbanos se establece recuperar el carácter social de éstos en términos de una apropiación colectiva de los espacios públicos en los que se propicie el intercambio no sólo comercial, sino de valores de identidad y culturales bajo diversas formas de convivencia y recreación. En este sentido se propone aprovechar los nodos estratégicos de manera similar a como lo ha hecho el capital, con la salvedad de que se deberá ir más allá de las relaciones comerciales (DDF, 1996: 55).

Por otra parte se plantea que se deberán establecer convenios entre las delegaciones, la SEDUVI y los organismos sectoriales a fin de que se respeten las localizaciones del equipamiento establecidas en el Programa. En este sentido se busca que los barrios y colonias cuenten con los servicios de educación y salud de manera más accesible, la creación de programas culturales tendientes a promover procesos identitarios en las comunidades con el apoyo de diversos equipamientos, así como el establecimiento de convenios para el aprovechamiento de baldíos como áreas verdes mientras son ocupados por sus propietarios (DDF, 1996: 56).

La calidad de vida es otra de las preocupaciones del PGDU, por lo que se establecen cuáles son las delegaciones que a partir de su situación específica son consideradas como prioritarias para ser atendidas en estos términos, así Iztapalapa se sitúa como la delegación de mayor prioridad de atención seguida de Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac, y con una prioridad secundaria las delegaciones Cuajimalpa y Magdalena Contreras (DDF, 1996: 56 y mapa 9).

El último tema de este apartado está referido a la gestión ciudadana, donde la estrategia recoge los postulados vertidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, el Programa de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano, así como en la Ley de Participación Ciudadana. De manera específica se muestra interés por estimular la colaboración ciudadana en el ámbito de la gestión fomentando la participación de las organizaciones campesinas en la preservación ecológica y en el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios en suelo de conservación, la participación ciudadana a escala de delegación, subdelegación bajo las formas legales ya establecidas, además de promover a nivel educativo el interés por la problemática urbana al fortalecer los vínculos interinstitucionales. La participación ciudadana es una asignatura pendiente, tanto en la parte urbana como en la política: desde los jefes de manzana hasta los representantes de las unidades territoriales vecinales no ha cumplido las expectativas de una real participación ciudadana en los asuntos de la ciudad. Éstas instancias han sido canales para que los programas gubernamentales se ejecuten en las colonias y barrios, así como para controlar las demandas comunitarias.

C. Orientaciones Programáticas para el Distrito Federal

Se parte del planteamiento de que el logro de la estrategia poblacional está en función, en gran medida, de la oferta legal de tierra, por lo que la primera orientación está dirigida a las reservas territoriales, dado que el suelo urbano es un recurso escaso que tiende a elevar su precio y afectar al medio ambiente (DDF, 1996: 57).

La estrategia general del Programa esta dirigida hacia dos objetivos: el maximizar el beneficio social de la reserva y el de crear una nueva reserva territorial para el mediano y largo plazo. Esta reserva además de contemplar las necesidades de suelo para la ciudad (vivienda, industria, comercio, servicios, etc.) deberá contribuir al ordenamiento urbano y a la preservación del medio ambiente. Para esto se propone instrumentar programas de creación de reservas territoriales que consideren los inmuebles reconstruidos y los dedicados al reciclamiento; de densificación urbana y reutilización inmobiliaria (reciclamiento del suelo y de inmuebles desocupados); de aprovechamiento inmobiliario que proporcione una oferta adecuada a los

requerimientos de los diversos mercados y; el de regularización de la tenencia de la tierra en áreas ya consolidadas que no pongan en riesgo el medio ambiente.

Directamente relacionado con la reserva territorial está la cuestión de la vivienda para la cual se contemplan diversas estrategias como la coordinación entre el DF y los órganos federales de vivienda con el fin de diseñar programas de mejoramiento, densificación y construcción de viviendas; participación de las delegaciones en la identificación de demandas prioritarias, en apoyo a la gestión habitacional y en los mecanismos organizativos de los demandantes; promover esquemas financieros que les permitan a las familias de bajos ingresos acceder a créditos para adquirir vivienda; estudiar formas que permitan incorporar el suelo ejidal de manera legal; programas de crédito para la compra de materiales de construcción así como apoyar la investigación de materiales y procedimientos constructivos; incorporación de pequeñas empresas, cooperativas y organizaciones sociales en la ejecución de programas de vivienda progresiva y de mejoramiento (DDF, 1996: 58).

Una tercera orientación esta dirigida al transporte y la vialidad en tres grandes aspectos: dar respuesta a la problemática en un contexto regional, racionalizar la infraestructura y las instalaciones del transporte, y hacer más eficientes las empresas del transporte así como su coordinación. A partir de ello se plantea como prioritaria la construcción de nuevas líneas del Metro principalmente hacia los municipios metropolitanos, previendo conexiones intermodales con el sistema de trenes radiales. Cualquier otro sistema de transporte distinto del Metro es considerado como complementario del sistema troncal metropolitano; los estacionamientos se propone respondan al establecimiento de un sistema con tarifas diferenciales en función de su cercanía al centro. En cuanto a la estructura vial la estrategia está dirigida a continuar la retícula más allá del circuito interior y el periférico, estableciendo carriles confinados para el transporte público; terminar las obras en vías confinadas de alta velocidad contemplando distribuidores (se destaca la transformación de av. Chapultepec-Fray Servando en viaducto hasta Zaragoza y Constituyentes) (DDF, 1996: 59).

En lo que respecta al equipamiento urbano la orientación se dirige a la revisión de la normatividad en cuanto a la localización, funcionamiento y servicios, así como a la

intensidad de uso; localización de equipamiento en las delegaciones deficitarias dando prioridad a Iztapalapa y Gustavo A. Madero por ser las que presentan los índices de especialización más bajos y concentran los porcentajes más altos de población; reciclaje de equipamientos para su intensificación o cambio de uso; coordinación con las instancias operativas para la definición de compatibilidad de usos y; continuar y ampliar el programa de módulos de bienestar complementados con equipamiento de apoyo a la integración comunitaria (DDF, 1996: 59).

Las orientaciones programáticas referidas a los recursos hidráulicos retoman los planteamientos de la DGCOH en términos de ampliar la estructura para el mejoramiento de la calidad del agua del oriente de la ciudad; incrementar la producción y mejoramiento de la calidad de las aguas residuales mediante el saneamiento de los cauces y barrancas; exclusión del desarrollo urbano las zonas de recarga; instrumentación del Reglamento de Construcciones en lo referente a la instalación de sistemas de separación de aguas en los nuevos desarrollos habitacionales; establecimiento de programas para la detección de fugas; así como incrementar el uso de aguas residuales tratadas y la creación de pequeñas obras para la captación de las aguas pluviales. Finalmente se establece como prioritario mejorar los principales sistemas de desalojo de aguas residuales (Gan Canal, Drenaje Profundo y Drenaje General del Valle) (DDF, 1996: 60).

El medio ambiente y el control de la contaminación es un tema que requiere de la coordinación de diversas instancias para la generación de las orientaciones necesarias. Por ello el PGDU plantea la coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente del DF y la federal (SEMARNAP) en lo relativo a los cuatro sistemas de preservación ecológica, los parque urbanos, las áreas de preservación ecológica de elevada productividad agrícola, los paisajes de interés, las áreas de riesgo por la presencia y manejo de materiales tóxicos, la presencia de fallas geológicas, riesgo sísmico o de deslizamientos, en lo concerniente a las fuente fijas y móviles de emisión de contaminantes.

En coordinación la SEDUVI y la Secretaría del Medio Ambiente deberán establecer políticas dirigidas a la determinación de áreas de preservación ecológica, sus

usos de suelo y manejo de sus recursos; generación de medidas preventivas, mitigatorias y compensatorias que contribuyan a la generación de ingresos que se destinen a actividades de manejo y administración de dichas áreas; revisión integral del funcionamiento de la Red Automática de Monitoreo Atmosférico para su mejoramiento; fomento al uso de combustibles alternos; mejoramiento de los programas de verificación vehicular y control de emisiones industriales; programas de participación ciudadana en apoyo a dichas políticas. Con PEMEX se buscará coordinarse para mejorar la calidad de los combustibles y para la instalación de sistemas de recuperación de vapores; con la SETRAVI para el mejoramiento del transporte y con la Secretaría de Desarrollo Económico para la identificación de actividades agropecuarias de alto rendimiento y su promoción.

Finalmente las orientaciones programáticas relativas a la prevención de desastres plantea como medida para reducir la vulnerabilidad la actualización de la zonificación vigente de riesgos físicos, señalando con precisión los niveles de sismicidad, las zonas de inundables, de riesgos provenientes de infraestructuras especiales tales como gasoductos, oleoductos y cableados de alta tensión. Además se estima conveniente la revisión de los niveles de riesgo en el manejo, transportación y almacenaje de productos peligrosos en vista de actualizar los reglamentos correspondientes, así como para la definición de rutas y horarios pertinentes. La continuación de los estudios referentes a la Alerta Sísmica y su instalación en edificios públicos y núcleos habitacionales importantes se considera necesario. Finalmente se prevé la necesidad de definir el equipamiento que en situación de contingencia será utilizado para la atención a la población (DDF, 1996: 61 y 62).

3. Evaluación de la estrategia

Para el desarrollo de esta apartado, se han elegido cuatro temas, con el fin de evaluar la estrategia de desarrollo urbano en la parte correspondiente al punto 2. Estructura urbana y 3. Orientaciones programáticas (DDF, 1996, 39 y 57). El objetivo es analizar estos cuatro aspectos para tener una visión más amplia de la aplicación y efectividad de

los programas de planeación en el DF. Consideramos que la vivienda, el suelo urbano, los usos del suelo y la vialidad y transporte son puntos críticos de la estrategia del PGDU.

A. Situación actual de la vivienda

Las formas de ocupación de la vivienda para el DF, en 1990, correspondía del total un 65 por ciento propia, el 24 por ciento rentada y el resto estaba sujeta a otros tipos de ocupación no especificados. Según el XII Censo, en el 2000 se cuenta con 17'968,895 habitantes para la ZMCM y con 4'143,905 viviendas particulares de las cuales más del 50 por ciento pertenecen al DF. La vivienda en el DF se concentra en las delegaciones Iztapalapa 19.2 por ciento, Gustavo A. Madero 14 por ciento, Coyoacán 7.7 por ciento; su menor concentración se dio en Milpa Alta 1.0 por ciento, Cuajimalpa 1.6 por ciento y Magdalena Contreras 2.5 por ciento. En los municipios conurbados se tiene una concentración de vivienda en Ecatepec 17.2 por ciento, Nezahualcóyotl 13.7 por ciento y Naulcalpan 9.9 por ciento con menor presencia Papalotla 0.04 por ciento, Isidro Fabela 0.08 por ciento y Temamatla 0.09 por ciento. En el año 2000 los municipios conurbados en conjunto adquieren mayor presencia en el número de viviendas con relación a 1995.

El déficit habitacional en el DF se calcula en 294,459 unidades, para el período 1995-2000, los más afectados son los sectores populares. Ese total se distribuye en 198,291 unidades por necesidad de mejoramiento y 96,168 por necesidad de vivienda nueva; el primer rubro incluye la carencia de infraestructura y servicios básicos en viviendas y colonias. El déficit se concentra principalmente en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón (Fecime, 2000b).

Con base en el Censo de Población en 1995 se calculaba que alrededor de 309 mil viviendas eran habitadas en condiciones de hacinamiento, 314 mil eran precarias y 465 mil estaban en franco deterioro por la antigüedad de la construcción y la falta de mantenimiento. En dicho año, casi el 30 por ciento de las viviendas carecían de agua potable en su interior y de un adecuado sistema de drenaje. Además, el 18.7 por ciento

no contaba con techo permanente y el 14.8 por ciento se encontraba en situación de hacinamiento. A ello se suma la mala calidad de los materiales de construcción y de los acabados, así como la creciente vulnerabilidad que afecta a importantes sectores de la población, y la poca atención a la vivienda rural principalmente la ubicada en el suelo de conservación.

Las viviendas que presentan condiciones inadecuadas por la predominancia de materiales precarios en su construcción se presentan en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Tlalpan y Azcapotzalco. Las delegaciones que concentran un mayor número de colonias con vivienda deteriorada y precaria con relación al total de cada unidad político administrativa son Milpa Alta, Álvaro Obregón, Venustiano Carranza, Tláhuac e Iztacalco.

Además, en el DF existen 394 conjuntos habitacionales mayores a de 100 viviendas de interés social y más de 5 mil con menos de 100. En conjunto alojan a un poco más de un millón de personas en 270 mil viviendas, con una densidad de población elevada. El conjunto habitacional más grande del Distrito Federal es el denominado Los Culhuacanes, Coyoacán, con 25 mil viviendas. De los conjuntos, con antigüedades mayores a los 10 años, 64 por ciento presentan problemas en sus sistemas hidrosanitarios, gas, uso de energía eléctrica, a lo que se suman la morosidad en los pagos del crédito hipotecario, el abandono e invasión de las áreas comunes (individual o colectivamente), la falta de espacios para la recreación y cultura y en general problemas de convivencia e inseguridad. Los conjuntos habitacionales con mayor deterioro son principalmente el de Vallejo La Patera, en Gustavo A. Madero, Santa Cruz Meyehualco, Ejército de Oriente zona Peñón, en la delegación Iztapalapa, así como en Villa Centroamericana,

La vivienda rural ubicada en el suelo de conservación, representa otra de las problemáticas relacionadas con el tema. Las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Tláhuac, Tlalpan, Milpa Alta y Xochimilco agrupan 42 poblados rurales del DF, de los cuales 35 se concentran en el suelo de conservación. Estos poblados se caracterizan en general por una traza urbana irregular, han visto duplicada su población y área urbana en los últimos 15 a 20 años, por ejemplo, en Tlalpan, San Andrés Totoltepec

pasó de 26,800 hab. en 1995 a 31,443 en 1998; se presentan altos índices de hacinamiento, déficit y condiciones precarias de vivienda, así como escasez e irregularidad en la prestación de servicios urbanos básicos: electricidad y alumbrado público, agua potable y drenaje, transporte público y recolección de residuos sólidos urbanos.

La construcción de redes de agua y drenaje se ve obstaculizada por una topografía muy accidentada y un subsuelo de origen volcánico, particularmente en los poblados de la montaña,¹⁴ los servicios de educación y salud también muestran insuficiencias. Las vialidades regionales e interurbanas que dan servicio a los poblados son por lo general escasas o de poca calidad en su superficie de rodamiento. Las viviendas de la zona se caracterizan por emplear materiales de construcción precarios o de reuso, algunos de ellos salidos de demoliciones y remodelaciones.

B. Asentamientos irregulares

Dentro de la estructura habitacional existen asentamientos en condiciones de marginación y de alto riesgo. Estos asentamientos están habitados por los estratos de ingresos más bajos de la población, la escasez de recursos los obliga a ubicarse en zonas no aptas para el desarrollo urbano o en edificaciones dañadas o construidas de manera precaria. En ocasiones son zonas de alto riesgo o que carecen de servicios básicos de drenaje y agua o presentan condiciones de poca habitabilidad, por el tipo de materiales y la distribución de cuartos existentes, y de hacinamiento porque la vivienda es compartida por dos o más familias. Destacan las vecindades con alto riesgo estructural en la zona central, los asentamientos irregulares y los asentamientos ubicados en barrancas y terrenos de alto riesgo en la periferia y en suelo de conservación.

¹⁴ Nos referimos a San Andrés Ahuayucan, San Francisco Tlanepantla, San Lorenzo Atemoaya, San Mateo Xalpa, Santa Cecilia Tepetlapan y Santiago Tepalcatlapan, ubicados en la delegación Xochimilco.

Cuadro Núm. 6
Crecimiento de Asentamientos Irregulares en el DF

Año	Asentamientos			Regularizados por Prog. Desarrollo Urbano			No regularizados		
	Núm.	Familias	Superficie Ha.	Núm.	Familias	Superficie Ha.	Núm.	Familias	Superficie Ha.
1992	492	24,600	3,444	75	3,750	525	417	20850	2,919
1998	560	32,480	4,480	108	2,030	280	452	30,450	4,200
2000	601	37,262	5,107	73	10,028	260	528	27,234	4,847
2002	890	54,720	2,728	86	12,257	313	804	42,463	2,415

Fuente: Estudio interno SEDUVI-CORENA.

Según cifras oficiales¹⁵, en diez años los asentamientos crecieron en números absolutos 398 y en familias más de 30 mil. Con una superficie anual promedio de 1,576 hectáreas. La mayoría de estos asentamientos se ubican en suelo de conservación, lo cual hace más agudo el problema. (Cuadro 6)

C. Agentes sociales y la problemática de la producción de la vivienda

Son preocupantes las limitaciones existentes en la producción de vivienda. De acuerdo a información del Instituto de Vivienda del GDF, durante la administración de 1997-2000, se construyeron 2,347 viviendas en 1998, si bien al mes de julio de 1999 se habían alcanzado ya 3,833 unidades. En ese mismo período se adquirieron 368,000 m² de suelo para la construcción de vivienda y se desincorporaron del patrimonio del GDF 243,000 más para ese fin. Asimismo se adquirieron 296 viviendas para ser amortizadas por sus ocupantes. Además, a través de la inversión privada en vivienda de interés social, se terminaron a julio de 1999 cerca de 7,000 mil más, encontrándose en proceso de construcción hasta ese mes 10,000 más. (*2º Informe de Gobierno del DF*)

El financiamiento a la producción de vivienda por parte del sector público es cada vez menor para los sectores de ingresos bajos. La inversión directa por parte del Estado en programas de vivienda se ha visto drásticamente reducida. La restricción también se

¹⁵ Al año 2005, las diferentes dependencias que atienden este problema no han dimensionado en su totalidad los asentamientos irregulares, debido a que aplican diversos criterios para caracterizarlos, por ello, pensamos que estas cifras son conservadoras.

ha reflejado en la disminución de la superficie construida, principalmente en las viviendas producidas por los organismos públicos. Por ejemplo, Infonavit disminuyó 10 m² la superficie de la vivienda en los últimos 20 años. En cuanto al sector inmobiliario privado se observa que su orientación es principalmente hacia los sectores de ingresos medios y altos, que resultan mucho más rentables y de más rápida recuperación del capital.

El proceso de autoconstrucción, principalmente el de la habitación popular, está fuera del proceso técnico racional y los materiales que se adquieren en pequeñas cantidades a un precio arbitrario hacen que en el futuro el costo de autoconstrucción sea elevado a comparación de las viviendas construidas formalmente. En el caso del INVI, con su programa de Vivienda Nueva Progresiva, atiende parte de este tipo de producción de vivienda, sin embargo por no ser de los programas prioritarios, la autoconstrucción presenta poca atención institucional en general y los que atienden deben de ser grupos organizados, no se presta atención individual.

Así, hoy la vivienda popular tiene una serie de problemas entre los cuales destacan: la inexistencia de programas acordes a los niveles socioeconómicos de la población mayoritaria; la reducción de la acción de las instituciones públicas; la desregulación, privatización y creciente eliminación de subsidios; una incompatibilidad entre la tierra disponible para llevar a cabo programas de vivienda popular y la dotación de servicios, principalmente agua; la escasa o nula producción de vivienda para renta y la existencia de casi un millón de metros cuadrados de suelo desincorporado a organizaciones sociales urbanas tanto independientes como pertenecientes a distintos partidos políticos, en los cuales, por diferentes problemas como las escrituraciones, no se pueden llevar a cabo programas de vivienda popular. A los que se suma la falta atención a la vivienda rural.

D. Acciones institucionales que afectan la generación de vivienda

Aunado a la problemática económica que dificulta en gran medida la construcción de vivienda, existen otra serie de factores que encarecen o vuelven irrealizables muchos proyectos, aspectos que no fueron desarrollados en la estrategia del PGDU. Entre estos

destaca la incongruencia entre las leyes, reglamentos y normas. Son varias las dependencias que participan en los trámites, entre otras, la Secretaría de Obras y Servicios en la revisión de capacidad de agua y drenaje; la Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI) en cuanto a los estacionamientos; el INAH para las zonas históricas; la Dirección de Sitios Patrimoniales y Monumentos del DF; la Secretaría del Medio Ambiente, para la regulación ecológica; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en materia de control del suelo urbano y la construcción; etcétera. Todo esto provoca que los trámites sean difíciles y largos y que el costo de la vivienda se incremente notoriamente, impactando al beneficiario final, por lo que se aleja cada vez más a los sectores de población más necesitados, haciendo necesario buscar mecanismos de coordinación interinstitucional que reduzcan los problemas existentes.

Hoy, para ser sujeto de crédito del FOVI para una vivienda de 45 m² y un costo de 130 salarios mínimos valor sustituto FOVI (186 mil pesos en diciembre de 1999), se tienen que demostrar ingresos más de siete veces salario mínimo mensual (smm). Asimismo en el Infonavit el derechohabiente tiene que obtener una puntuación mínima de 160 para alcanzar el monto máximo de crédito, con un ingreso de cinco smm. Lo anterior ha generado que la vivienda que se destinaba a los sectores populares, sea adquirida por sectores medios, dejando fuera a la población más necesitada. Aunado a esto, los requisitos que Fovi establece se han endurecido notoriamente, entre los que destacan el que en un conjunto habitacional no puede haber más de 30 por ciento de trabajadores de un mismo gremio; no se acepta el ingreso familiar, cuando mucho el ingreso del cónyuge como complementario; no hay créditos para solteros ni para parejas en unión libre, a menos que tengan hijos o dependientes económicos directos.

E. Suelo Urbano

En lo territorial el incremento de la población ha significado la ocupación anárquica e incontrolada de áreas circundantes de la ciudad de origen agrario y privadas. A título de ilustración cabe señalar que la superficie del área urbana del DF aumento de 11,750 has. en 1940 a 66,465 has. en el 2000, un incremento de 57,133 has. con incrementos

anuales promedio en los últimos quince años de 682.3 has. Esta superficie no considera los asentamientos irregulares en suelo de conservación. (Cuadro 7)

Una de las características de este crecimiento es la baja densidad bruta promedio en el suelo urbanizado del DF, cuyos valores han pasado de 140 hab/ ha. en 1940 a 125 hab./ha. en 2000, que han requerido de una producción de suelo por habitante en los últimos veinticinco años de 103 m² / hab.

Cuadro Núm. 7
Incrementos de población y superficie en el Distrito Federal 1940-2000

Año	Habitantes	Superficie urbana Ha.	Total de viviendas	Densidad hab/ha	Incremento población	Incremento superficie Ha.	Incremento viviendas	Incremento acumulado sup. Ha.	Porcentaje de incremento	densidad domiciliaria
1940	1,644,921	11,750		140						
1950	3,050,442	22,989	626,262	133	1,405,521	11,239		11,239	95.7	4.9
1960	4,870,876	36,795	902,083	132	1,820,434	13,806	275,821	25,045	60.1	5.4
1970	6,874,165	46,772	1,219,419	147	2,003,289	9,977	317,336	35,022	27.1	5.6
1980	8,024,498	58,648	1,754,727	137	1,150,333	11,876	535,308	46,898	25.4	4.6
1990	8,235,744	64,499	1,799,410	128	211,246	5,851	44,683	52,749	10.0	4.6
1995	8,489,007	68,883	2,011,446	123	253,263	4,384	212,036	57,133	6.8	4.2
2000	8,605,239	68,883	2,132,413	125	116,232	-	120,967	57,133	-	4.0

* Hugo García Pérez indica que el Departamento del DF en sus estudios obtienen una superficie para 1940 de 11,754 has.

Fuente: Elaboración con base en INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda 1940-2000, Aguascalientes, 2000.

La existencia de los asentamientos irregulares y la especulación, la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo urbano y de importancia ecológica entre otros problemas, se aprecian como evidencias de la inexistencia de una política integral de suelo urbano, que haya planteado el papel estratégico de suelo urbano en el proceso de urbanización para permitir un ordenamiento real del territorio, tanto en el nivel nacional y como en ámbito del DF y metropolitano. En el nivel metropolitano, el incremento acelerado de superficie, producto de la expansión urbana, parece ser que ha sido causado por no haber aplicado mecanismos eficientes de control.

La expansión de la mancha urbana, en 1950 ella cubría alrededor de 20.6 mil hectáreas, 37.1 mil en 1960, 70. 8 mil en 1970, 92. 8 mil en 1980, 127. 8 mil en 1990 y 150.2 en el 2000, es decir que el ritmo de la expansión urbana ha declinado en las últimas décadas, ya que entre 1950 y 1970, en 20 años, el área urbana aumentó alrededor de 240 por ciento mientras que en los últimos 20 años, entre 1980 y el 2000, el incremento ha sido de un 160 por ciento. En los municipios conurbados del Estado de México, entre 1950 y 1970 la mancha urbana creció 2237% (ya que partió de una base muy pequeña) mientras que entre 1980 y el 2000 se incrementó un 245%. Es decir, que si bien ha continuado el patrón extensivo de crecimiento periférico de la

metrópoli, la caída en el aumento de la población, incluso en el Estado de México, ha traído aparejado también una baja importante en el ritmo de la expansión territorial en esa parte de la metrópoli (Cuadro 8).

Otro factor, es la responsabilidad administrativa que se ha diluido en los tres niveles de gobierno, la cual no se lleva a cabo de manera coordinada. Por ejemplo, al interior del gobierno del DF existen diversas dependencias que tienen responsabilidad en el suelo urbano (SEDUVI, Secretaría de Gobierno, Oficialía Mayor, Tesorería y Secretaría de Medio Ambiente) las cuales tienen comunicación y en ciertos casos coordinación, sin embargo no existe política general vinculada con objetivo, metas y estrategias comunes. En el Estado de México la situación ha sido la misma: una gran dependencia como Auris se encargó de la política del suelo y luego una Secretaría de Desarrollo Urbano. Así mismo en esta política la presencia de CORETT, le ha conferido una característica de acción “saneadora” más que “preventiva”.

El resultado es que ciudad ha crecido con la participación de dos mercados paralelos e interrelacionados; uno el formal y en apariencia regular y otro periférico, informal e irregular, mercados caracterizados por el abuso y el fraude, pero funcional a la acción pública. La oferta del mercado formal se ha dirigido a satisfacer la demanda de población de los sectores medios y altos mediante la vivienda residencial; la de empresarios industriales para construir naves industriales; la de empresarios comerciales para locales comerciales y la del sector financiero -grandes corporativos- y gobierno en sus necesidades de oficinas administrativas.

F. Vialidad y Transporte

La estructura vial de la zona metropolitana tiene su origen en la retícula ortogonal del Distrito Federal que data desde los asentamientos aztecas y de la reconstrucción colonial. Esta malla reticular que fue fortalecida por la construcción de los ejes viales a finales de los años setenta y por la obra de los anillos concéntricos (Periférico y Circuito Interior), dieron efecto de barrera a la movilidad en las áreas interiores, lo cual causó

múltiples conflictos en cada intersección con las arterias que las cruzan radialmente hacia el exterior.

La zona poniente del Distrito Federal es donde se presenta mayor conflicto en la ciudad, debido a la concentración de infraestructura vial. La topografía del poniente había impedido la integración de una red vial que permita el desplazamiento en todas las direcciones comunicándose por medio de las calles que se interceptan al par vial Revolución – Patriotismo y al Anillo Periférico. Esta situación provocaba la saturación casi permanente del Anillo Periférico a todas las horas durante el día, especialmente en el tramo comprendido entre San Jerónimo y Viaducto Miguel Alemán. Con las nuevas vialidades se pretende mitigar esta situación.

Las intersecciones conflictivas en el poniente son: el Anillo Periférico – Barranca del Muerto, Calzada los Leones – 5 de Mayo, Calzada los Leones – Centenario, periférico – Rómulo O’Farril, San Antonio – Eje 5 Poniente y Eje 5 Poniente Camino Real de Toluca.

Por el oriente, la accesibilidad y distribución vehicular al DF y su zona periférica presenta serias deficiencias ante la saturación de su eje principal que es la Calz. Ignacio Zaragoza, misma que a pesar de ser una vía de acceso controlado desde el distribuidor de Ermita Iztapalapa hasta su conexión con el viaducto se satura durante la mayor parte del día prestando servicio a un promedio de 7 mil vehículos en la hora de máxima demanda (HMD), de los cuales 42 por ciento es transporte público de pasajeros y de carga.

La sección vial de la conexión de la carretera Los Reyes - Texcoco con la Calz. Ignacio Zaragoza es insuficiente, por ella que circula un volumen de 4 mil vehículos de los cuales más del 50 por ciento son vehículos de pasajeros y de carga siendo éste y la salida a Puebla por la Calz. Ignacio Zaragoza los puntos neurálgicos y deteriorados del oriente, enriquecidos con el anarquismo del Cetram Santa Marta Acatitla.

La zona sur presenta restricciones para su crecimiento en el área de reserva ecológica. La Calz. Ermita Iztapalapa corredor que presta servicio a fuertes volúmenes

de tránsito, es otra alternativa de comunicación poniente - oriente. (Secretaría de Transporte y Vialidad, 2000)

G. Sistema de transporte de pasajeros en el Distrito Federal

El uso de los modos de transporte se transforma entre 1983 y 1994 a favor de los modos más ineficientes: los colectivos incrementan su participación de 8.2 por ciento en 1983 a 55 por ciento en 1994, en detrimento del metro que baja de 29 por ciento a 13 por ciento y los autobuses urbanos R 100 de 26 por ciento a 7 por ciento. (Secretaría de Transporte y Vialidad, 2000)

El Sistema de Transporte Colectivo Metro ha disminuido su participación debido a la limitada e inadecuada localización de algunas rutas, el incremento en los tiempos de trasbordo, la reducción en la eficiencia del sistema, la competencia de las modalidades de superficie y la inseguridad que prevalece en las estaciones, además del rezago en el precio del boleto con subsidios del orden de 3 veces el costo del boleto.

En 1999 registró cerca de 4 millones de usuarios, incluida la Línea B que comunica Buenavista con Ecatepec y presta servicio a la zona nororiente de la ZMCM, en beneficio principalmente de los habitantes de los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl. Su conclusión propiciará la disminución del transporte colectivo que actualmente llega a los CETRAM Indios Verdes y San Lázaro, con la consecuentemente reducción de la circulación de vehículos por la Autopista México - Pachuca - Av. Insurgentes, Av. Central -608 y Oceanía, contribuyendo a disminuir la contaminación ambiental.

El Servicio de Transportes Eléctricos es la primera empresa multimodal de transporte de la Ciudad de México al administrar y dar el servicio a través de trolebús, tren ligero y autobús, contando también con el Servicio Integra especializado para las personas con discapacidad y de la tercera edad. Transporte más de 350 mil usuarios al día. (Fecime, 2000b)

En 1997 el Gobierno del Distrito Federal puso en marcha el Programa Integral, que destino 20 unidades tipo Metrobús Catosa y 5 trolebuses, adaptadas para dar servicio a personas con discapacidades y a personas de la tercera edad, distribuidas en 7 rutas seleccionadas estratégicamente, en una longitud de 472.74 kilómetros.

Por el contrario, el transporte público concesionado con itinerario fijo (microbuses, combis y autobuses) ha experimentado un espectacular crecimiento, actualmente los microbuses y combis efectúan casi el 60 por ciento de los viajes/persona/día, en un parque vehicular que ha concluido su vida útil, y que su mantenimiento y renovación se limita porque casi la totalidad pertenece a propietarios individuales.

Los Centros de Transferencia Modal CETRAM constituyen elementos estructuradores del desarrollo urbano. En el DF existen 38, por ellos se movilizan más de 5.5 millones de personas al día, con un parque vehicular de 32,600 unidades. El 47 por ciento de los ramales tiene como destino el DF y 53 por ciento los municipios conurbados. Los Centros de transferencia de las delegaciones periféricas Gustavo A. Madero e Iztapalapa (Indios Verdes, Pantitlán, La Raza, El Rosario, Zaragoza, Martín Carrera y Politécnico) captan 51 por ciento de los usuarios, de los cuales 90 por ciento utiliza el metro como segunda alternativa de transporte (Fecime, 2000b). A pesar de la importancia de estos centros, la atención del gobierno ha sido baja, con la consecuente manifestación de caos a su interior y en las zonas aledañas (Indios Vedes, Pantitlán y Tacuba), así como el incremento del comercio informal (ambulante).

El número de vehículos particulares en el Distrito Federal y los municipios conurbados asciende a poco más de tres millones de unidades, su crecimiento tan vertiginoso ha rebasado la capacidad de la infraestructura vial acentuando los conflictos viales e impactando en la reducción de la velocidad, constituyéndose en un gran emisor de contaminantes (contribuyen con 75 por ciento del total de emisiones contaminantes del aire) y una de las modalidades más ineficientes en términos del número de personas transportadas.

La demanda de estacionamientos públicos se estima en 1.6 millones de cajones, de los cuales 90 por ciento están en vía pública (permitidos y prohibidos). La mayor

oferta y demanda se da en las delegaciones centrales, con una baja rotación de 1.1 en estacionamientos públicos. Hemos calculado que, si se ocuparan los espacios previstos en edificios y lotes se abatiría hasta en un 32 por ciento la ocupación en vía pública, con lo cual se agilizaría el tránsito vehicular. En materia de estacionamientos periféricos con tarifas diferenciales que fortalezcan los puntos de contacto intermodal y propicien la disminución en el uso del vehículo particular, no se tiene por el momento ningún avance. Sin embargo, con el fin de desalentar el uso del vehículo, se viene reordenado el espacio de estacionamiento en la vía pública en zonas con demanda alta sobre todo de la delegación Cuauhtémoc colocándose parquímetros en banquetas y por medio de un programa de inmovilizadores. Llama la atención que con base en el PGDU no se haya puesto en marcha un programa de estacionamientos que evite acceder al centro de la ciudad y el cobro de tarifas diferenciadas, en su aspecto del usos del suelo.

H. La movilidad de la población

La movilidad de la población analizada en el ámbito regional es un claro reflejo de la estructura urbana de la Ciudad; el número de movimientos (viajes) y los índices de movilidad reflejan grado de dependencia o interrelación de unas entidades con otras; que se dan a partir de las tendencias del desarrollo urbano: localización de actividades económicas (centros de producción, comercio) y de zonas habitacionales. Esto permite identificar una interrelación entre delegaciones y municipios que no corresponden con los denominados sectores metropolitanos por el Programa General de Desarrollo Urbano 1996.

En esta materia la información existente proviene de la encuesta origen y destino de 1994, a más de 10 años no se cuenta con información actualizada para poder analizar cómo se establece esta relación, para cuantificar la población flotante que hace usos de los servicios e infraestructura del DF y para apreciar si cambió la relación de las zonas dormitorio del oriente con las que tienen mayor dinamismo económico en el centro y norte de la metrópoli.

I. Agua y Drenaje

Una de las principales problemáticas para el abastecimiento de agua es la pérdida del equilibrio geohidrológico en todas las cuencas de la Región Centro de México, incluyendo la del Valle de México, por la desaparición acelerada de áreas de recarga, por la inadecuada explotación de sus acuíferos y por el uso irracional del recurso hidráulico. En los últimos años las medidas orientadas a revertir en el DF estas tendencias históricas impulsadas por el GDF, particularmente por la Secretaría del Medio Ambiente y la de Obras y Servicios, se centran en campañas de reforestación, protección de las zonas de conservación, explotación racional de pozos y corrientes superficiales y en la elaboración de proyectos para conocer y explotar racionalmente las micro cuencas y para la atención de zonas de recarga de acuíferos. Sin embargo el deterioro es tal, que se mantienen la erosión y deforestación, los escurrimientos en exceso al sistema de drenaje, la inestabilidad de barrancas y el peligro de vidas humanas, la posibilidad de contaminación por lixiviados y descarga de aguas residuales a suelos permeables y grietas naturales sigue latente; en las partes bajas del Valle, la evolución de hundimientos y aparición de grietas, inducidos por la sobre explotación de los acuíferos, continúan afectando patrimonio urbano y ambiental en amplias áreas de la ZMVM.

Existe un déficit creciente en el abastecimiento de agua potable y desigual distribución de la misma en todas las entidades estatales que integran la Región Centro, en la Megalópolis, en las zonas metropolitanas particularmente la del Valle de México y al interior del Distrito Federal. Este déficit histórico es resultado no sólo de una demanda excesiva mayor al volumen disponible, sino por el derroche en el riego de parques, jardines y lavado de inmuebles, por la utilización de agua potable en procesos industriales, por la existencia de tomas clandestinas y fugas en la red provocada por tuberías obsoletas, movimientos y fracturas en el subsuelo, instalaciones deficientes y materiales de mala calidad, por los excesos de presión hidráulica en distintos puntos de la red y por el escaso desarrollo de sistemas de tratamiento de agua tratada y de su escasa demanda.

A lo anterior deberá agregarse la insuficiencia en la infraestructura hidráulica y la subutilización relativa de la misma expresada en las zonas sujetas a tandeo, en las obras inconclusas del Acuaférico y en el desaprovechamiento de los escasos caudales de agua tratada.

Pese a las iniciativas del GDF a través de la Secretaría de Obras y Servicios los problemas de tandeo se mantienen, aunque con menor intensidad que en el pasado reciente, la recuperación de aguas no puede avanzar con mayor rapidez por los recortes presupuestarios del gobierno federal, la recuperación tarifaria enfrenta problemas de orden político y la concreción de proyectos para recarga de acuíferos se encuentra en una fase incipiente.

Las zonas de montaña, por su relieve topográfico y peculiaridad geológica dificultan la introducción de redes de drenaje en concentraciones urbanas, facilitando la contaminación del subsuelo y de los mantos acuíferos. La alternativa no necesariamente se encamina a repetir el patrón tradicional de drenaje, la búsqueda de tecnologías apropiadas resulta adecuada. Pero la población de escasos recursos no las acepta, un ejemplo se presenta en el Ocotil en Magdalena Contreras.

La intensificación en la producción, y reuso de aguas tratadas es una asignatura pendiente. La infraestructura en la producción y reuso de aguas tratadas es obsoleta desde el punto de vista tecnológico y la poca agua que se trata no se comercializa porque la tarifa del agua potable es inferior a la tratada pese a que el costo de la primera es mayor que el de esta última.

Un presupuesto a la baja para obra hidráulica en el DF, cuya caída de 6.2 mil millones de pesos constantes a 3.2 mil millones de pesos en el período 1992-1998, completa la problemática hidráulica. (Secretaría de Obras y Servicios)

La magnitud de los problemas planteados es tal, que las medidas recién emprendidas son insuficientes para superarlos, más aún, la permanencia del desequilibrio geohidrológico, los volúmenes que se pierden por fugas y tomas clandestinas, la existencia de las zonas sujetas a tandeo, los bajos índices de producción y utilización de agua tratada y los riesgos potenciales de inundación de

áreas bajas y de inestabilidad de laderas en cañadas y barrancas, promueven conflictos sociales y profundizan rezagos en el desarrollo urbano, cuyo modelo histórico, pese a los esfuerzos recientes para su reorientación, mantiene un crecimiento territorial desordenado, exclusión social y sobre explotación y deterioro de los recursos naturales, elementos todos ellos que cuestionan la viabilidad económica, social y ambiental de la ZMVM.

En suma, estas tendencias permiten concluir que desde una perspectiva histórica se ha realizado un manejo inadecuado del recurso hidráulico y que las recientes medidas encaminadas a revertir dichas tendencias resultan aun insuficientes.

J. Medio Ambiente

El Distrito Federal es el núcleo de un sistema megalopolitano depredador del entorno natural y rural que provoca: la sobreexplotación del acuífero regional y extrarregional; cambio anárquico de los usos del Suelo de Conservación a Suelo Urbano; contaminación de suelos, agua y aire, contaminación por ruido en cruceros conflictivos, contaminación visual, etc. Porque persisten prácticas económicas, políticas y sociales antagónicas al esquema de desarrollo ambiental sustentable de la Cuenca del Valle de México.

El automóvil particular aporta el 89.5 por ciento de la contaminación generada por el parque automotor en la ZMVM y origina problemas de salud en la población. En 1996, la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) estimó que en condiciones de contingencia atmosférica (más de 250 puntos IMECA) hay un incremento de 522,000 personas con síntomas respiratorios, lo que equivale al 6 por ciento de la población del DF. Algunas estimaciones señalan que, en 1996, había en la metrópoli 5,228 pacientes con bronquitis crónica (GDF, 1998).

El suministro de agua potable al DF es complicado y costoso, debido a la heterogénea distribución de la población en el territorio. La disponibilidad del líquido, así como los problemas propios de su distribución, tratamiento y evacuación han originado un rezago de la oferta en relación con la demanda.

La presión social sobre el territorio rural acelera los procesos de degradación ambiental. Según la dirección general de construcción y operación hidráulica para 1996 se clasificaron en el DF, 127 zonas de alto riesgo; entre estas destacan las delegaciones con mayor susceptibilidad de presentar derrumbes e inundaciones en época de lluvias, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Iztapalapa, Magdalena Contreras y Tlalpan

Las tendencias actuales señalan una pérdida anual de 6.2 ton/año de suelos, a consecuencia de la expansión urbana; la superficie urbanizada creció 7 veces de 1970 a 1990. y la superficie boscosa disminuyó en ese mismo lapso un 12 por ciento, las zonas agropecuarias 24 por ciento y el área de matorrales 35 por ciento (Fecime, 2000b).

La expansión urbana afecta las condiciones de vida de la población campesina del DF y promueve su desarraigo, dificulta la protección de las superficies de recarga de acuíferos y las áreas de preservación ecológica, estas incluyen al Suelo de Conservación, los parques nacionales y estatales y las áreas naturales protegidas del Estado de México, las cuales reúnen ecosistemas extremadamente frágiles e importantes, cuya pérdida y deterioro contribuye al mayor desequilibrio ecológico del Valle de México.

El manejo de los residuos sólidos urbanos se caracteriza por el enorme volumen de residuos generados, éstos pasaron de unas 11,140 t/d, en 1995, equivalentes a 1.31 kg/hab/día, a cerca de 11,800 t/d, en 1999, equivalentes a 1.35 kg/hab/día. De ese total, casi 20 por ciento se le atribuye a la población flotante, por ejemplo, a mediados del decenio de 1990, se estimaba que a ésta población le correspondía 0.27 kg/hab/día (DDF, 1995, 126). Además, hay que considerar el depósito del cascajo que resulta de la construcción, remodelación y demolición de edificios y otras obras, que en ocasiones se depositan en las barrancas de Álvaro Obregón, las faldas del Ajusco y en la zona chinampera de Tláhuac y Xochimilco. La situación actual en lo referente al confinamiento final de residuos sólidos es crítica ya que el DF cuenta con dos rellenos sanitarios (Bordo Poniente y La Caldera, Santa Catarina), que están a punto de finalizar su vida útil.

K. Estructura urbana

En la formación actual de la estructura urbana del Distrito Federal han estado presentes dos grandes criterios rectores que han estado estrechamente vinculados a la economía y al proceso de poblamiento, aunque persisten una serie de construcciones de la ciudad prehispánica de las que destacan el Templo Mayor, Cuicuilco, Tenayuca y Cerro de la Estrella. El primer criterio tiene su origen en la traza colonial con base en su conformación de damero y podríamos clasificar como organización espacial histórica y el segundo fue el proyecto de regeneración urbana para adaptar la ciudad a las nuevas condiciones, se propuso como eje fundamental la construcción de una estructura ortogonal mediante el trazado de ejes viales y complementado con un circuito interior.

En el primer caso su evolución se fue transformando hasta formar una estructura radial, donde el crecimiento urbano ha tenido lugar a lo largo de vialidades regionales, carreteras a Puebla, Toluca, Cuernavaca y Pachuca, y sobre corredores primarios.

En esta estructura radial el núcleo es el centro histórico, que en alguna época se quiso formar el primer anillo, de ahí parten y pasan las principales avenidas que eran los caminos que unían al centro con los poblados tradicionales localizados en el Valle, que con la urbanización se han convertido en corredores comerciales y manufactureros como Calzada de Tlapan, Av. Pino Suárez, Av. 20 de Noviembre, San Juan de Letran (ahora Eje Central), Izazaga, Fray Servando Teresa de Mier, Calzada México Tacuba, Av. Cincunvalación, Calzada Vallejo. Además, se construyeron otros grandes corredores de servicios, principalmente para el sector financiero como las Av. Insurgentes y Paseo de la Reforma.

Del periodo colonial se han conservado varios edificios entre los que destacan: numerosas iglesias y conventos, y diversos edificios civiles, los cuales desde el punto de vista de la conservación del patrimonio histórico y cultural constituyen la característica más relevante del Distrito Federal.

En esta estructura el ferrocarril constituye un factor clave para la organización del territorio y principalmente en el desarrollo económico, dando salida a las materias

primas y agilizando la importación de manufacturas. Las vías del ferrocarril dan estructura a la zona norte de la ciudad y sus conexiones hacia el exterior son la base para el trazado de avenidas importantes.

La estructura de corredores urbanos ha sido soportada por vialidades secundarias y terciarias, cuya función ha sido la comunicación entre barrios y colonias.

Por otra parte, esta estructura tradicional se unía con la organización de los barrios tradicionales asimilados por la expansión del área urbana. Los barrios aunque quedaron dentro del proceso de expansión urbana no perdieron su identidad, por el contrario apoyaron y sustentaron la organización espacial de la ciudad, como por ejemplo San Ángel, Coyoacán, Portales, Tacubaya, Tacuba, Iztapalapa, Azcapotzalco, Tlalpan y Xochimilco.

Cuando la ciudad inicio su etapa de modernización y expansión hacia el estado de México, en 1950, mediante la formación de colonias populares, fue necesaria la adecuación para que el funcionamiento estuviera acorde a las necesidades del nuevo proceso urbano e industrialización, de esta forma se construyó el Viaducto y después el Anillo Periférico, grandes vialidades que vinieron a dividir la ciudad, en cierta forma.

A estas nuevas vialidades se integra la construcción de grandes equipamientos como el Centro Médico Nacional, el Auditorio Nacional, Ciudad Universitaria, Estadios Deportivos, así como (decenio de los sesenta el estado afronta el problema de la vivienda construyendo un sistema urbano de vivienda plurifamiliar) se inicia la construcción de grandes conjuntos multifamiliares: Tlatelolco, Unidad Independencia, Miguel Alemán, Santa Fe, entre otros. Con esto se dan las bases para el aislamiento de las actividades industriales, comerciales y habitacionales. Las calles van perdiendo su vitalidad y poco a poco se van convirtiendo en corredores urbanos concentradores de actividades comerciales, cuyas consecuencias son la fragmentación de la ciudad y la perdida de los espacios públicos para los peatones, ello ha inhibido la solidaridad y la cooperación social.

Por otra parte, el Departamento del Distrito Federal satisface las necesidades de vivienda de un importante sector de la población mediante proyectos horizontales de

lotes en San Juan de Aragón. Posteriormente en los años setenta el Estado crea diverso organismos de vivienda como INDECO, INFONAVIT y FOVISSSTE, por medio de lo cual se generaliza la construcción de grandes conjuntos habitacionales que forman áreas dormitorio con equipamiento y servicios básicos.

Otros organismos creados como FONHAPO trabajan con conceptos diferentes para dotar de habitación a sectores de escasos recursos, los proyectos construidos se basan en vivienda progresiva; que ofrecen a las familias un lote con servicios donde se puede construir una vivienda mínima o pie de casa, de modo que adquirientes las podrían ir ampliando a través del tiempo.

El resultado de los proyectos mencionados fue la expansión horizontal del área urbana, con un promedio de construcción de dos niveles y zonas en proceso de consolidación, llevando a cabo una diferenciación marcada entre las zonas de diversos estratos socioeconómicos.

Esta estructura histórica que presentaba algunas adecuaciones a finales de los años setenta genera grandes conflictos, ya no era funcional a la etapa de desarrollo que se manifestaba en el país y en la ciudad capital, la población crecía a ritmos muy acelerados, la economía se sustentaba en el incremento de la producción petrolera y los niveles de consumo se iban a la alza, lo cual generaba entre otras cosa el aumento del parque vehicular.

El segundo criterio rector en la formación de la estructura urbana fue el adaptar la ciudad ha las nuevas condiciones, por lo cual se puso en marcha un proyecto de regeneración urbana que proponía como eje fundamental la construcción de una estructura ortogonal mediante el trazado de ejes viales y complementado con un circuito interior. Con ello se incentivó el desarrollo del transporte privado

Este nuevo concepto ortogonal se sobrepone a la estructura radial con la que históricamente había funcionando la ciudad. El resultado de esta mezcla fue la formación algunos puntos de conflicto, así como la jerarquización de otros. Además, contribuyó a la segmentación de la ciudad en ámbitos delimitados por los ejes viales, se han formado compartimentos muy bien delimitados que rompen en algunos casos con

la estructura de barrios y colonias, ahora los límites y fronteras son las grandes avenidas unidireccionales de sur a norte; de norte a sur; de oriente a poniente y de poniente a oriente.

Como consecuencia de todos estos procesos la ZMCM en el año 2000, que contiene una población de casi 18 millones de habitantes y una superficie de aproximadamente 150 mil hectáreas, muestra una gran descentralización de su población (sólo el 9.4% de la misma habita las delegaciones centrales), aunque aún el 33% del personal ocupado en actividades económicas se concentra en esas unidades centrales. No obstante, la metrópoli presenta un número muy importante de subcentros, que se fueron multiplicando en las últimas dos décadas.

Con respecto a las vialidades, si bien ellas se fueron completando, resultan insuficientes, particularmente en la zona oriente, donde el Periférico se continuó con bajas especificaciones y sin las características de acceso controlado de los tramos realizados anteriormente; todavía quedan ejes viales y en general obras que no se han llevado a cabo y las conexiones con el Estado de México son bastante problemáticas.

La construcción de vías rápidas se concentra sobre todo en los años 60, y en menor medida en los 90, mientras que los ejes viales se concentran en los 70, y el metro se desarrolló sobre todo en los años 80 (a pesar de la crisis económica casi la mitad de los kilómetros de líneas construidas fueron de esa última década).

Los problemas generados en la estructura urbana, radican en la falta de continuidad de los viaductos y ejes viales con las calzadas y avenidas tradicionales, generando problemas viales, cambio de usos de suelo, concentración de actividades en zonas que no fueron destinadas para ciertos usos, lo que da como consecuencia saturación de las vialidades y problemas de estacionamiento en la vía pública.

Otro efecto de las políticas económicas que incide en la estructura urbana es la formación de zonas homogéneas en donde se concentran equipamientos, servicios, comercio (zona poniente y sur del D. F.) y zonas de segregación socio espacial caracterizadas por la desigualdad en la dotación de servicios y viviendas populares no consolidadas e infraestructura vial en condiciones inadecuadas.

Los subcentros urbanos generados a consecuencia de zonas de intercambio modal tienen una problemática distinta, son áreas donde prolifera el comercio ambulante, reflejo del subempleo y desempleo; además de la inseguridad y los conflictos viales. El centro de la ciudad están presentando despoblamiento a causa del cambio de usos de suelo y a la especulación del sector inmobiliario y se construyen vivienda para sectores de ingresos medios y altos.

CAPITULO TERCERO

ANÁLISIS DE CASO: ÁREAS DE ACTUACIÓN

1. Análisis sectorial de las áreas de actuación

Con la finalidad de evaluar la propuesta territorial de la estrategia de desarrollo urbano del PGDU, conocer cómo otros sectores de la administración pública han asumido dicha propuesta. Para ello, recurrimos a un documento interno elaborado por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del DF (SEDECO), cuyo objetivo es comparar las áreas de actuación denominadas “con potencial de desarrollo” en el PGDU y las que esta Secretaría considera como de fomento económico. Para facilitar la exposición en adelante se llamará “documento económico”.

El segundo estudio de caso es el que compara las áreas de actuación del PGDU y la actividad del Instituto de Vivienda del Gobierno del DF (INVI), en este apartado presentaremos qué tan congruente es la actividad promotora de vivienda con la estrategia territorial del PGDU. Para cumplir con el propósito se tomó como base información de las acciones del INVI en 1999.

El tercer análisis de caso se enfoca a presentar las áreas de actuación con potencial de desarrollo y cómo se han llevado a cabo ciertas acciones, lo cual hace que su comportamiento sea diferencial, causado por la localización de las áreas en la ciudad, las políticas del gobierno y el interés del sector inmobiliarios, entre otros aspectos. Algunas han tenido un relativo éxito y otras no han podido concretar su potencial.

A. Zonas de fomento económico y áreas de actuación del PGDUDF

¿En qué medida la actividad administrativa del sector económico es congruente con la estrategia territorial expresada en las áreas de actuación con potencial de desarrollo del sector urbano? Para responder a la pregunta presentamos un resumen del trabajo realizado por la SEDECO con base en las áreas de actuación, en el cual se agregan nuevas zonas que consideran viables para el fomento económico y nos muestra que el Programa de 1996 en su parte de estrategia territorial no surgió con base en la negociación, el consenso y el compromiso al interior del entonces Departamento del DF, existiendo diferentes criterios de aprovechamiento de las ventajas y potencialidades económicas del territorio. Vale la pena mencionar que el documento económico se elaboró en la fase *ex post* que comprende el análisis de impactos generados a posteriori mediante la evaluación y el control.

El Programa General de Desarrollo Urbano establece áreas de actuación con el objeto de fomentar el desarrollo urbano y económico, las cuales en algunos casos los programas delegacionales suprimen o amplían la superficie. A este tipo de zonas las considera como “con potencial de desarrollo”.

Mientras la SEDECO define a las zonas de fomento económico con base en la vocación productiva y al diagnóstico de actividades industriales realizado por el sector, las áreas de actuación consideradas en este documento son las de potencial de desarrollo, reciclamiento, integración metropolitana y agroindustria y no sólo las que tienen potencial de desarrollo como lo postulaba el PGDU.

Las zonas de fomento económico se han basado principalmente en las establecidas en los programas delegacionales; en algunas de las demarcaciones no se han establecido este tipo de zonas concretándose a proponer sólo el tipo de actividad o rama de la industria que se debe fomentar, tal es el caso de las delegaciones: Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

En Álvaro Obregón las zonas de fomento económico en los sectores industrial, comercial y servicios propuestas por la SEDECO consideran las colonias con potencial

de reciclamiento establecidas en el Programa Delegacional, adicionando las colonias: Las Águilas, Merced Gómez, Alpes, La Cascada, Poder Popular, Alfalfar, Molino de Rosas, Alfonso XIII, Santa Ma. Nonoalco, además de dos polígonos, uno en la colonia Tizapan y otro en Molino de Rosas excluyendo los polígonos establecidos como áreas de potencial de desarrollo por el PGDU y el Programa de la Delegación. Lo anterior nos hace pensar que de acuerdo a los criterios económicos el Programa urbano muestra inconsistencia en la delimitación en esta delegación.

En Azcapotzalco, el PGDU define áreas de integración metropolitana y áreas con potencial de desarrollo las cuales son propuestas como zonas de fomento económico. En la delegación Benito Juárez el PGDU no contempla áreas de actuación con potencial de desarrollo, sólo de reciclamiento las cuales han sido propuestas para el fomento económico destacando la importancia de la delegación en sector terciario.

En Coyoacán el PGDU señala la zona de los Culhuacanes como con potencial de desarrollo, sin embargo el programa urbano de la delegación no recomienda la aplicación del potencial de desarrollo por no contar con las condiciones para que se dé éste. En esta demarcación no se proponen zonas de fomento económico, sólo se presentan recomendaciones del tipo de industria que se debe fomentar.

En Cuajimalpa no se proponen áreas de fomento económico específicas y el PGDU señala como áreas con potencial de desarrollo los predios con frente a la Carretera México-Toluca y de integración metropolitana a Lomas de Vista Hermosa y Rincón de las Lomas. Es paradójico que la zona de Santa Fe con un gran impulso económico no se ha considerado como área de fomento económico por la SEDECO.

En la delegación Cuauhtémoc hay coincidencia al proponerse como zonas de fomento económico las mismas áreas de actuación establecidas en el PGDU y en el programa delegacional.

En Gustavo A. Madero se especifica su vocación industrial y se han propuesto como zonas de fomento económico las establecidas en PGDU y programa delegacional. Adicionalmente se incluyen las colonias PIPSA y Ampliación Magdalena de las Salinas.

Otra delegación con vocación industrial es Iztacalco en donde sólo existen áreas de integración metropolitana (Pantitlán-Nezahualcóyotl) en el PGDU. Mientras que el documento de zonas de fomento económico señala que se debe frenar la tendencia al cambio de uso (industrial a habitacional, comercio y servicios) ya que es un importante polo generador de empleos productivos, además de que cuenta con una de las estructuras productivas más diversificadas de Distrito Federal.

Iztapalapa cuenta con áreas con potencial de desarrollo, integración metropolitana y reciclamiento. Sin embargo no se han propuesto zonas específicas de fomento económico. Se considera como área “dormitorio”.

En el caso de las delegaciones: Magdalena Contreras, Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta y Tlalpan la SEDECO las proponen como fomento agroindustrial sin especificar zonas, considerando que son las áreas de actuación en suelo de conservación. En Magdalena Contreras sólo se propone el tramo del Periférico que se ubica dentro de ésta delegación como de fomento de actividades comerciales y de servicios.

En el caso de la delegación Miguel Hidalgo el documento económico señala que el PGDU obstaculiza la instalación de nuevas empresas en zonas de desarrollo controlado (Programas Parciales) ya que estas zonas son las de mayor actividad económica. Propone además de las establecidas en el PGDU y programa delegacional, las colonias Escandón, Tacubaya, Bosque de Chapultepec, Observatorio Astronómico, Nextitla, Lomas de Chapultepec y San Miguel Chapultepec, colonias que se encuentran dentro de Programas Parciales.

En Venustiano Carranza se proponen las zonas de reciclamiento e integración metropolitana consideradas en el PGDU y el programa delegacional e incorporan las colonias Morelos, Janitzio, Popular, Rastro, Industrial Puerto Aéreo.

Las zonas de fomento económico en general han considerado las áreas de actuación, pero integran nuevas zonas, que en ocasiones van en contra de lo que ha establecido por el PGDU o bien por los delegacionales.

Por otro lado se proponen como zonas de fomento económico a las zonas de reciclamiento, en las cuales se apoya a la vivienda y a las zonas industriales deterioradas, y la mayoría de las colonias se han considerado como zonas de fomento industrial, restándole importancia a la promoción de vivienda, cosa contraria en el PGDU.

Del análisis comparativo, podemos destacar que la delimitación, del sector urbano, en algunos casos no cumple con los criterios trazados por el área económica del GDF, por lo cual se proponen nuevas y se toman otras con una clasificación distinta. Lo deseable hubiera sido la incorporación de los criterios de la SEDECO durante el proceso de planeación.

B. Instituto de la Vivienda

Otra evidencia de la descoordinación y contradicción con los objetivos del PGDU lo analizamos en las actividades llevadas a cabo por la dependencia encargada de operar la política de vivienda en la ciudad, la cual orgánicamente se ubica en el sector urbano. Por lo cual el problema es más agudo, debido a que en el propio sector coexisten las incongruencias.

En las áreas de actuación con potencial de reciclamiento del PGDU localizamos los 154 frentes¹⁶ atendidos en 1999. 100 fueron desarrollados por FICAPRO, 48 por el INVI y sólo 6 por el FIVIDESU. Sin embargo la diferencia entre las dos primeras instituciones se aminoran en el momento de cuantificar el número de acciones emprendidas en dichos frentes, de tal manera que de las 3,977 desarrolladas 1,778 fueron del INVI (44.7 por ciento), 1,942 (49.8 por ciento) de FICAPRO y tan sólo 257 (6.5 por ciento) de FIVIDESU. Del total de acciones la delegación Miguel Hidalgo atrajo el 24.6 por ciento de éstas, Cuauhtémoc absorbió el 20.1 por ciento y Azcapotzalco el 18.7 por ciento, representando las tres el 63.4 por ciento del total, mientras que las otras 5 delegaciones con áreas con potencial de reciclamiento: Gustavo A. Madero,

¹⁶ Se considera “frente” a un grupo de acciones de vivienda.

Venustiano Carranza, Iztapalapa, Coyoacán y Tláhuac solamente conjuntaron 899 acciones que representan el 22.6 por ciento. (Cuadro 9 y 10)

En lo que respecta a las áreas de conservación patrimonial se tiene que en total se emprendieron 3,817 acciones de vivienda nueva en 48 frentes. Del total FIVIDESU realizó el 65 por ciento y el INVI el 29 por ciento. De manera especial sobresalen las delegaciones Tláhuac con 1,794 viviendas, Gustavo A. Madero con 1,001 acciones y Azcapotzalco con 408 acciones. Estas tres delegaciones absorbieron 3,203 de las 3,817 acciones emprendidas por las tres instituciones quedando relegadas las otras nueve delegaciones contempladas en el Programa con áreas de conservación patrimonial. (Cuadro 9 y 10)

En lo que se refiere a las áreas con potencial de desarrollo podemos ver cómo prácticamente FIVIDESU fue la única instancia que tuvo ingerencia en este tipo de área de actuación del PGDU, ya que de las 3,533 acciones desarrolladas en 1999 en las zonas, solamente 45 pertenecieron al INVI. Iztapalapa atrajo 3,188 de las acciones de vivienda nueva, 300 Azcapotzalco y 45 Miguel Hidalgo. Cabe destacar que la delegación Coyoacán que aportaba en el Programa más del 50 por ciento de la superficie total de estas áreas de actuación, en este año no tuvo una sola acción de vivienda nueva.

Las áreas con potencial de mejoramiento solamente acogieron 899 acciones de vivienda nueva en cuatro frentes atendidos exclusivamente por el INVI, todos ellos en Iztapalapa que es la delegación que aporta prácticamente la totalidad de estas áreas. Otro dato significativo lo aportan las acciones emprendidas por FICAPRO e INVI en áreas de conservación patrimonial con potencial de reciclamiento, donde en 56 frentes se desarrollaron 1,533 acciones de vivienda en las delegaciones Cuauhtémoc y Azcapotzalco, las 371 desarrolladas por FIVIDESU en áreas que conjugan potencial de desarrollo con potencial de reciclaje, así como las 302 acciones de vivienda nueva que llevaron a cabo las tres dependencias en cuatro frentes en Venustiano Carranza e Iztacalco.

De manera global podemos observar que de las 23,446 acciones emprendidas por las tres instituciones en 1999 el 39 por ciento (9,342) no estuvieron sujetas a

programa alguno dentro de las áreas de actuación definidas por el PGDU del DF. Las delegaciones centrales e intermedias son las que concentraron los valores más altos en cuanto a número de acciones: Gustavo A. Madero 2,439, Azcapotzalco 2,197, Cuauhtémoc 2,853 y Miguel Hidalgo 1,444. La excepción fue Iztapalapa con 6,568 acciones y Tláhuac con 1,970 acciones. De esta manera podemos constatar que las acciones de vivienda se agrupan, de manera centralizada, es decir, se privilegia los espacios centrales de la ciudad. (Cuadro 10)

Por otra parte, tenemos que del total de las acciones referentes al mejoramiento de la vivienda y de lotes familiares desarrollados por el INVI, el 49 por ciento no se sujetaron a las áreas de actuación, mientras que el 19.5 por ciento se llevaron a cabo en áreas de potencial de mejoramiento, el 15 por ciento en áreas de conservación patrimonial, y tan sólo el 8.5 y 7 por ciento de las acciones tuvieron lugar en áreas de conservación ecológica y con potencial de reciclamiento respectivamente. Ahora bien, si observamos la distribución de las acciones desarrolladas por delegación destaca de manera significativa Iztapalapa con un total de 623 acciones de las 1,931 llevadas a cabo por el INVI representando el 32 por ciento. La delegación Coyoacán alcanza un 19 por ciento de las acciones, mientras que Tlapan llegó a concentrar un 11 por ciento.

Si las áreas de actuación superan apenas el cincuenta por ciento de las acciones emprendidas en 1999, la distribución de las acciones en cada una de ellas muestra una diferenciación importante por destacar. Por un lado tenemos que el total de las acciones en áreas con potencial de mejoramiento se concentraron en la delegación Iztapalapa, mientras que en Gustavo A. Madero no se realizó alguna, que es donde se localiza una segunda área con esta caracterización, parece ser que los grupos demandantes de vivienda en Iztapalapa son más activos. De las 284 acciones desarrolladas en áreas de conservación patrimonial 78 se emprendieron en Iztacalco, 65 en Venustiano Carranza, 39 en Cuauhtémoc y el resto en Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Coyoacán, Magdalena Contreras y Tláhuac. En este mismo sentido tenemos que las acciones en áreas de conservación ecológica se centraron básicamente en la delegación Iztapalapa (68 por ciento), y el 76 por ciento de las que se emprendieron en áreas con potencial de reciclamiento se ubicaron en la Gustavo A. Madero e Iztapalapa. (Cuadro 11)

En lo que respecta a las áreas con potencial de desarrollo, solamente se llevó a cabo una acción, es decir, no se han utilizado esas extensiones de tierra que cuentan tanto con servicios como con infraestructuras. Las áreas de integración metropolitana también quedaron prácticamente desatendidas, ya que sólo absorbieron 11 acciones. En conclusión podemos plantear que las acciones emprendidas por el Instituto de Vivienda responden más a la demanda y negociación social, que a los planteamientos programáticos. En este sentido la pregunta es ¿Se tienen que sujetar las políticas del Instituto a las directrices marcadas por el PGDU o el Programa debe retomar y condensar la actividad del Instituto?

C. Análisis particular de las Áreas de Actuación con Potencial de Desarrollo

Las Áreas con Potencial de Desarrollo definidas por el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF) de 1996 como parte de la estrategia de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial al interior del suelo urbano, fueron caracterizadas como aquellas zonas con grandes terrenos sin construir y que están dentro del tejido urbano, además de contar con accesibilidad y servicios.

Las áreas que tienen este potencial son 12, sumando en conjunto una superficie de 4,429 ha. 7 por ciento del territorio urbano del DF, distribuidas en 8 de las 16 delegaciones del DF. La mayor área se concentra en la Delegación Coyoacán (B11) con 2,725 ha., que representa el 62.79 por ciento del total de la superficie con potencial de desarrollo. (Mapa 8)

Vale la pena anotar que el PGDU centraliza el desarrollo a una sola delegación (Coyoacán), en la cual además por sus características económicas y sociodemográficas no es muy prioritario el impulso del desarrollo. Existen zonas en delegaciones que se han convertido en “dormitorios” como en Iztapalapa.

Como observación al documento publicado tenemos la siguiente: en el texto del PGDU se define 12 áreas con potencial de desarrollo, sin embargo en los mapas anexos aparecen localizados 13 polígonos con simbología de áreas con potencial de desarrollo. En el texto no se delimita la zona del Arbolillo en la Gustavo A. Madero.

Cuadro Núm. 12

Áreas con Potencial de Desarrollo definidas por el PGUDF¹

Delegación	Clave	Nombre	Superficie (ha)	Porcentaje	Ubicación
Gustavo A. Madero	B1	Magdalena de las Salinas	235	5.41	Magdalena de las Salinas, Central de Autobuses del Norte, Unidad Revolución IMSS, Deportivo, Lindavista Oriente y Parque Gustavo A. Madero.
Azcapotzalco	B2	Pantaco-Ferrería	231	5.32	Estación Pantaco, Ex Rastro de Ferrería, Unidad Habitacional Pantaco.
Azcapotzalco	B3	Refinería	93	2.14	Parte norte de la Ex Refinería 18 de Marzo.
Cuauhtémoc	B4	Atlampa	128	2.95	Atlampa, Santa María Insurgentes.
Miguel Hidalgo	B5	Granada	90	2.07	Granada, Sanatorio Español, Ampliación Nueva Granada.
Iztapalapa	B6	Cabeza de Juárez	285	6.57	U.H. Ejército de Oriente 2 ISSSTE, Unidad Deportiva Iztapalapa, Ciudad Deportiva Francisco I. Madero, Complejo Industrial Ecológico y el área que circunda la colonia Renovación.
Iztapalapa	B7	El Salado	49	1.13	Predio El Salado.
Álvaro Obregón	B8	Tolteca	160	3.69	Colonias San Pedro de los Pinos Poniente, Ocho de Agosto, Carola, Tolteca, Cristo Rey, y las áreas que corresponden al Parque de la Juventud y en torno al edificio delegacional.
Cuajimalpa	B9	Carretera México Toluca	231	5.32	Tramo entronque Santa Fe hasta el entronque con la Autopista Constituyentes La Venta-La Marquesa.
Álvaro Obregón	B10	El Batán	22	0.51	Progreso y San José del Olivar.
Coyoacán	B11	Los Culhuacanes	2725	62.79	CTM Culhuacán, Alianza Popular Revolucionaria y Obrera Culhuacán.
Tlalpan	B12	Reclusorio Femenil Tepepan	91	2.10	Área al poniente del pueblo de San Juan Tepepan que se encuentra alrededor del Reclusorio Femenil y del Centro Médico de Reclusorios.
Total			4340	100.00	

Fuente: ¹ Programa General de Desarrollo Urbano 1996

En virtud de que los Programas Delegacionales tienen la facultad de precisar las áreas propuestas por el PGDU, el Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Azcapotzalco no ratifica una de las áreas que define el Programa General localizada en la parte norte de la ciudad, la Ex Refinería 18 de Marzo (B3) con una superficie de 93 ha., esto se debe a que dicha área durante el proceso de elaboración de los Programas Delegacionales ya existía un proyecto para ella. A partir de enero de 1999 diversas dependencias del Gobierno del DF analizan la posibilidad de construir un Parque Ecológico en ésta área, con los siguientes objetivos: aprovechar los pozos de agua existentes para lograr abatir el déficit de este recurso en la ciudad y adaptar las vialidades de la zona en el interior para crear la comunicación norte sur que se requiere.

No se ratifica el área "B-7" El Salado, ya que los programas se han llevado a cabo y no presenta oportunidad de suelo, para nuevos desarrollos. Además el sector de los Culhuacanes (B11), perteneciente al territorio de Coyoacán. Atendiendo a los

lineamientos del mismo Programa General, el programa delegacional ha ajustado esta área recomendada; hasta en tanto se logre la consolidación de este sector. De esta forma, y en vías de un ordenamiento integral no se recomienda la aplicación de potencial de desarrollo, debido al agotamiento de grandes terrenos baldíos que pudieran permitir proyectos, además existen deficiencias en los servicios de infraestructura y equipamiento. Por lo que esta zona se encuentra en un franco proceso de consolidación, tendiendo a la saturación, por lo que la aplicación de esta política ocasionaría problemas en su estructura urbana.

Asimismo, el Programa Delegacional no considera el área de actuación denominada Reclusorio Femenil Tepepan (B12), hasta que no se logre la consolidación de la misma. Por otro lado, tampoco recomienda la aplicación de esta área de Actuación, debido al agotamiento de los grandes lotes baldíos, infraestructura y equipamientos necesarios para atender a la población demandante.

De esta forma sólo quedan vigentes 9 áreas de actuación con potencial de desarrollo. En las áreas de “Cabeza de Juárez” (B6) y “El Salado” (B7) de la Delegación Iztapalapa, las cuales se encuentran en proceso de desarrollo, se ha llevado acabo acciones de crecimiento y mejoramiento. En “Cabeza de Juárez” se han construido grandes proyectos como la Central de Carga, y actualmente se encuentra en proceso un gran desarrollo habitacional de interés social.

En “El Salado” se han construido proyectos de gran impacto como la Plaza Comercial “El Salado”, un gran conjunto habitacional también de interés social, y recientemente se construyó un Centro de Desarrollo Social. Una de las características de estas zonas es su rasgo popular, donde la inversión pública ha sido mayoritaria.

Por otra parte, al norte de la ciudad en el área de actuación de Ferrería El Rosario definida como área con potencial de desarrollo y de integración metropolitana, en congruencia con los lineamientos del PGDU acerca de la promoción del arraigo de la población y el reciclamiento de la base material de la ciudad; mediante un concurso de desarrollo inmobiliario del Subcentro Urbano Ferrería se intentaba la creación de un centro urbano en los terrenos que ocupaba el Rastro de Ferrería.

Los objetivos del Programa Parcial se orientan a la rehabilitación urbana, social y económica de la zona con apego a los programas de desarrollo urbano, para reactivar la economía y las oportunidades de empleo, la mejora de los servicios y la elevación de la calidad de vida de los habitantes. Otro de los objetivos es mejorar la estructura urbana, tanto en el subcentro, como en la zona vecina al proyecto. La inversión estimada para este proyecto era de mil millones de pesos. Sin embargo el concurso no fue atractivo para los promotores inmobiliarios, por lo que se declaró desierto.

Otra de las características de esta zona es la presencia de terrenos baldíos como el caso de los que pertenecía a la empresa Zapata, sin embargo, la zonificación planteada en el Programa Parcial no fue del agrado de los actuales dueños, por lo cual ese terreno se mantiene desocupado, por su potencial este terreno puede prestar un mejor servicio para la ciudad.

Esta evidencia nos permite realizar algunas interrogantes sobre las áreas de actuación con potencial de desarrollo, acerca de las razones por las que no fue interesante para el desarrollo, ¿Por qué no estuvo bien definida esta área de acuerdo a las condiciones que presenta?, ¿Por qué lo que se requiere es más el reciclamiento que el desarrollo? o ¿Por qué los términos del concurso no se plantearon de manera adecuada? En realidad, es posible sostener que no estuvo bien definida de acuerdo a las características de la zona y de los actores sociales.

Con la elaboración del Programa Parcial y la aplicación del área de actuación, se ha tenido mayor información de la zona, en este sentido el proyecto que se deriva de él, además de los establecidos en el PGDU, se está considerando el reciclamiento y la rehabilitación urbana. Este tipo de conclusiones hace más atractivo la elaboración de estudios específicos para cada una de las áreas de actuación, dicho estudio nos permitirá tener mayor precisión del territorio, definir proyectos específicos de acuerdo a sus características y la viabilidad de los proyectos.

Por lo reciente de la elaboración de los Programas Parciales en la actualidad no podemos evaluar de una forma precisa y profunda, sin embargo se avanza en la producción de instrumentos que hagan factible la estrategia del PGDU y en la

delimitación de áreas de actuación, que nos permitirá regular y controlar el desarrollo urbano de zonas específicas.

Otro caso en este tipo de áreas es el de la zona conocida como la Tolteca, en Mixcoac, en la cual se presentan algunos grandes predios baldíos a causa del retiro de empresas cementeras que ahí tenían ubicada sus instalaciones. Una de las principales características de la zona es su fácil acceso por la existencia de un sistema vial que comunica a la zona con el resto de la ciudad, entre las vialidades primarias las más importantes son: Periférico y Avenida San Antonio y Revolución, además cuentan con servicios y equipamientos como deportivo, teatro, oficinas del Gobierno del DF.

En la colonia Carola es un caso de gran dinamismo del mercado inmobiliario, se han construido centros comerciales, se ha encauzado inversión privada para construir 1,618 viviendas de interés social y popular, existen solicitudes para el cambio de uso del suelo con la finalidad de construir y ampliar oficinas, los programas delegacionales han reforzado este potencial con normas de vialidad, en conclusión la zona ha sido modificada y el potencial de desarrollo se ha concretado con la densificación de la zona y con inversión que impulsa la generación de empleos principalmente.

El polígono de actuación de Carola comprende predios semi baldíos de aproximadamente 45 hectáreas de superficie y el proyecto consiste en la construcción de 3,600 viviendas de interés social, un centro cultural y un parque público lineal siguiendo el trazo del Río Becerra.

De manera general, podemos concluir que con la definición de las áreas con potencial de desarrollo se ha avanzado con relación a los Programas de Desarrollo Urbano anteriores, sin embargo hasta la fecha no se ha establecido programas sectoriales que refuercen estas zonas. Es necesario que el sector transporte, el de obras y servicios, el fomento económico, el demográfico, el hidráulico y el inmobiliario trabajen en coordinación para enfrentar con éxito la compleja problemática que presentan estas áreas de la ciudad en el corto, mediano y largo plazo, mediante proyectos específicos y requerimientos financieros, pues de esto depende alcanzar la imagen objetivo planteada en el Programa General.

El estudio de estos casos nos permite pensar de un incumplimiento parcial de la estrategia territorial. Los factores que han intervenido son: diferentes criterios y prioridades para definir territorialmente las zonas. Incorporación de las propuestas sectoriales ex post del proceso de planeación.

Las demandas sociales no corresponde con los criterios de delimitación del PGDU, es decir, el INVI al trabajar bajo las demandas de los grupos sociales organizados tiene que orientar sus acciones a las zonas donde están asentados esos grupos.

En el aspecto técnico y administrativo se presentan incongruencias entre lo escrito y lo gráfico, lo cual pensamos se presta a confusión y limitaciones de los órganos de gobierno para hacer realidad el potencial, no se partió de un diagnóstico sustantivo y cuando ponen a concurso un proyecto en las áreas de actuación no lo hacen de manera atractiva para los empresarios, por ello, nadie concursa, como el caso de Ferrería.

Con la elaboración de los programas parciales se ha avanzado en la instrumentación de la estrategia y en la definición de proyectos específicos en cada polígono de aplicación del programa parcial. Ahora en el mediano plazo tenemos que esperar la puesta en práctica de estos productos.

Las superficies baldías existentes en estas áreas de actuación están en propiedad de promotores inmobiliarios, que por las características que presentan actualmente las zonas esperan a tener mayor ganancia, a pesar de los avances en la normatividad urbana y en las modificaciones administrativas realizadas para evitar la especulación.

Dentro de cada categoría de área de actuación habría que realizar una especificación más precisa sobre tipo de proyectos que se requieren y cuáles son los montos financieros para llevarlos a cabo, no es lo mismo un área de actuación con potencial de desarrollo en Iztapalapa al oriente a otra localizada en el poniente en Álvaro Obregón y Cuajimalpa. Han sido más atractivas para el mercado inmobiliario las del poniente y para el gobierno realizar obras en el oriente con un sentido social.

El comportamiento del promotor inmobiliario ha sido diferencial y selectivo, ellos han preferido la zona poniente, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Miguel Hidalgo, que las zonas

populares del oriente y norte, tenemos la evidencia del Proyecto Urbano en el predio del antiguo rastro, donde ningún promotor participó en el concurso y solamente cuatro compraron las bases.

Algunas de las acciones que se han realizado en las áreas de actuación con potencial de desarrollo por otros sectores diferentes al urbano, han estado en congruencia con el PGDU, sin embargo esto no se debe al conocimiento del mismo, sino es por la actividad normal

En lo sectorial es importante definir una política clara y permanente de factibilidad de servicios, regular los precios del suelo y tiempos de gestión menores. Lo que esta sucediendo crea incertidumbre entre los promotores inmobiliarios y desalienta la inversión para construir vivienda de interés social. Por ejemplo, de acuerdo a información obtenida de promotores inmobiliarios, en el año 2000 se tenían 450 colonias donde aplica la Norma 26, hay claridad en cuanto se conoce en dónde se puede construir vivienda, no obstante cuando esta información se cruza con la de factibilidad de servicios, del total solamente en 76 colonias, 16.8 por ciento, podían tener certeza de obtener los servicios. Estas colonias se encuentran en zonas donde los precios del suelo son altos, lo que impide la construcción de viviendas para los ingresos bajos. El resto de las colonias 83.2 por ciento no hay certidumbre de servicios para generar vivienda.

CAPITULO CUARTO

ANÁLISIS DEL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DISTRITO FEDERAL (PGDUDF), VERSIÓN 2004

Para finalizar esta tesis, consideramos importantes analizar el programa urbano vigente, con el interés de comprobar en qué medida el Programa actual fue producto de un proceso de seguimiento y evaluación, cuando se revisó y modificó, que permitió mejorar los contenidos, alcances y relevancia de las soluciones ¿El PGDU, versión 2004, recoge o no las inconsistencia del anterior y al ser elaborado por un gobierno con

ideología de izquierda, éste es un documento rector del proyecto urbano alternativo de la izquierda mexicana?

1. Proceso de revisión y modificación del Programa

Para cumplir con este objetivo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) llevó a cabo reuniones temáticas en el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano desde agosto de 1999, de manera paralela se convocó a una consulta pública a través de la Gaceta oficial del Distrito Federal. Así mismo el 9 de mayo del 2000 se instala formalmente la Comisión de Revisión y Modificación del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en la cual participan todas las dependencias del gobierno del Distrito Federal.

Para llevar a cabo los trabajos de coordinación e integración de la revisión la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) contrató al Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México (FECIME) encargado de coordinar y dar seguimiento a los estudios temáticos y a los acuerdos de trabajo, a fin de lograr homogeneidad, articulación y consistencia en los trabajos que se realizan en la revisión. La Dependencia integró de manera pragmática un grupo de especialistas, entre los cuales solo dos tenían experiencia en la planeación urbana, el resto eran ingenieros, arquitectos, economistas, sociólogos y agrónomos.

Vale la pena resaltar que ninguno de los investigadores inscritos en el proyecto conocía los aspectos conceptuales y metodológicos de la planeación urbana en general, ni en particular los de la planeación estratégica, aspecto que influyó en la elaboración del proyecto de nuevo programa. Por ejemplo, en los talleres que se llevaron a cabo con todas las dependencias del GDF, pocos tenían conocimiento sobre la función de estas reuniones y cual debería de ser el desenvolvimiento y participación en el desarrollo de los mismos.

Se propuso la revisión del PGDU a partir de los siguientes elementos:

- Actualización de temas existentes
- Profundización de análisis
- Nuevos temas a incorporar
- Evaluación de la estrategia general del PGDU

Estos elementos serán abordados a través de una evaluación y un planteamiento propositivo. La revisión del Programa General de Desarrollo Urbano del DF se realizó con la participación de los diferentes sectores del GDF; para ello se propuso la conformación de mesas de trabajo de coordinación interinstitucional con los siguientes sectores: Vialidad y Transporte, Medio Ambiente, Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Obras y Servicios, Gobierno y Protección Civil, entre otros. En estas mesas la federación estuvo ausente, no le interesó participar en la revisión del Programa Urbano de la ciudad más importante del país. Así mismo, en las reuniones de trabajo se obtuvieron evidencias que los demás sectores del GDF no conocían el Programa de Desarrollo Urbano vigente.

La actualización y profundización de los temas existentes tomó en consideración su participación o injerencia en las distintas fases del PGDU: imagen objetivo, estrategia desarrollo urbano y ordenamiento territorial, orientaciones programáticas e instrumentación, de manera tal que permitiera identificar y medir los factores y grados de éxito, fracaso o éxito parcial en su instrumentación y verificar en que medida se acercaba al proyecto de ciudad planteado.

La revisión del PGDU incorporó nuevos temas, con la finalidad de llenar lagunas de la versión 1996, en particular en lo relativo a los siguientes temas: mercado inmobiliario; aspectos socioculturales; espacio aéreo y subsuelo; fisonomía e imagen urbana y seguridad. Aspecto que se manifiesta claramente en la nueva versión de Programa.

Antes de pasar al análisis del documento vigente, es digno de mención que la revisión se enfrentó a una discusión crítica existente al interior del gabinete del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas entre el Secretario de Desarrollo Urbano y el de Obras. De manera esquemática, el primero defendía que la ciudad debería seguir desarrollándose y el segundo argumentaba que por el problema de la dotación de agua potable el desarrollo debía de frenarse. Al final ganó la segunda opción, factor que influyó para la emisión del Bando 2.

2. Lo que permanece y cambios en el nuevo Programa

Para esta sección, con base a la revisión que se realizó al programa anterior, sólo se hará referencia a los aspectos que continúan y se enfatizará los cambios tanto en lo formal como en lo sustantivo.

A. Análisis formal y de contenido

El PGDUDF vigente es el sexto programa urbano (1976, 1980, 1982, 1987 y 1996) y el contenido de los cinco capítulos, más uno adicional con cinco anexos de información metodológica y gráfica, se ajusta a lo establecido por el artículo 18 de la Ley de Desarrollo Urbano Local. Este Programa se postula como estratégico, a pesar de que cuando se llevaron a cabo revisión e integración, no se siguió la metodología diseñada para la concreción de este tipo de planes y su contenido no cumple con lo establecido en la metodología estratégica. En general se pueden asumir las mismas observaciones conceptuales y metodológicas que se realizaron a la versión de 1996. Por ello, pensamos que es un “plan estratégico de sello”. Al igual que su antecesor no sólo con etiquetarlos cumplen con los principios estratégicos, estos están claramente definidos y su metodología esta muy bien establecida, lo cual no se aprecia en el documento. Ver capítulo I de este mismo trabajo.

a). Diagnóstico y pronóstico ampliados, con las mismas limitaciones

Al capítulo I, "Fundamentación y motivación", que contiene los antecedentes jurídicos y programáticos, así como el diagnóstico y pronóstico, se le adicionaron dos secciones donde se describe el proceso de consulta pública y una evaluación del Programa anterior. Sobre esta última sección, llama la atención la extensión una cuartilla y media, lo cual no permitió hacer un estudio más detallado y a profundidad, aunque en algunas partes es crítico. En el caso de la distribución de la población: “... *las orientaciones programáticas que se proponían reforzar el crecimiento en la Corona de Ciudades, disminuir la población del Valle de México y repoblar las delegaciones centrales del Distrito Federal, no fueron alcanzadas*”. (Gobierno del Distrito Federal, 2003:14)

En cuanto a la viabilidad y transporte se asienta “*La estrategia de organización de*

las comunicaciones y el transporte, no logró la instrumentación del Sistema de Transporte Automotor alternativo que complementara y sustituyera gradualmente el transporte concesionado (taxis, combis y microbuses)” y acerca de la coordinación metropolitana se concluye: “... los trabajos de las comisiones y de los grupos no siempre se han visto concretados en acciones, debido a la falta de instrumentos normativos comunes que dificultan la operatividad”. (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 15).

La extensión de la evaluación nos permite observar que no se tomó muy en cuenta esta actividad y no permitió atender la problemática más aguda y los temas fundamentales. Los aspectos social y económico se quedaron fuera y los temas de suelo ni siquiera se tocaron.

El contexto metropolitano y megalopolitano (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 16) en lo sustantivo se mantiene la argumentación del programa anterior con mejoras en la extensión y el fondo, actualizando las cifras estadísticas con base al Censo del 2000. No obstante a este avance, se continúa sin explicitar de manera clara cuáles son las interrelaciones sociales, económicas y medioambientales entre el DF, los municipios conurbados y la corona de ciudades, exclusivamente se realiza una descripción de los efectos físicos y demográficos.

El diagnóstico integrado enriquece el análisis en los aspectos económicos y se hace el intento de relacionar los procesos económicos y su expresión territorial, sin embargo solo se queda en un intento global, que es un avance, pero de manera particular no se logra identificar problemas y potencialidades económicas con áreas territoriales (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 22).

El elemento ambiental es el que presenta cambios sustantivos, especialmente en la dinámica hidrológica, la contaminación atmosférica y los riesgos y vulnerabilidad. A pesar de esto, también adolece de su relación con el espacio, por ejemplo en la contaminación no hay un referente territorial sobre el tema: qué delegaciones o zonas son las más contaminadas, cuál es el contaminante más importante y cuál es su distribución y quiénes son los generadores de contaminantes (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 27).

En el aspecto de la participación social consideramos que existe un retroceso, en su programa antecedente se hacía una tímida mención a los movimientos urbanos como gestores de mejoras urbanas en la periferia. En Programa actual, no obstante que el gobierno y los diputados locales que conforman mayoría provienen de estos movimientos, no se hace mención a este fenómeno (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 52). Parece ser que la izquierda moderna olvida sus raíces y razón de ser.

De la revisión del diagnóstico podemos concluir que se ha avanzado en el uso de la técnica y conceptos de la ciencia regional y urbana, principalmente se mantiene el reconocimiento de la metrópoli y la megalópolis. Cambió la estructura de los subcapítulos, ya no se estudia a la vivienda y el suelo urbano como elementos independientes, sino como parte de la estructura de la ciudad, esto es un avance. Además se enriqueció el contenido y el análisis de cada uno de los apartados, así como se adicionaron nuevos temas que, como lo vamos a analizar, al final no se sabe que hacer con ellos, por ejemplo los temas: mercado inmobiliario; aspectos socioculturales; espacio aéreo y subsuelo, no existe una expresión en la estrategia. En el aspecto ideológico este documento no se distingue de su predecesor, es decir, no se presentan las bases para construir la ciudad de la esperanza, con la orientación “por el bien de todos, primero los pobres”.

El pronóstico de desarrollo urbano y sus implicaciones regionales y urbanas, en sentido estricto de la conformación de escenarios posibles, se presenta para el fenómeno demográfico, los temas económicos y de estructura urbana, pero no se realiza un ejercicio prospectivo formal. Se expone posibles acciones que concluye con tendencias generales, insuficientes y evidentes, las cuales se confunde con buenos deseos. Por ejemplo, *“la meta es reducir de ahora al 2025, el número de Áreas Geográficas de Estadística Básica (AGEB) –según INEGI– con mayor presencia de pobreza extrema de 353 a 150 y las de pobreza moderada de 677 a 529. La sociedad urbana debe tomar conciencia de que la superación de la pobreza beneficia a todos, y las comunidades sometidas a esta situación, deben participar activamente en su propia superación”* (Gobierno del Distrito Federal, 2003:61). Estamos hablando de pronóstico o metas. Este tipo de argumentación se adicionó el pronóstico.

En conclusión, al igual que la versión anterior, una de las principales limitaciones del PGDU es la ausencia de un pronóstico macroeconómico, utilizando técnicas de prospección, para la ciudad, metrópoli y megalópolis. A pesar de que existe un ejercicio valioso para poder obtener tendencias sociales, este no es claro, ya que no se explicitan cuáles serán los escenarios de ingobernabilidad y ruptura del tejido social al no atender la pobreza, los rezagos educativos y de salud, la vivienda, el empleo informal y las zonas excluidas.

El pronóstico concluye con la parte medular de este programa, las tendencias territoriales (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 63), las cuales fueron divididas en cuatro: las repercusiones del proyecto de nuevo aeropuerto internacional; la sustentabilidad ambiental del crecimiento urbano; infraestructura de penetración al territorio del DF; acceso equitativo a la vivienda. En el proyecto del nuevo aeropuerto se concluye que su ubicación en Texcoco es inviable, con base en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Este programa no se decidió por ninguna opción, plantea las dos como alternativas (SEDESOL, 1995). Además en el Programa no se postula un escenario alternativo de ampliación y remodelación del actual, proyecto que en la actualidad se está trabajando entre el gobierno federal y las autoridades de esta ciudad, la visión de futuro se dejó para el futuro.

En las condiciones del medio ambiente se mantiene el tratamiento de los problemas del agua, la deforestación y la contaminación atmosférica, de la manera superficial, solo como carencia y altos costos. En la contaminación se desarrollan los aspectos más generales y se sigue dando importancia a las medidas que el gobierno local ha desarrollado en la materia (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 64).

En los dos últimos temas, no se mantiene el criterio del análisis de la estructura urbana, como concepto integrador de la infraestructura, equipamientos, vialidad y transporte y vivienda, tal y como se habían analizado en el diagnóstico integrado y como la ciencia urbana los tiene clasificados. En este aspecto existe una ruptura, retroceso y contradicción al desarrollarse de manera independiente cada elemento.

Del análisis del pronóstico podemos concluir que el ejercicio prospectivo fue enriquecido en todos sus temas, no obstante es confuso porque en ocasiones se

confunde con un diagnóstico, un escenario y un planteamiento de políticas. Esto es debido a que no se utilizan técnicas prospectivas, no se construyó una base sólida y amplia en el diagnóstico integrado y denota una impericia en el conocimiento de la metodológica de la planeación. En conclusión, al igual que la versión 1996, se observa una insuficiencia conceptual y metodológica en la construcción de posibles escenarios económicos y sociales, debido a que no se tomaron en cuenta los avances en la ciencia económica (econometría) y la ciencia social en el diseño de escenarios.

b). Se mantiene la imagen objetivo voluntarista

La imagen objetivo que se postula en este instrumento de planeación es: *“mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural de la ciudad, en un marco deseable de integración nacional y regional equilibrado, mediante la planeación del desarrollo urbano sustentable, el ordenamiento territorial, el impulso al desarrollo económico y la disminución de las desigualdades sociales”* (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 69). Como se puede apreciar la modificación del objetivo general del Programa es confusa. Este no pretende mejorar el nivel de vida, solo la calidad. Por otra parte, es ambicioso al pretender impulsar el desarrollo económico, un programa de este tipo ¿Cuál es su incidencia en el desarrollo económico? esa es atribución del programa de desarrollo económico de la entidad. Lo que si puede establecer es un apoyo, vínculo e interrelación territorial de acuerdo a la potencialidad con el proyecto económico.

El objetivo no da prioridad aquellos grupos sociales que no han alcanzado los mínimos de bienestar, como está precisado en el proyecto de ciudad que se aspira alcanzar en el largo plazo mediante el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, el cual se propone hacer de este núcleo urbano, la ciudad de la esperanza.

Los 34 objetivos particulares se refieren a problemas como el uso y aprovechamiento de la infraestructura, la vivienda, el patrimonio histórico y artístico la participación social, la promoción inmobiliaria y los usos del suelo. La presentación es confusa, no están ordenados por temas y alguno de ellos son confusos y no son objeto de este programa. Un ejemplo de confusión es el siguiente: *“Optimizar el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo a través de la creación y reforzamiento de*

instrumentos que permitan controlar los procesos urbanos y ambientales; permitiendo, además, una distribución armónica de la población en el territorio" (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 70). Este objetivo es general porque no explica que tipo de instrumentos se van a crear y reforzar y a su vez tautológico ya que se explica a si mismo, optimizar el ordenamiento territorial incluye la distribución armónica de la población.

La parte fundamental es que estos objetivos no son muy diferentes a los del programa de 1996, y no prefiguran un proyecto alternativo de ciudad planteado desde una corriente ideológica diferente a la que ha gobernó la ciudad por más de 60 años. No se distinguen los elementos que puedan construir una ciudad integrada, democrática, equitativa, incluyente, menos vulnerable y bien informada. Conceptos defendidos por los dirigentes del partido de izquierda gobernante de esta ciudad. La población esta ausente, no hay objetivos claros y precisos que impulsen la participación democrática e informada de los habitantes de este núcleo urbano.

Una deficiencia metodológica de este programa es la ausencia de metas a lograr. Las metas son la expresión cuantitativa de los objetivos, las cuales permiten la evaluación. Por ejemplo para mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural; revertir el crecimiento expansivo y mantener el equilibrio del medio ambiente es indispensable una oferta legal de suelo que sea un factor para la ordenación y regulación en la estructuración de la ciudad. El Programa no concreta la cantidad de la superficie que se puede ofertar para lograr los objetivos señalados. En este sentido el seguimiento, control y evaluación del Programa es inoperante. Las metas son sustituidas por una serie de prioridades que no tienen referencia al objetivo general y al los particulares.

La conclusión es la misma que se realizó para la versión 1996. Tanto los objetivos como las prioridades son plausibles, sin embargo, al ser muy generales no permiten una evaluación. Entonces quedan como puro voluntarismo. Al ser un documento estratégico, el contenido de los objetivos no cumple con este carácter que guíen el diseño y construcción de la estrategia, no se explicitan cuáles son de corto, mediano y largo plazo.

c). La estrategia: los proyectos prioritarios no tienen sustento

La sección principal del PGDU es la estrategia, capítulo III. En este inciso se establece las orientaciones y los lineamientos de acción en el mediano y largo plazo que deberá de contemplar la política urbana en esta ciudad (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 72).

Llama la atención que no se hacen muy explícitos y no se presenta una argumentación sólida de los grandes proyectos viales del GDF actuales y el Bando 2.

Lo nuevo en la estrategia es una mayor desagregación de las temáticas, tanto en el desarrollo urbano como las de transporte y medio ambiente, las cuales pretenden ser exhaustivas y multisectoriales. Lo que se mantiene son los sectores metropolitanos, las franjas de integración metropolitana, como unidades de ordenamiento territorial (no se presenta una definición de las mismas), en las cuales los dos Programas no presentan propuestas de políticas sólo las enumera. A lo largo de la vigencia de los instrumentos, parece ser que no se han sentado el GDF y el del Estado de México para convenir las políticas metropolitanas adecuadas a estas unidades territoriales (Gobierno del Distrito Federal, 2003:76).

Lo que se suprimió fue la delimitación territorial de las áreas de actuación. Referente importante para la aplicación de políticas de conservación, crecimiento y mejoramiento urbano, donde tendrán vigencia los instrumentos que se proponen en el capítulo V.

A manera de conclusión tenemos que la estrategia sufrió modificaciones producto de una evaluación, sin embargo la estrategia en substancia es la misma que el Programa anterior, a excepción no se llevó a cabo el esfuerzo de zonificación que se presentó en la versión de 1996, que fue lo innovador, lo cual no permite el seguimiento y la evaluación, propuestos en esta tesis. Así mismo no se cumple con lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano, Artículo 31. Como ya se mencionó los cambios se enfocaron a la desagregación y profundización de los temas urbanos, pero de manera fundamental no cambio la estructura.

d). Acciones estratégicas sin jerarquía y presupuesto

El penúltimo capítulo del documento esta dedicado a sintetizar las “acciones estratégicas”, mediante un cuadro, que resume las propuestas de los objetivos y las estrategias, incluyendo el periodo de ejecución y las instancias responsables, lo cual es un buen referente para el seguimiento y evaluación. Vale la pena mencionar que en este listado de acciones no hay congruencia con el punto 1 de la estrategia que se refiera al ordenamiento del territorio metro y megalopolitano (Gobierno del Distrito Federal, 2003: 97-116). Desde el primer capítulo el contexto metropolitano esta presente en el documento, sin embargo para las acciones estratégicas no existe la propuesta de articular la política urbana del DF con los ámbitos mega y metropolitano, no se establecen acciones estratégicas de gestión y administración metropolitana. Qué carácter deben tener las comisiones metropolitanas existentes y qué tipo de gobierno es el necesario para administrar a la urbe más importante del país.

Todas las acciones son importantes en un territorio con problemas, pero es necesario un ejercicio de priorización y cálculo financiero. El programa estratégico y no presupuestal, adolece de lo esencial de un instrumento de este tipo, no se jerarquizan las acciones, tampoco se presentan los montos y las fuentes de financiamiento de las obras estratégicas, que son los elementos que le confieren viabilidad estratégica al proyecto de ciudad. Además muchas de los trabajos no son responsabilidad de la Secretaría encargada del Programa, de ahí que es necesario también explicitar los mecanismos de coordinación sectorial para que se concrete lo postulado en este apartado.

En la planeación siempre nos enfrentamos a escasez de recursos y problemas en abundancia, por ello, es primordial establecer una estructura ágil de organización en actividades y obras, para facilitar un uso óptimo de los recursos, el mantenimiento y la correcta prestación de los servicios. En conclusión si no se piensa en los fondos, las acciones estratégicas no llegan a buen puerto.

La acción estratégica de evaluación del programa no se establece y no cumple con lo definido para la planeación estratégica: un sistema de indicadores y metas es un factor clave, que permite la estandarización de datos, la medición de objetivos, su

revisión y la evaluación, todo ello, en un proceso permanente de revisión, control y mejora continua.

e). Se mantiene la enumeración de Instrumentos, desconectados de los objetivos

El Programa concluye en el capítulo V denominado “Instrumentación”, se refiere a los mecanismos operativos para el logro de los objetivos y metas establecidas. Para ello, fueron definidos cuatro tipos de instrumentos y se presentan las mismas características que el Programa anterior. La exposición es mediante un listado con lineamientos para su operación, no se relacionan, estructuran y jerarquizan para alcanzar los objetivos propuestos. De todos los instrumentos no se explicita cuál operará “la regulación del mercado inmobiliario, evitando la apropiación indebida, la concentración y la especulación de inmuebles, especialmente los destinados a la vivienda de interés social y popular, así como la promoción de zonas para el desarrollo económico” que es un objetivo específico. ¿Cuál concretará la distribución armónica de la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, así como evitar los asentamientos humanos en las áreas de mayor vulnerabilidad, en las áreas riesgosas y en las áreas de conservación?

A lo largo del análisis del PGDU 2004-2006 se ha tratado de demostrar que en el aspecto técnico, político, económico y social no fue elaborado como una alternativa a los modelos de ciudad que se venía construyendo en la última década. En términos generales se mantienen los mismos mecanismos que el Programa anterior, los cuales no lograron la imagen objetivo postulada. No obstante su contenido incluye elementos que lo mejoran técnicamente para una mayor comprensión del fenómeno urbano. Las evidencias presentadas en el presente análisis permiten pronosticar que el Programa vigente no alcanzará el proyecto de ciudad imaginado.

En el aspecto estadístico de la información que sirve de base para la caracterización del fenómeno estudiado, no se utiliza nueva información urbana relevante. Por ejemplo, de la superficie calculada como reserva territorial en el anterior programa no tuvo un seguimiento, la cual ascendía a 2,670 has. en predios baldíos y

2,500 en inmuebles y estructuras. Tampoco se calcula el rezago habitacional en la ciudad y la ocupación del suelo de conservación. Todos aspectos importantes para lograr el desarrollo sustentable anhelado.

Al igual que la versión de 1996 en el aspecto técnico presentan avances conceptuales y estadísticos, en efecto, se incorporan temas relevantes en la comprensión del fenómeno urbano (economía, cultura, espacio aéreo y subsuelo, exclusión, educación, entre los más importantes), sin embargo en la parte estratégica e instrumental no se consigue articularlos para dar respuesta a la naturaleza multisectorial del fenómeno urbano.

Lo más notable es que el programa no logra una argumentación que sustente las acciones rectoras, las cuales en la práctica han dominado la política urbana de la actual administración como son el Bando 2, la construcción de infraestructura vial, como los segundos pisos de periférico, distribuidores y puentes. En cuanto a la redensificación no se fijan metas de densidad para las delegaciones centrales ¿150, 200, 250 habitantes por hectárea? Así mismo, los más beneficiados de las obras son las zonas con mayor infraestructura y de estratos socioeconómicos altos (el poniente), con población que posee automóvil. En el caso de los programas de vivienda en las cuatro delegaciones centrales la población que puede acceder a ella es la de ingresos mayores a siete salarios mínimos, sujeta de crédito.

CONCLUSIONES

El PGDU es el instrumento rector del ordenamiento territorial del DF, cuyo objetivo general es *“mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural del DF, en el marco de la integración nacional y regional armónica y equilibrada, mediante la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial...”* (PGDUDF, 1996). Dentro de los objetivos particulares destacan: la dotación ordenada, regulada y equitativa de los servicios públicos y satisfactores urbanos, la regulación del mercado inmobiliario, la distribución armónica de la población propiciando el arraigo y la redensificación, la conservación del medio ambiente, la conservación del patrimonio

histórico y arquitectónico y la desconcentración de las acciones de la administración pública.

La estrategia de acción contemplada en la política de uso de suelo, señala dos grandes tipos de suelo: el urbano y el de conservación, el primero abarca 63,382 has. y el de conservación 85,554 has. Territorios que se han modificado radicalmente de facto, dejando a la zaga a la planeación urbana.

De acuerdo con el estudio realizado podemos destacar las siguientes conclusiones, que creemos son de interés en los ámbitos académico y político:

1. El modelo teórico-metodológico que subyace en el PGDU esta más cercano a la planeación racional instrumental tradicional que a la planeación estratégica, el instrumento se denomina estratégico, sin embargo, por sus características no se cumplen con los componentes fundamentales de paradigma estratégico. Lo estratégico no es solo el nombre, implica la adopción de un nuevo enfoque que tiende a reorientar el desarrollo de las ciudades articulando el proceso productivo con el territorial y social, donde los representantes políticos de las administraciones públicas son los responsables de llevar a cabo el procesos de planeación estratégica de las ciudades, mediante la participación, la negociación, el consenso y el compromiso de los sectores privado y social.

2. Es importante cuestionar también la operación de un documento que no ha sido previamente consensuado con los actores sociales en todos sus niveles, en el delegacional y zonal para hacer cumplir sus objetivos y metas estratégicas. En este sentido una asignatura pendiente es avanzar en la teoría procedimental de la planeación.

3. El Programa ha significado un avance en materia de planeación urbana (teoría sustantiva) con relación a los anteriores debido a que propone una estrategia territorial con visión metropolitana en el contexto nacional. No obstante, todavía se presentan algunos problemas que es necesario considerar. Este programa no refleja los aspectos sectoriales, y cómo se podría facilitar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno de manera integral.

4. En el aspecto demográfico, en el caso de la densificación de las delegaciones centrales, el escenario programático del PGDUDF planteaba incrementar su población en 24,500 habitantes (1.4 por ciento) entre 1995-2000: 8,100 en Cuauhtémoc, 6,100 en Venustiano Carranza, 5,500 en Miguel Hidalgo y 4,700 en Benito Juárez. Por el contrario, los datos del censo muestran que el conjunto de la Ciudad Central sufrió una pérdida de 72 mil habitantes: Cuauhtémoc disminuyó más de 25 mil, Venustiano Carranza más de 23,000, Miguel Hidalgo casi 13 mil y Benito Juárez casi 11 mil, con la consecuente reducción de su densidad residencial de 127 hab/ha en 1995 a 122 hab/ha en 2000.

5. Es importante señalar que 3 de éstas delegaciones: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez mostraron una reducción significativa de su tasa de crecimiento negativa con respecto al quinquenio anterior, mientras que la tasa de crecimiento de Venustiano Carranza apenas mostró una ligera disminución.

6. En las delegaciones del primer contorno el escenario programático planteaba un incremento de 101,600 habitantes, que a la luz de los datos censales tan sólo fue de 37 mil, 63 por ciento menor al previsto por el PGDUDF. En este caso también se buscaba revertir la tendencia de crecimiento negativo de las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco; sin embargo, en el período 1995-2000 la tasa de decrecimiento de Azcapotzalco se mantuvo (-0.76 por ciento) y en lugar de aumentar 5,500 habitantes como estaba programado, disminuyó en más de 15 mil; por su parte, Gustavo A. Madero aumentó su ritmo de decrecimiento (de -0.16 por ciento a -0.43 por ciento) y lejos de aumentar 6,100 habitantes perdió 23 mil; en tanto que Iztacalco registra una pérdida de más de 8 mil habitantes, a pesar de haber reducido su tasa negativa en forma importante (de -1.19 por ciento a -0.46 por ciento).

7. A este grupo de delegaciones con crecimientos negativos se suma ahora también Coyoacán, cuya tasa de -0.52 por ciento entre 1995-2000 significó una reducción de 14,500 habitantes, volumen casi similar al que se supone debería haber aumentado según el escenario programático (15,900).

8. El resto de las unidades del primer contorno: Álvaro Obregón, Iztapalapa y Cuajimalpa, son delegaciones que cuentan con suelo de conservación. Éstas en

conjunto presentaron un crecimiento de 98 mil habitantes, 33 por ciento superior al programado (73,500). Iztapalapa fue la delegación que más creció en términos absolutos (75 mil habitantes), a pesar de la fuerte reducción observada en su tasa de crecimiento, cuyo valor actual (1.02 por ciento) refleja un cambio de su condición migratoria de lugar de atracción a lugar de expulsión. Cuajimalpa es la única delegación del primer contorno que todavía presenta una alta tasa de crecimiento (2.34 por ciento), similar a la del período anterior, por lo que mantuvo su importancia como lugar de atracción, y su población aumentó 14,200 habitantes, 12.4 por ciento por encima de lo previsto en el PGDUDF (12,700). Álvaro Obregón, en contraste, acentuó su carácter expulsor al reducir su tasa de 0.92 por ciento a 0.29 por ciento, nivel similar al del DF, por lo que su población sólo aumentó 8,400 habitantes en lugar de los 15,200 previstos (45 por ciento menos).

9. El conjunto de las delegaciones del segundo contorno: Magdalena Contreras, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco registraron un crecimiento de 121 mil habitantes, 42.5 por ciento mayor al programado (85 mil). El mayor crecimiento se presentó en Tláhuac donde la población creció a una tasa de 4.0 por ciento, la segunda más alta del Distrito Federal, lo que refleja su importancia como lugar de fuerte atracción; como resultado de ello su población aumentó más de 46 mil habitantes, volumen 150 por ciento mayor al incremento programado. Xochimilco, a pesar de haber reducido su ritmo de crecimiento (de 3.7 por ciento a 2.5 por ciento), todavía continúa siendo una delegación de atracción importante, por lo que su población aumentó 36 mil habitantes, 60 por ciento más de los 23 mil previstos en el PGDUDF. Tlalpan, por su parte, redujo en la mitad su tasa de crecimiento (de 2.34 por ciento en 1990-1995 a 1.17 por ciento en 1995-2000), con lo que dejó de ser una delegación de atracción para ubicarse en una situación de equilibrio; su población aumentó 28,300 habitantes, apenas 1,200 menos de los esperados en el escenario programático (29,500). Magdalena Contreras fue la delegación del segundo contorno con el menor crecimiento, tanto en términos absolutos como relativos; el valor actual de su tasa de crecimiento (1.07 por ciento) refleja una ligera expulsión de su población, cuyo incremento menor a los 10 mil habitantes resultó ser 30 por ciento inferior a los 14,200 programados.

10. Milpa Alta, única delegación del tercer contorno, localizada totalmente en suelo de conservación, se caracteriza por ser la delegación con la mayor tasa de crecimiento del Distrito Federal (4.21 por ciento), la cual apenas se redujo en 0.17 puntos con respecto al quinquenio anterior; esto la ubica como la delegación de mayor atracción en términos relativos, y aún cuando continúa siendo la delegación menos poblada del Distrito Federal, su incremento demográfico de más de 15 mil habitantes durante el período 1995-2000 fue mayor al de delegaciones más pobladas como Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Magdalena Contreras.

11. En síntesis, los datos censales muestran que el proceso de decrecimiento de la población del Distrito Federal continua y se ha extendido a la mitad de las delegaciones, cuya superficie está prácticamente urbanizada, por lo que podemos concluir que los esfuerzos de orientar las acciones urbanas en las áreas de actuación para la construcción de vivienda propia o en renta y de reciclamiento de inmuebles de uso habitacional han sido insuficientes para revertir esta tendencia, frente al proceso de cambio de uso de suelo y de incremento de su precio.

12. La otra mitad de las delegaciones se caracterizan por compartir el suelo de conservación del DF; destacan en particular 5 de éstas con incrementos demográficos significativamente superiores a los programados. Es decir, se sigue ocupando suelo de conservación de manera irregular. En síntesis, el Programa da lineamientos generales en cuanto a la demografía, pero si no existe una política demográfica al interior del gobierno nos encontramos imposibilitados a logra la imagen objetivo.

13. En el aspecto económico, si bien en los últimos años se han generado empleos y se ha dado impulso al sector rural, la informalidad y la precariedad en el empleo y en los salarios (actualmente más del 40 por ciento de la PEA de la ciudad se dedica a labores informales) hacen evidente que el objetivo general no está todavía al alcance. Es necesaria una estructura productiva generadora de empleos bien remunerados que sirva de base al objetivo general. Pero si esto no se realiza entre la dependencia encargada del fomento económico y la del desarrollo urbano, toda estrategia no tendrá un buen puerto.

14. En términos del desarrollo regional podemos decir que se observa un cambio de velocidad del deterioro económico del DF. La estructura sectorial del PIB y el empleo aparentemente se estabilizan en los últimos años. El fomento económico hasta el momento su impacto en la configuración económica de la ciudad no se percibe. El fortalecimiento de los subcentros urbanos ha estado limitado por la acción del mercado inmobiliario. Los elementos planteados en el PGDU no parecen suficientes para responder a la pregunta ¿Qué estrategia económica nos conduciría a la imagen propuesta?

15. En transporte se prevén conflictos en la operación de los derechos de vía para la transportación de pasajeros, ya que las concesiones realizadas a la iniciativa privada consideran únicamente el transporte de carga. Los proyectos de trenes radiales no han sido concertados entre el sector urbano y el de transporte y vialidad, tampoco entre el GDF y el gobierno del Estado de México. Este proyecto para la federación no es una prioridad.

16. En vialidad sí hubo avances en la coordinación para el proyecto de vialidad poniente del DF, que comunicará Huixquilucan, Santa Fe y Periférico. Por oposición vecinal de la clase socioeconómica altas, expresada desde administraciones anteriores, se realizó un nuevo trazo del Tren Elevado, el cual hasta el 2005 se ha retomado, con algunos problemas en su licitación.

17. Se construyó la línea “B” del metro para comunicar el DF con municipios conurbados de la zona nororiente de la ZMVM, el resto del proyecto se prevé concluirlo en el año 2001. La conclusión de esta línea traerá beneficios para la ciudad en cuanto aliviará los accesos a la ciudad por esa zona.

18. Los planteamientos trazados en los objetivos específicos del impulso a la reutilización del agua residual, en términos siguen sin cumplirse. En los últimos tres años la ciudad no ha podido superar los rezagos de agua, pese a los esfuerzos realizados en la materia.

19. En cambio, las líneas estratégicas para la zona metropolitana y megalopolitana, aunque concretadas con ritmos e intensidades desiguales, reflejan

avances. En este sentido se destaca la realización del proyecto de Recarga del Acuífero Local que contiene los estudios para La Recarga del Acuífero en el Suelo de Conservación en el Distrito Federal y el Plan de Manejo Integral de las Microcuencas del suelo de Conservación. Ciertamente se trata de medidas restringidas al ámbito normativo y de proyecto, pero la sistematización de estos planteamientos desde una perspectiva de estudios estratégicos es un paso esencial y racional para comprender y actuar sobre la realidad ambiental. De igual forma los pronunciamientos de las autoridades del GDF en defensa del funcionamiento hidráulico ambiental del exvaso de Texcoco, cuyos terrenos se pretendía construir la nueva sede aeroportuaria de la Ciudad de México.

20. La necesidad de replantear el clásico patrón de importar agua de cuencas lejanas ha tocado ya sus límites, no por planteamientos claros y concientes sino por el temor de los vecinos de esas cuencas al agotamiento de sus recursos hídricos. Así los proyectos para traer agua de Libres Oriental, Tecolutla, Metztitlán, etc. están prácticamente cancelados. El que aún se mantiene en expectativa es el de Temascaltepec (cuarta etapa del Cutzamala), pero la oposición de los pobladores sigue levantando grandes incertidumbres para su ejecución. De esta manera la preocupación del PGDU al respecto parece se resolverá fuera de la esfera de la planeación y al interior de la política.

21. El restablecimiento del equilibrio hidrológico propuesto, en el último trienio no presenta avances: la velocidad de hundimientos ha cesado en la parte poniente pero se mantiene a tasas de 25 cm anuales en la parte del exvaso de Texcoco, la evolución de los agrietamientos en zonas de transición de planicie e incluso en otras dentro de la planicie, permanece. Mientras se mantenga la explotación de los acuíferos locales estos fenómenos continuarán.

22. Las orientaciones programáticas respecto a la ampliación de la infraestructura hidráulica prosiguen su tendencia histórica por las dificultades presupuestales, pero también porque en aquellos sitios carentes de estos servicios se presentan condiciones topográficas y geológicas adversas, manteniéndose así la presión sobre áreas de recarga. Asimismo la permanencia de zonas de tandeo, aunque

frenadas en su crecimiento y atendidas con mayor eficiencia, no han logrado abatir los rezagos, de aquí que una de las prioridades sea la recuperación de caudales fugados. Los recientes programas impulsados por la Secretaría de Obras y Servicios para sustitución de redes, eliminación de fugas, control de presiones y aprovechamiento óptimo de caudales, que ya ha logrado rescatar 1,000 lts/seg en 2 años y está en curso de aprovechar afloramientos y corrientes de agua con caudales totales cercanos a los 500 lts/seg en la zona de los Pedregales de Coyoacán y en el Río Magdalena, abren grandes posibilidades en el corto plazo para que, mediante mecanismos de concertación interinstitucional, se abatan carencias en zonas críticas (Iztapalapa, Tláhuac, Gustavo A. Madero, etc.) y se disminuyan rezagos en la vivienda de interés social. Sin embargo todo esto se hace fuera de la coordinación institucional, desligado de una estrategia integral.

23. La problemática sobre el costo del servicio, asumida en el programa desde la necesidad de diseñar políticas que reflejen los costos reales del servicio, ha experimentado algunos avances al ampliarse los rangos de aplicación y al establecer incrementos socialmente diferenciados, favoreciendo a los consumidores pequeños y aumentando el gravamen a quienes más consumen. Sin embargo la brecha entre el costo de financiamiento y el monto tarifario se mantiene en un orden de 3 veces lo que necesariamente debe ser revisado sin marginar los criterios señalados.

24. Situación similar en el avance de la infraestructura puede ser descrita para las redes de drenaje, principalmente en zonas de lomeríos y pedregales. La urgente atención a estas localidades, por sus implicaciones en el subsuelo y acuíferos es un punto importante que no ha sido considerado en el PGDU.

25. Insuficientemente abordado en este Programa y en su estrategia, el problema de las inundaciones, cuya mitigación se ha llevado a cabo operando el sistema de drenaje a su máxima eficiencia, pero siguen sin resolverse carencias de orden estructural en el drenaje profundo, en el sistema interpresas, en la capacidad de las lagunas de regulación y en la eficiencia de canales en particular la disfuncionalidad creciente del Gran Canal. La canalización de recursos financieros para abatir estos rezagos sigue siendo asunto de primer orden para alejar el peligro de las inundaciones.

Parte de esta problemática se ubica en los colectores marginales localizados en zonas de barrancas, que ante diseños ausentes de una visión mas integral y una participación mayor, han resultado deficientes y enfrentan la oposición vecinal. Contemplar su diseño desde un marco integral y con el consenso de la población resulta cada vez más necesario.

26. En materia de ecología y medio ambiente, el PGDU presentó las directrices para la conformación de una estructura operativa más eficiente, al establecer líneas estratégicas de desarrollo ambiental que rebasan el ámbito sectorial y que para su articulación requieren necesariamente de la concurrencia de aquellas dependencias implicadas con el componente ambiental. Esto permitió obtener avances significativos en la lucha contra la contaminación en todas sus modalidades y en la contención de la degradación ambiental en Suelo Urbano y Suelo de Conservación, con la puesta en marcha de diferentes programas y proyectos estratégicos para la dotación, tratamiento y evacuación del agua; en energía, en la infraestructura para la prestación de servicios ambientales, en la disposición y reciclado de desechos sólidos.

27. En el aspecto territorial se avanzó, al concebir al DF como parte de un sistema metropolitano que requiere de una estrategia de alcance regional para la solución integral de la problemática ambiental metropolitana de gran complejidad. Se han generado instrumentos normativos y de planeación, entre los que se mencionan el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM); el Programa Metropolitano de Recursos Naturales (PMRN); el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF); el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal; 16 programas delegacionales y 30 programas parciales elaborados. Se crearon instancias de coordinación entre los tres niveles de gobierno, para la resolución integral de problemáticas metropolitanas, dando origen así, a la Comisión Metropolitana del Medio Ambiente, la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos y la Comisión Metropolitana de Desechos Sólidos. No obstante este gran cúmulo de instrumentos la coordinación metropolitana espera mejores momentos, unas trabajan

bien como la de medioambiente y otras están en el abandono, la de transporte. La de asentamientos humanos no ha tenido logros importantes, a pesar del trabajo realizado.

28. En lo jurídico, hubo avances sustantivos en la creación de leyes, reglamentos y normas oficiales mexicanas en materia ambiental, que regulan las diferentes actividades humanas y los impactos que provocan en el medio ambiente. No obstante no se ha logrado la operación que formalice el desarrollo urbano y en ocasiones las atribuciones se traslapan, como el caso de la ley urbana y la ambiental en el suelo de conservación y las áreas naturales protegidas.

29. A pesar de que se ha pretendido regular el mercado inmobiliario, principalmente el dirigido a la vivienda de interés social, no ha tenido los resultados esperados en su conjunto. Las acciones de vivienda son insuficientes dada la problemática, particularmente la relacionada con las Unidades Habitacionales, las que en general han sido poco atendidas. Así mismo la política de vivienda está enfocado a atender a las familias de menores ingresos con alrededor de 3.7 vsm. Se han beneficiado con las acciones 23 mil familias, en 1998 se entregaron 6,500 departamentos, en 1999 8,500 y se espera para este año de 8,500 a 10,000 a través de sus programas, siendo los prioritarios: Vivienda nueva en lotes familiares principalmente dirigido a grupos sociales organizados, desatendiendo al sujeto individual; mejoramiento y ampliación de vivienda, con acciones dirigidas a reestructuración y construcción de nuevo cuarto; sustitución de vivienda; adquisición de vivienda en uso. También el INVI ha realizado importantes acciones para la adquisición de lotes baldíos, con el objetivo de ampliar su reserva territorial disponible para aplicar las acciones de vivienda. Se deberá seguir impulsando estas medidas y fortalece principalmente el programa de vivienda progresiva.

30. Existen pocos resultados sobre las acciones encaminadas a estimular la aplicación de nuevas tecnologías, materiales y procesos constructivos para vivienda, afectado principalmente por los altos costos y por que han sido rechazadas principalmente por los elementos tradicionales. Otro objetivo que ha tenido pocas acciones específicas es el reducir los precios de los materiales en el mercado. A lo que se suma el limitado otorgamiento de créditos, dada la demanda tanto para la

adquisición de vivienda por los sectores menos favorecidos, así como para los niveles de vivienda residencial medio y alto, por lo que se deberá de impulsarse y fortalecer la difusión y capacitación para la aplicación de las nuevas tecnologías y ampliar los créditos principalmente para el solicitante que acude de forma individual.

31. Las acciones para el reciclamiento y la redensificación del Bando 2, principalmente de las delegaciones centrales, han tenido poca presencia en vivienda de interés social, principalmente por los altos costos del suelo y las especulaciones inmobiliarias que han dirigido sus acciones a maximizar las ganancias, construyendo a vivienda residencial, oficinas y comercio principalmente.

32. La actuación integral intersectorial no ha tenido avances significativos, además la problemática de la vivienda rebasa las fronteras del DF, en este sentido no existe ninguna comisión que aborde el problema de la vivienda en el ámbito metropolitano.

33. En la política de suelo urbano, se hicieron modificaciones sustanciales a Ley de Desarrollo Urbano para dar viabilidad a la constitución de las reservas territoriales, para hacer viable la estrategia de reservas territoriales, sin embargo no se dio sustento jurídico a una política de suelo urbano, para controlar y regular el crecimiento de la ciudad. No hay estrategia para desalentar la formación de asentamientos irregulares y su reubicación, porque tal parece que no existen los recursos suficientes para poder atender el problema.

34. En el diagnóstico de reservas territoriales no se hacen explícitas las determinantes causales de la carencia de suelo urbanizado, se confunden las causas con los efectos, la carencia de suelo es causada por un modelo de urbanización expansivo de baja densidad.

35. La acción gubernamental no ha creado las condiciones apropiadas y los instrumentos para poder trabajar en la política de reservas territoriales tal y como lo establece el Programa. A título de ilustración señalamos el divorcio que existe entre las políticas fiscales y urbanas, lo que ha impedido establecer objetivos, metas y lineamientos comunes para poder desarrollar zonas mediante el reciclamiento.

36. Para el programa de redensificación y reutilización inmobiliaria no se ha avanzado para obtener un acuerdo y una política concertada entre los agentes que intervienen, para concretar instrumentos de mayor alcance en la oferta del suelo intraurbano. Se ha dado el reciclamiento de manera individual y no programada.

37. En lo que respecta a la transferencia de potencialidades, se ha avanzado en el desarrollo de los instrumentos para que los inversionistas inmobiliarios desarrollen proyectos con mayor densidad o intensidad en áreas que no tiene esa zonificación.

38. En cuanto a la constitución de reservas territoriales mediante el aprovechamiento de los predios baldíos urbanizados, no se han desarrollado los estudios pertinentes para poder tener un inventario confiable. Asimismo la actividad se ha orientado a organizar y sistematizar el inventario de propiedades inmuebles del gobierno del DF, del cual se ha obtenido una mínima superficie aprovechable para usos urbanos, tampoco se han desarrollado instrumentos más eficaces para la desincorporación.

39. En suma parece ser que la política de reservas territoriales llevada a cabo por la SEDUVI no ha influido para acabar con los asentamientos irregulares, ni siquiera para mitigarlos. En 1999 existían 718 asentamiento regulares e irregulares en suelo de conservación ocupando una superficie de 3,144 has. De 1998 a 1999 se creció en suelo de conservación en 200 has.

40. El sector inmobiliario y el social le sigue ganado la carrera a la planeación y con el temor a controlar su acción, para no desincentivar a los capitales, ni siquiera se les regula como en muchas partes del mundo desarrollado. Esto no permite ver avances en el cumplimiento de la estrategia y de los objetivos del programa.

41. En suma podemos pensar que la estrategia propuesta en el PGDU es un avance desde el punto de vista de la teoría sustantiva de la planeación, y que desde el sector urbano se ha pretendido construir instrumentos para poder tener éxito en el ordenamiento del territorio del DF. Sin embargo, en la ejecución es necesario un acuerdo político para llevar a cabo un trabajo conjunto entre todos los sectores que forman parte del Gobierno del Distrito Federal, el cual tenga como finalidad alimentar la

estrategia mediante programas multisectoriales y de esta manera concretar las potencialidades establecidas en el Programa, sin olvidar la participación activa de todos los actores sociales.

42. A lo largo del análisis del PGDU versión 1996 y 2004 se ha tratado de demostrar que en los aspectos teóricos, metodológicos, políticos, económicos y sociales no fue elaborado mediante el uso del modelo de la planeación estratégica, como un Programa alternativo a los modelos de ciudad que se venía construyendo en la última década bajo un modelo de nuevo liberalismo. Se mantienen los lineamientos conceptuales y metodológicos de la planeación racional tradicional. De manera general el Programa vigente mantiene los mismos mecanismos del anterior, los cuales no lograron la imagen objetivo postulada. A pesar que en su contenido, el actual PGDU, incluye elementos que lo mejoran técnicamente, el análisis ha permitido identificar ausencias importantes: no se delimita el referente territorial de las políticas urbanas a aplicar, que la ley de desarrollo urbano obliga en el artículo 31; los temas nuevos no tienen su referente en la estrategia y las acciones estratégicas.

43. En lo político, los dos últimos instrumentos de planeación han sido útiles para legitimar tanto un gobierno que postula en nuevo liberalismo como a otro con tendencias hacia la izquierda. Ante esto hemos presentado las evidencias que en 1997, cuando se llevó a cabo la contienda electoral, el documento plataforma política de la izquierda no realiza críticas sustantivas al PGDU vigente en ese año, ni tampoco cuando asume el gobierno se realizan adecuaciones. Además, de acuerdo a el estudio podemos suponer que el Programa 2004 no aprendió del pasado, debido a que asumió en lo sustantivo las mismas reflexiones, estrategias y políticas del anterior, actualizando algunos datos estadísticos y temas, es decir, la izquierda mexicana no ha elaborado un proyecto urbanístico alternativo para de la capital que sigue gobernando. El papel de la ideología y de una nueva forma de aplicar los recursos en una política económica alternativa no ha permitido el establecimiento y la implementación de una planeación urbana crítica. El marco de la política neoliberal federal determina la política urbana local de un gobierno diferente.

44. Así mismo, se mantiene el mismo comportamiento que se ha observado a lo largo de la historia en la planeación de esta ciudad, las políticas y proyectos importantes se realizan fuera de programa, sin embargo, en este caso la política rectora urbana del actual gobierno no tiene un sustento significativo en el programa (el Bando 2, las vialidades en segundos pisos y la vivienda), solo se presentan tanto de manera escrita como gráfica como un anexo más. Con la devolución del Programa, por parte de la Asamblea Legislativa en el 2002 al GDF para su revisión, se pensó que con los ajustes al Programa se iba a oficializar esta política.

45. Lo anterior nos permiten elaborar la siguiente hipótesis para evaluar en el futuro el actual Programa: el Programa, versión 2004, falto de mecanismos reales y adecuados a su contexto, no alcanzará el proyecto de ciudad ambicionado y pasará a la historia como un documento más con buenas intenciones estratégicas y la planeación continuará sin tener la eficacia y utilidad necesaria para dar respuesta a la naturaleza y complejidad del fenómeno urbano de esta gran metrópoli. El documento se mantiene como un instrumento de legitimación política, al ser la planeación parte del proceso de gobernabilidad. A pesar de que se define como un documento estratégico, éste no cumple con los principios del modelo estratégico: uno de los principales es la participación social activa, por ello, la percepción social de las reglas y regulaciones no han permitido a la ciudadanía determinar la relevancia de la planeación en el desarrollo urbano de nuestra metrópoli.

46. Por último, es importante conocer y aplicar la norma jurídica para explorar una nueva generación de planes con una visión estratégica metropolitana, en los cuales los tres órdenes de gobierno estén representados, en conjunto con los actores sociales. El reto es complejo, pero mediante la voluntad política, la conceptualización que nos permita alcanzar el consenso en el conflicto y el diseño de una metodología emergente participativa se podría encontrar la solución. En este sentido, la propuesta se centra en incluir la participación social en la toma de decisiones para que la planeación sea eficaz y democrática, solo esto permitirá la continuidad de la política urbana, la socialización de la información técnica y una mayor concreción del plan. La próxima revisión debe ser un proceso más incluyente, donde se comprometa a la federación y al

gobierno estatal y municipal del Estado de México a participar de manera activa y responsable en la comprensión mutua del fenómeno metropolitano.

Cuadro Núm. 1

PLANES DE DESARROLLO URBANO POR CIUDAD Y AÑO DE ELABORACIÓN 1979-1998

Estado / ciudad	Planes de Desarrollo Urbano por año de elaboración					Estado / ciudad	Planes de Desarrollo Urbano por año de elaboración				
AGUASCALIENTES						NAYARIT					
1. Aguascalientes	1979	1983	1987	1991	1994	60. Bahía de Banderas	1992				
BAJA CALIFORNIA						61. Tepic	1983	1986	1994		
2. Ensenada	1985	1991	1993	1995		NUEVO LEÓN					
3. Mexicali	1984	1991	1995			62. Linares	1982	1995			
4. Tecate	1985	1991	1995			OAXACA					
5. Tijuana	1984	1991	1994			63. Oaxaca	1985	1994			
BAJA CALIFORNIA SUR						64. Salina Cruz	1979	1993			
6. La paz	1981	1993				65. Tuxtepec	1994				
7. Los Cabos	1980	1981	1988	1989	1994	66. Bahía de Huatulco	1985	1994			
CAMPECHE						PUEBLA					
8. Campeche	1982	1986	1994			67. Tehuacán	1982	1991	1996		
9. El Carmen	1982	1986	1993			68. San Martín Texmelucan	1981	1994	1998		
COAHUILA						QUERÉTARO					
10. Ciudad Acuña	1982	1987	1993			69. Querétaro	1984	1992			
11. Monclova	1983	1993	1996			70. San Juan del Río	1985	1994			
12. Piedras Negras	1983	1993				QUINTANA ROO					
13. Saltillo	1982	1988	1993			71. Cancún	1982	1985	1990	1994	
14. Torreón	1982	1991	1997			72. Cozumel	1982	1985	1991	1995	
COLIMA						73. Chetumal	1982	1985	1988	199	
15. Colima		1983	1990	1994		SAN LUIS POTOSÍ					
16. Manzanillo	1980	1982	1984	1993		74. Ciudad Valles	1985	1993			
CHIAPAS						75. San Luis Potosí	1987	1993			
17. San Cristóbal de Las Casas	1985	1994				SINALOA					
18. Tapachula	1985	1994				76. Mochis	1982	1986	1989	1993	1994 1998
19. Tuxtla Gutiérrez	1985	1993				77. Culiacán	1982	1990	1994	1997	
20. Comitán de Comitán de Domínguez	1985	1995				78. Guamuchil	1990	1993	1997		
CHIHUAHUA						79. Guasave	1990	1993	1997		
21. Cuauhtémoc	1989	1995				80. Mazatlán	1982	1989	1990	1993	1997
22. Chihuahua	1983	1989	1993			SONORA					
23. Delicias	1983	1987	1992	1994		81. Agua Prieta	1983	1987	1994		
24. Hidalgo del Hidalgo del Parral	1983	1987	1991	1994		82. Ciudad Obregón	1982	1994			
25. Ciudad Juárez	1984	1990	1995			83. Empalme	1982	1994			
DURANGO						84. Guaymas	1982	1994			
26. Durango	1982	1993				85. Hemosillo	1982	1994	1995		
27. Gómez Palacio	1982	1993	1997			86. Navojia	1983	1988	1994		
28. Lerdo	1982	1993	1996			87. Nogales	1984	1994			
GUANAJUATO						88. San Luis Río Colorado	1988	1994			
29. San Miguel de Allende	1980	1985	1991	1994		TABASCO					
30. Celaya	1981	1986	1993			89. Cárdenas	1988	1994			
31. Guanajuato	1980	1990	1994			90. Villahermosa	1988	1994			
32. Irapuato	1982	1986	1994			91. Comalcalco	1988	1994			
33. León	1981	1986	1991	1997		92. Paraiso	1988	1994			
34. Morelón	1984	1989	1991			TAMAULIPAS					
35. Salamanca	1980	1982	1987	1993		91. Ciudad Mante	1982	1993			
GUERRERO						94. Matamoros	1982	1994			
36. Acapulco	1981	1988	1994	1998		95. Nuevo Laredo	1982	1994			
37. Chiapancingo	1989	1994				96. Reynosa	1983	1993			
38. Iguala	1990	1994				97. Tampico	1982	1983	1994		
39. Zihuatanejo	1985	1992	1998			98. Ciudad Victoria	1982	1988	1994		
40. Taxco	1988	1994				TLAXCALA					
HIDALGO						99. Apizaco	1983	1994			
41. Pachuca	1979	1984	1994			100. Calpulalpan	1983	1994			
42. Tepeji del Río	1980	1994				101. Tlaxcala	1983	1994			
43. Tula	1980	1987	1994			102. Huamantla	1983	1995			
44. Tulaancingo	1980	1994				VERACRUZ					
JALISCO						103. Coatzacoalcas	1982	1985	1994		
45. Ciudad Guzmán	1982	1984	1986	1993	1997	104. Córdoba	1991	1993			
46. Lagos de Moreno	1982	1989	1993	1995		105. Martínez de la Torre	1989	1993			
47. Puerto Vallarta	1982	1984	1989	1994	1997	106. Minatitlán	1988	1994			
48. Tepatlán	1989	1993	1995			107. Orizaba	1991	1993			
49. Ocotlán	1990	1997	1995			108. Poza Rica	1988	1993			
MEXICO						109. Tuxpan	1990	1993			
50. Toluca	1993					11 O. Veracruz	1985	1994			
51. Valle de Bravo	1987	1991				111. Xalapa	1990	1993			
MICHOACAN						YUCATÁN					
52. Apatzingán	1983	1992				112. Izamal	1988	1993			
53. Lázaro Cárdenas	1985	1990	1993			113. Mérida	1980	1982	1985	1988	1991 1993
54. Morelia	1987	1990	1997			114. Valladolid	1982	1988	1983		
55. Pátzcuaro	1983	1993				ZACATECAS					
56. Uruapan	1983	1988	1993			115. Fresnillo	1989	1996			
57. Zamora	198	1991	1993			116. Zacatecas	1982	1988	1996		
MORELOS											
58. Cuautla	1982	1993	1995								
59. Cuernavaca	1982	1990	1991	1993	1995 1996						

Fuente: Programa de 100 Ciudades. Secretaría de Desarrollo Social, 1998.

Cuadro Núm. 2

Cronología contemporánea de la Planeación urbana en el DF, 1975-2004.

Antecedentes 1940-1974

Año	Acción	Descripción
1940	Plano Regulador de la ciudad de México.	Como resultado de la concentración de población y de actividades económicas, el gobierno mexicano en 1943 elabora el primer plano regulador, cuyos principales objetivos fueron: La construcción de vialidades con mayor capacidad, la ampliación de los sistemas de transporte público y la previsión de nuevas áreas para la urbanización.
	Oficina del Plano Regulador de la ciudad de México.	Como una dependencia de la Dirección de Obras Públicas.
	Comisión Consultiva del DF	Como un órgano de participación de la comunidad en el proceso de planeación. Formada por representantes de las cámaras de comercio, colegios de profesionales, especialmente de ingenieros y arquitectos, así como por funcionarios de la banca y de la industria.
1970	Dirección General de Planificación	Encargada del proceso de planeación del DF.
1971	Reformas y adiciones a la Ley de Planificación del DF	Se reforma la Ley de 1953.

Planeación urbana 1975-2005

Fase de impulso 1970-1982

Año	Acción	Descripción
1975	Ley de Desarrollo Urbano del DF.	Pretendía establecer un nuevo orden urbano que trascendiera los esquemas simplistas de los planes reguladores. La propuesta consistía en ejecutar un plan integral que organizará y regulará el crecimiento mediante la determinación de los usos del suelo, reservas territoriales, renovación urbana en áreas decadentes, regulación vial y del transporte público, etc. Para el logro de los anteriores objetivos se elaboró el Plan Director del Desarrollo Urbano del DF.
1976	Ley General de Asentamientos Humanos.	Punto de partida de la institucionalización de la planeación territorial en el país. Norma el ejercicio gubernamental en la materia.
	Creación en diciembre de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).	Sus atribuciones fueron la de institucionalizar la planeación territorial en el país.
	Primer Plan General de Desarrollo	Define la zonificación en la primera versión.

Año	Acción	Descripción
	Urbano del Distrito Federal	
1977	Consejo Consultivo	Cambia de Comisión a Consejo, integrado por representantes de cada colonia y manzana.
	Comisión de Conurbación del Centro del País	Tiene como finalidad la problemática de la conurbación del centro, establecer políticas generales para su desarrollo urbano y buscar la coordinación entre los gobiernos involucrados. La delimitación de conurbación incluía municipios de la región central de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
1978	Plan Nacional de Desarrollo Urbano.	El objetivo de largo plazo fue racionalizar la distribución territorial de las actividades económicas y de la población, promover un desarrollo urbano integral y equilibrado; propiciar las condiciones para el acceso de la población al suelo urbano, vivienda, servicios públicos y equipamiento urbano, así como preservar el medio ambiente de los asentamientos humanos. Este Plan Constituyó el primer documento de su tipo en el país y junto con la SAHOP se pretendía institucionalizar la planeación territorial.
1979	Plan General de Desarrollo Urbano del DF.	En este año se elabora el primer Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como los Planes Parciales Delegacionales y Programas de Barrio.
1980	Plan General de Desarrollo Urbano del DF.	En febrero se aprueba la segunda versión, como parte del Plan Director en la materia. La estructura del plan siguió el formato elaborado por la SAHOP de cuatro niveles: normativo, estratégico, corresponsabilidad sectorial e instrumental. Uno de sus aportaciones fue la zonificación de toda la ciudad. La SAHOP en esta época brinda importante asesoría al DDF. En él se definen las políticas de desarrollo urbano para el DF dentro de un horizonte que comprende hasta el año 2000. Incluye zonas de conservación, amortiguamiento y las aptas para la expansión urbana. Además precisa objetivos, metas, programas y subprogramas. Se pretende establecer las bases para un sistema completo de planificación urbana.
	Planes Parciales Delegacionales	Define en detalle la estrategia de desarrollo urbano de cada una de las 16 delegaciones políticas. El objetivo es definir los usos del suelo y la vialidad como base para la autorización de licencias de uso y construcción, el horizonte es hasta el año 2000.
	Programas de Barrio	Análisis de máximo detalle al interior de cada barrio, colonias o pueblos del DF. Pretendía ser un instrumento de diálogo entre las autoridades locales y las asociaciones de vecinos, logrando una participación comunitaria en la gestión del desarrollo urbano.
	Sistema de Planificación del Distrito Federal.	Posteriormente a la formulación del Plan General se elaboraron una serie de planes e instrumentos que tenían como finalidad lograr un desarrollo controlado en el DF. Todos los planes e instrumentos formaron un sistema el cual estaba compuesto de: a). Plan Director de Desarrollo Urbano del DF: Plan General de Desarrollo Urbano del DF; Planes parciales y Sistema de Información y Evaluación.

Año	Acción	Descripción
		b). Sistema de Normas de Planificación Urbana; c). Procedimiento para la obtención de constancias de zonificación y licencias de construcción y d). Documentación.
	Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del país.	Este plan también siguió el formato elaborado por la SAHOP de cuatro niveles: normativo, estratégico, corresponsabilidad sectorial e instrumental. El objetivo central era el reducir el crecimiento demográfico de la ZMCM y prevenir los requerimientos de infraestructura. Para la Zona Conurbada del Centro se establecen metas demográficas sobreestimadas para la población del año 2000, que serían de 31.6 millones. De acuerdo al XII Censo la megalópolis de la CM, que se puede considerar equivalente a la conurbación del centro tuvo 19.3 millones.
b). Fase de transición y declive 1983-2004		
1982	Plan General de Desarrollo Urbano del DF	En mayo se aprueba la versión actualizada del Plan de 1980, en el cual se establece la zonificación primaria en el DF: Área de Desarrollo Urbano (ADU) que incluía una Zona de Amortiguamiento, y el Área de Conservación Ecológica (ACE).
1983	En 1983, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática se deshace la SAHOP y se forma la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).	A esta nueva institución, además de encargarse de la política regional, urbana y de vivienda, se le adiciona una nueva la de la ecología y el medio ambiente. Esta Secretaría fue la responsable de elaborar el Programa Nacional Urbano y de la Vivienda 1984, de los pocos logros en el ordenamiento territorial entre 1983-1988.
1984	Programa Nacional Urbano y de la Vivienda 1984-1988	Decretado el 21 de agosto de 1984 y es el segundo en su tipo. El programa no desarrolla un análisis riguroso de la problemática de los asentamientos humanos en el país y se limita a sintetizar las tres manifestaciones más visibles de la distribución territorial sin precisar las causas: i) excesiva concentración en la ciudad de México; ii) aguada dispersión de la población rural y iii) marcadas desigualdades regionales. Esto explica los nulos resultados obtenidos por el programa que paso desapercibido ante la prioridad de ejecutar las políticas económicas neoliberales para sortear la crisis en esos años.
1987-1988	Programa General de Desarrollo Urbano del DF	En esta versión se elimina la Zona de Amortiguamiento y se detalla la zonificación secundaria en el ACE. La vigencia de este Programa fue hasta 1996.
1990	Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994	Tercer programa nacional en la materia. El programa mantiene las limitaciones técnicas y metodológicas de su predecesor y su función fue la de orientar las acciones de la SEDUE. Por la importancia del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) este programa no contó con financiamiento. Con esto se relegan las cuestiones territoriales por un mayor predominio de las acciones gubernamentales para hacer frente a la crisis económica y al impacto de la apertura comercial.
1992	Cambio de SEDUE a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	El objetivo es ejecutar la política social del presidente Salinas, la cual se fijó mediante el Programa Nacional de

Año	Acción	Descripción
		Solidaridad (PRONASOL). Ahora la prioridad es el combate a la pobreza y se presta menor importancia a la planeación del desarrollo urbano y regional.
1995	Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000	En este cuarto programa nacional se aprecia la renuncia del Estado a sus funciones de planeación del territorio nacional. Mediante de un análisis parcial de la problemática urbana nacional, el documento plantea propósitos voluntaristas sobre el deber ser de las ciudades, careciendo de un análisis técnico y científico que permita diseñar una estrategia y proponer instrumentos con alguna posibilidad de éxito.
1996	Programa General de Desarrollo Urbano del DF	
1998	Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.	El Programa es un documento promovido por la Secretaría de Desarrollo Social por parte de la federación, el gobierno del Estado de México y el gobierno del DF, a nivel de gobiernos locales. El objetivo consiste en proponer un instrumento de carácter general que permita coordinar a las entidades involucradas en el desarrollo de la ZMVM en torno a una estrategia de ordenación territorial. La propuesta de poblamiento del Programa reconoce un proceso de desconcentración intraregional de población e intenta reforzarlo y regularlo. La condición fundamental para el logro de esta propuesta es una estrategia compartida de ordenamiento territorial y un programa de desarrollo regional en un marco de planificación conjunta y coordinada entre los distintos gobiernos estatales y municipales.
2001	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.	En el Marco de la planeación estratégica se elabora el quinto programa territorial vigente. En él la prioridad en incentivar el desarrollo económico. En su contenido presenta serias inconsistencias metodológicas y conceptuales, lo cual hace suponer que no fue realizado por especialistas en planeación territorial y esperaremos pasar su vigencia para su evaluación.
2004	Programa General de Desarrollo Urbano del DF	El 31 de diciembre del 2003 se aprueba la nueva versión del PGDU. Este mantiene la estructura de su antecesor.

Fuentes:

Departamento del Distrito Federal (1982). “*Sistema de planeación urbana del Distrito Federal*”. Dirección General de Planificación, México.
Garza, Villarreal Gustavo (2003). “*La urbanización de México en el siglo XX*”, El Colegio de México, México.
López Rangel Rafael (1993). *La planeación y la ciudad de México 1900-1940*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, División de Ciencias y Artes para el Diseño, México.

Cuadro Núm. 8

SUPERFICIE DE LA MANCHA URBANA DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, POR UNIDAD POLÍTICO ADMINISTRATIVA, 1950 - 2000

Concepto	1950 ^{1/, 2/}	1960 ^{1/}	1970 ^{1/}	1980	1990	2000 ⁸	Tasas de Crecimiento				
							1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	1990-00
Población ZMCM (miles)	3,138	5,232	8,657	12,994	15,054	17,969	5.24	5.36	4.00	1.52	1.80
Z.M.C.M. (hectáreas)	20,610	37,145	70,843	92,876	127,811	150,229	6.06	6.92	2.65	3.32	1.64
Distrito Federal	19,480	30,684	46,194	58,648	64,499	66,465	4.64	4.33	2.33	0.98	0.30
1. Cuauhtémoc	3,132	3,242	3,295	3,244	3,244	3,244	0.35	0.17	-0.15	0.00	0.00
2. Miguel Hidalgo	2,809	3,448	3,926	3,926	4,640	4,640	2.07	1.36	0.00	1.72	0.00
3. Benito Juárez	2,404	2,506	2,661	2,663	2,663	2,663	0.42	0.62	0.01	0.00	0.00
4. Venustiano C.	2,595	2,897	3,221	3,342	3,342	3,342	1.11	1.10	0.36	0.00	0.00
5. Azcapotzalco	1,779	2,253	3,179	3,330	3,330	3,330	2.39	3.63	0.45	0.00	0.00
6. Coyoacán	1,015	2,119	3,343	5,389	5,389	5,400	7.63	4.84	4.72	0.00	0.02
7. Gustavo A. Madero.	1,769	3,262	5,720	7,503	8,662	8,662	6.30	6.00	2.65	1.48	0.00
8. Iztacalco	430	908	1,984	2,162	2,290	2,330	7.75	8.45	0.83	0.59	0.17
9. Alvaro Obregón	1,589	2,984	3,634	4,580	5,052	5,052	6.50	2.06	2.26	1.01	0.00
10. Magdalena C.	619	907	1,308	2,380	2,832	3,184	3.88	3.87	5.95	1.79	1.19
11. Iztapalapa	1,339	2,179	5,707	8,155	10,815	10,850	4.98	10.50	3.51	2.93	0.03
12. Cuajimalpa		475	799	1,210	1,622	1,622		5.55	4.09	3.04	0.00
13. Tlalpan		916	3,031	4,027	5,023	5,055		13.21	2.78	2.29	0.06
14. Xochimilco		2,588	3,296	4,472	2,503	2,765		2.54	2.99	-5.76	1.01
15. Tláhuac			1,089	1,458	1,827	2,646			2.86	2.33	3.80
16. Milpa Alta				807	1,265	1,680				4.71	2.90
Municipios conurbados	1,130	6,461	24,649	34,228	63,312	83,764	19.02	14.89	3.22	6.49	2.86
1. Tlalnepantla	1,130	2,680	6,480	6,024	6,024	6,564	9.01	9.58	-0.70	0.00	0.87
2. Naucalpan		3,307	6,000	5,393	6,589	7,269		6.37	-1.02	2.07	0.99
3. Atizapan de Z.		204	1,000	2,400	4,656	3,783		17.91	8.82	7.01	-2.07
4. Chimalhuacán		270	368	450	2,425	2,812		3.26	1.96	18.80	1.50
5. Ecatepec			3,835	6,087	9,292	10,967			4.56	4.42	1.68
6. Nezahualcóyotl ^{3/}			5,060	4,593	5,120	6,533			-0.93	1.12	2.48
7. La Paz			500	768	1,556	2,012			4.23	7.49	2.62
8. Cuautitlán ^{4/}			306	304	507	2,467			-0.06	5.37	17.27
9. Tultitlán			400	1,631	2,772	3,597			14.54	5.58	2.66
10. Coacalco ^{4/}			250	413	1,082	1,669			4.97	10.35	4.46
11. Huixquilucan ^{4/}			450	1,112	1,252	1,068			9.13	1.22	-1.58
12. Chalco				1,154	2,945	2,317				10.06	-2.38
13. Chicoloapan				655	655	918				0.00	3.46
14. Ixtapaluca				505	1,657	1,475				12.93	-1.17
15. Nicolás Romero				693	2,281	2,909				12.96	2.48
16. Tecámac				249	1,946	2,843				23.41	3.89
17. Tepotzotlán			ND		829	1,853				0.00	8.44
18. Cuautitlán Izcalli ⁵				1,797	4,492	5,196				9.83	1.48
19. Acolman					1,235	1,235					0.00
20. Texcoco					2,125	2,266					0.65
21. Atenco					313	3,259					26.59
22. Jaltenco					342	327					-0.44
23. Melchor O. C.					355	385					0.81
24. Nextlalpan					228	494					8.12
25. Teoloyucan					550	678					2.14
26. Tultepec					686	850					2.17
27. Zumpango					1,400	1,225					-1.33
28. Papalotla						75					
29. Teotihuacan						783					
30. Tezoyuca						305					
31. Solidaridad ⁶						2,373					
32. Chiautla						423					
33. Chiconcuac						163					
34. Cocotitlán						200					
35. Coyotepec						719					
36. Huehuetoca						1,271					
37. Isidro Fabela						35					
38. Jilotzingo						73					
39. SM Pirámides						297					
40. Temamatla						78					
Estado de Hidalgo											
41. Tizayuca						ND					

1/ El DF estaba constituido por delegaciones y la Ciudad de México, la cual estaba integrada por 12 cuarteles. En 1970 conforme a la Ley Orgánica del DF esta zona central se constituyen en cuatro delegaciones: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.

2/ La superficie de 1940 corresponde al Censo de Población del mismo año;

3/ Fue creado en 1963 con superficie de los municipios de Atenco (11.5 Km2), Chimalhuacán (37.5 Km2), Ecatepec (7.5 Km2) La Paz (4.3 Km2) y Texcoco (1.2 Km2).

4/ En el libro "El desarrollo Urbano de México: diagnóstico e implicaciones" de Luis Unikel, no se consideran estos municipios.

5/ Se creó en 1973 con superficie de los municipios de Cuautitlán (37.7 Km2), Tepotzotlán (32.3 Km2) y Tultitlán (25.1 Km2).

6/ Se creó en 1994 con aportaciones de Chalco (39.7 Km2), Ixtapaluca (0.25 Km2) y La Paz (36.6 Km2).

7/ A partir de la aprobación del Programa General de Desarrollo Urbano del DF en 1996 se ha delimitado la Zona Metropolitana del Valle de México.

8/ La superficie de las Delegaciones del DF se obtuvo de los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, 1997.

Fuente: INEGI. (1999). Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana, pág. 94. México, Programa General de Desarrollo Urbano del DF, 1996 y Programa de

Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 1998.

Las cantidades de 1950, 1960, 1970 de los municipios conurbados, Delgado, Javier (1988), "El patrón de ocupación territorial de la ciudad de México al año 2000", en Terrazas, Oscar y Eduardo Preciat, "Estructura territorial de la ciudad de México, DDF y Plaza y Valdes, México.

Área urbana del Distrito Federal para 1950, 1960 y 1970, DDF y El Colegio de México (1975), "Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, DDF, México.

Para el Distrito Federal en 1980, 1990 y 2000, DDF (1996), "Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, DDF, México.

Las cifras de 1980 y 1990 de los municipios conurbados, CONAPO (1998), "Escenarios Demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la ciudad de México, 1990-2000, CONAPO, México.

Las cifras del 2000 de los municipios conurbados provienen de los Planes de Desarrollo Municipal 1997-2000, Gobierno del Estado de México.

Departamento del Distrito Federal (1997), "Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano 1997", México.

Cuadro 9
FRENTES DE VIVIENDA DE FICAPRO, INVI, FIVIDESU EN ÁREAS DE ACTUACIÓN POR DELEGACIÓN, 1999

ÁREA DE ACTUACION	POTENCIAL DE RECICLAMIENTO			CONSERVACION PATRIMONIAL			POTENCIAL DE DESARROLLO			POTENCIAL DE MEJORAMIENTO			INTEGRACION METROPOLITANA			ALGUNA COMBINACION			NO SUJETO A PROGRAMA ESPECIFICO			TOTAL POR DELEGACION	
	Ficapro	Invi	Fividesu	Ficapro	Invi	Fividesu	Ficapro	Invi	Fividesu	Ficapro	Invi	Fividesu	Ficapro	Invi	Fividesu	Ficapro	Invi	Fividesu	Ficapro	Invi	Fividesu		
Alvaro Obregón		2																	3	2	1	8	
Azcapotzalco		2	3			3		2				1						2*		10	4	2	29
Benito Juárez		1	1			2	1												7	2		14	
Coyoacán						1													4	3	1	9	
Cuajimalpa																					2	2	
Cuauhtémoc		20	12		1	1	9		5								39*	15*				3	105
Gustavo A. Madero		20	12			1	3	1									4**		2	10	7	60	
Iztacalco						2									1				3	5	11	22	
Iztapalapa					2	2		1				5			4		1***		3	9		30	
Magdalena Contreras																							
Miguel Hidalgo		23	11			4	1				2								12	6		59	
Milpa Alta																							
Tláhuac						1		1												2		4	
Tlalpan																				2	1	3	
Venustiano Carranza		32	9		5	2	3							1	1	1			5	6		65	
Xochimilco																							
TOTAL	100	48	6	14	24	10		2	6	0	4	0	1	2	1	44	17	3	49	51	28	410	

* Conservación Patrimonial con Potencial de Reciclamiento

** Integración Metropolitana con Potencial de Reciclamiento

*** Potencial de Desarrollo con Potencial de Reciclamiento

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Instituto de Vivienda, 1999.

Cuadro 10
ACCIONES DE VIVIENDA DE FICAPRO, INVI Y FIVIDESU EN ÁREA DE ACTUACIÓN POR DELEGACIÓN, 1999

ÁREA DE ACTUACION	POTENCIAL DE RECICLAMIENTO			CONSERVACION PATRIMONIAL			POTENCIAL DE DESARROLLO			POTENCIAL DE MEJORAMIENTO			INTEGRACION METROPOLITANA			ALGUNA COMBINACION			NO SUJETO A PROGRAMA ESPECIFICO			TOTAL POR DELEGACION	
	Ficapro	Invi	Fividesu	Ficapro	Invi	Fividesu	Ficapro	Invi	Fividesu	Ficapro	Invi	Fividesu	Ficapro	Invi	Fividesu	Ficapro	Invi	Fividesu	Ficapro	Invi	Fividesu		
DELEGACION Alvaro Obregón		62																	64	48	928	1,102	
Azcapotzalco		40	701			161		247				300						32*	240	431	45	2,197	
Benito Juarez		25	10			65		66											149	39		354	
Coyoacán						20													192	238	120	570	
Cuajimalpa																							
Cuauhtémoc		386	321	95		15	251	86								1126*	375*				198	2,853	
Gustavo A. Madero		249	341			10	409	343								10**			7	542	528	2,439	
Iztacalco						40								22					90	246	295	693	
Iztapalapa						12	38	120				3,188		899				30***		371***	137	1,773	6,568
Magdalena Contreras																							
Miguel Hidalgo		696	284			54	20				45								205	140		1,444	
Milpa Alta																							
Tláhuac							104	1,690												176		1,970	
Tlalpan																				278	160	438	
Venustiano Carranza		484	121	162		26	40							156	70	54			40	177		1,330	
Xochimilco																							
TOTAL	1,942	1,778	257	222	1,109	2,486		45	3,488		899		156	92	54	1,166	407	371	1,124	4,088	2,274	21,958	

* Conservación Patrimonial con Potencial de Reciclamiento

** Integración Metropolitana con Potencial de Reciclamiento

*** Potencial de Desarrollo con Potencial de Reciclamiento

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Instituto de Vivienda, 1999.

Cuadro 12
ACCIONES DE VIVIENDA DEL INVI EN ÁREAS DE ACTUACIÓN POR DELEGACIÓN, 1999

ÁREA DE ACTUACION	POTENCIAL DE RECICLAMIENTO	CONSERVACION PATRIMONIAL	POTENCIAL DE DESARROLLO	POTENCIAL DE MEJORAMIENTO	INTEGRACION METROPOLITANA	ALGUNA COMBINACION	NO SUJETO A PROG. ESPECIFICO	TOTAL POR DELEGACION	% NO SUJETO A ÁREA DE ACTUA
Alvaro Obregón							56	56	100.0%
Azcapotzalco							18	18	100.0%
Benito Juárez								-	
Coyoacán		24					331	355	93.2%
Cuajimalpa								-	
Cuauhtémoc		39						39	0.0%
Gustavo A. Madero	51	26			10		60	147	40.8%
Iztacalco		78			1		59	138	42.8%
Iztapalapa	49	30		377			56	512	10.9%
Magdalena Contreras		21					34	55	61.8%
Miguel Hidalgo								-	
Milpa Alta						6*, 4**		10	0.0%
Tláhuac	12	1	1				118	132	89.4%
Tlalpan						8**	198	206	96.1%
Venustiano Carranza	19	65					22	106	20.8%
Xochimilco						1**		1	0.0%
TOTAL	131	284	1	377	11	19	952	1,775	53.6%

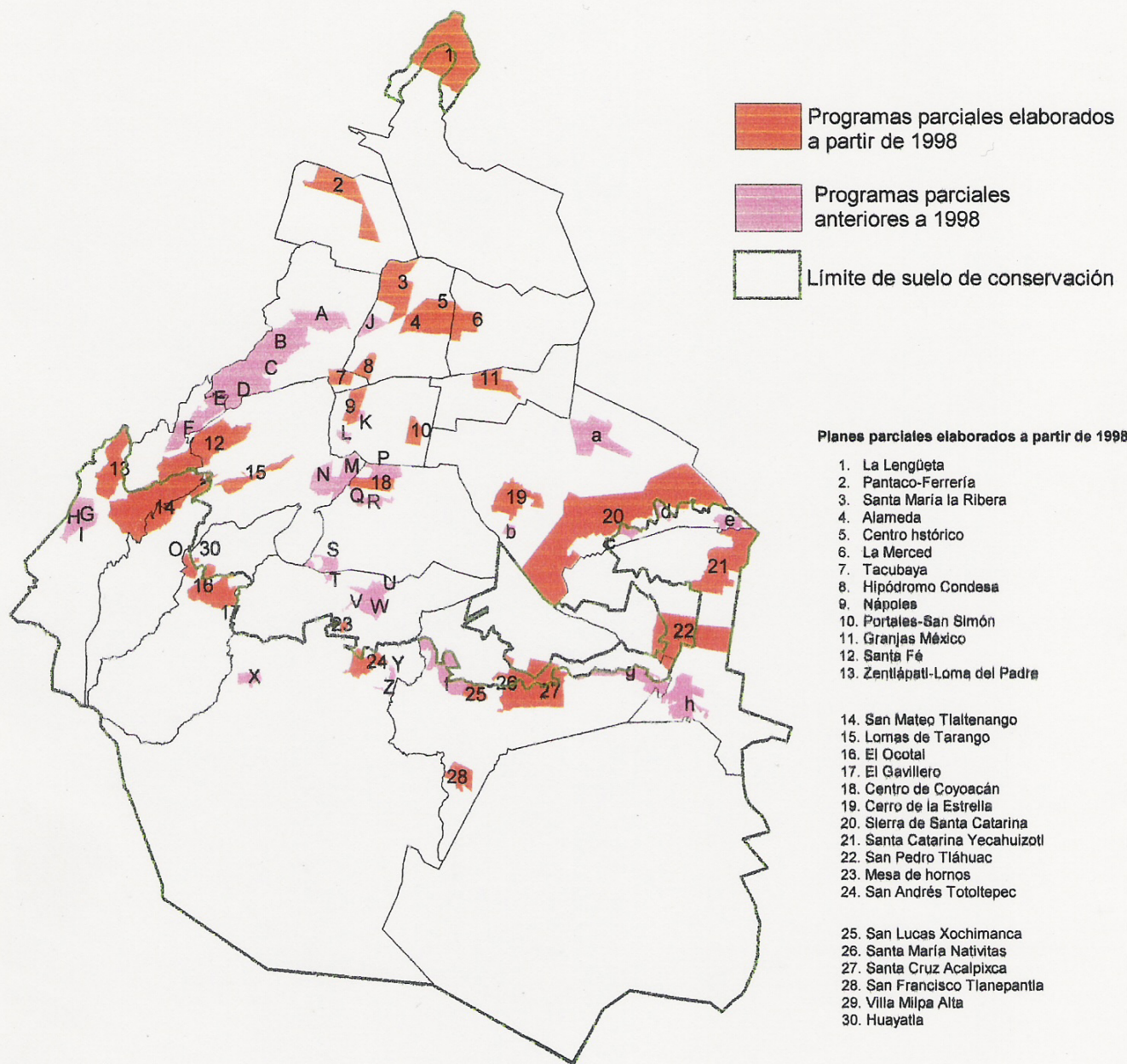
* Conservación Patrimonial con Ecológica

** Área de Producción Rural y Agroindustrial

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Instituto de Vivienda, 1999.

Mapa 1

Distrito Federal. Programas Parciales de Desarrollo Urbano



Planes parciales anteriores a 1998

- A. Polanco
- B. Lomas de Chapultepec
- C. Lomas altas, Lomas de Reforma, Real de las Lomas y Plan de Barrancas
- D. Lomas de Bezares
- E. Bosques de las Lomas
- F. Vista Hermosa
- G. San Lorenzo Acopilco
- H. Las Maromas
- I. Xalpa

- J. Colonia Cuauhtémoc
- K. Insurgentes San Borja
- L. Insurgentes Mixcoac
- M. Florida
- N. San Ángel Inn y Tlaxiapa
- O. Poblado rural San Barroto Ameyalco
- P. Tlaxiapa
- Q. Del Carmen
- R. Romero de Terreros
- S. Pedregal de San Francisco

- T. Parques del Pedregal
- U. Toriello Guerra
- V. Fuentes Brotantes
- W. Centro de Tlalpan
- X. Héroes de 1910
- Y. La Palma
- Z. Vivieros Coatepec

- a. Ejército constitucionalista Cabeza de Juárez
- b. Campestre estrella
- c. Buenavista
- d. Lomas de la estancia
- e. Campestre potrero
- f. San José Zacatepec
- g. San Gregorio Atlapulco
- h. San Juan Ixtayopan-Jaime Torres Bodet

Programa General de Desarrollo Urbano, 1982



DISTRITO FEDERAL plan de desarrollo urbano

plan general del plan director

SIMBOLOGIA

ZONIFICACION PRIMARIA

- LIMITE AREA DE DESARROLLO URBANO
- LIMITE ZONA URBANA
- LIMITE ZONA DE AMORTIGUAMIENTO
- LIMITE AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA
- ESTRUCTURA URBANA
- CENTRO URBANO
- SUBCENTRO URBANO

USOS Y DESTINOS

ZONA URBANA

- HABITACION DENSIDAD ALTA
- HABITACION DENSIDAD MEDIA
- HABITACION DENSIDAD BAJA
- HABITACION DENSIDAD MUY BAJA
- SERVICIOS
- INDUSTRIA
- MIXTOS

ZONA DE AMORTIGUAMIENTO

- FORESTAL
- FORESTAL CON HABITACION
- AGRICOLA
- AGRICOLA CON HABITACION
- PARQUE NACIONAL

AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA

- FORESTAL CON AGRICOLA
- FORESTAL CON HABITACION
- FORESTAL
- AGRICOLA CON HABITACION
- AGRICOLA
- PARQUE NACIONAL

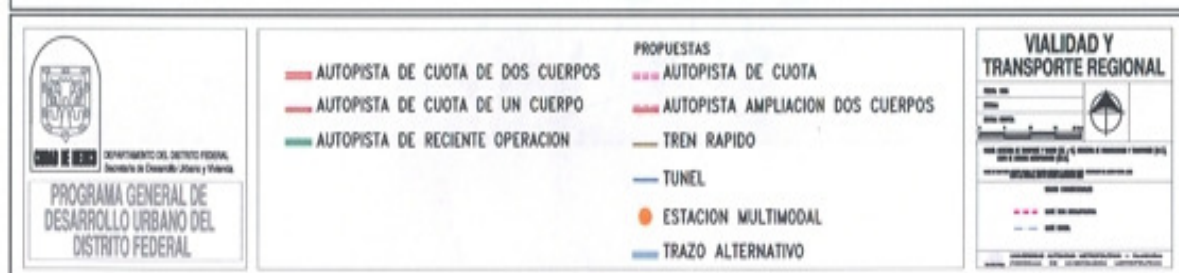
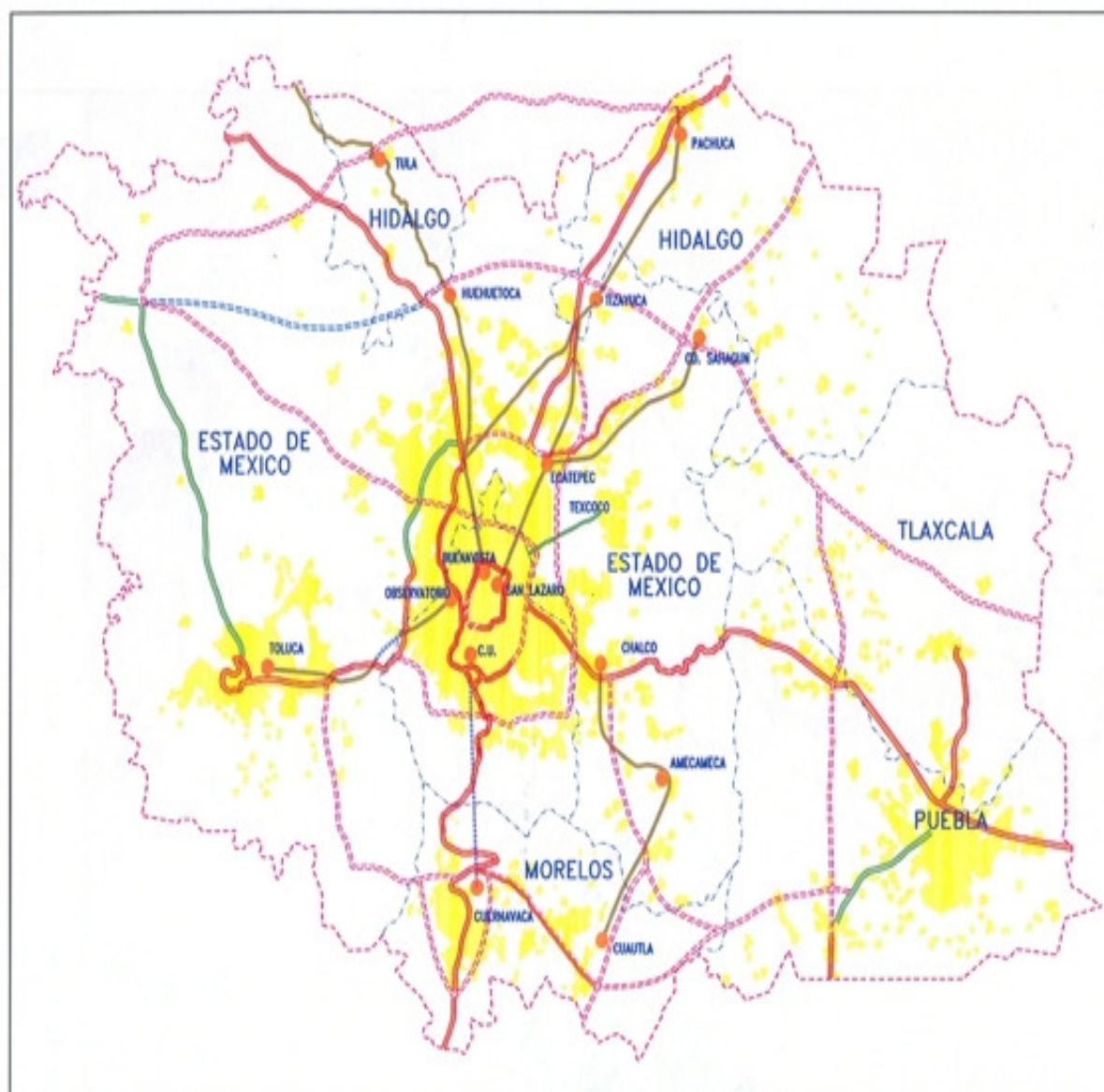
DESTINOS, USOS Y RESERVAS E-4

(zonificación primaria año 2000)

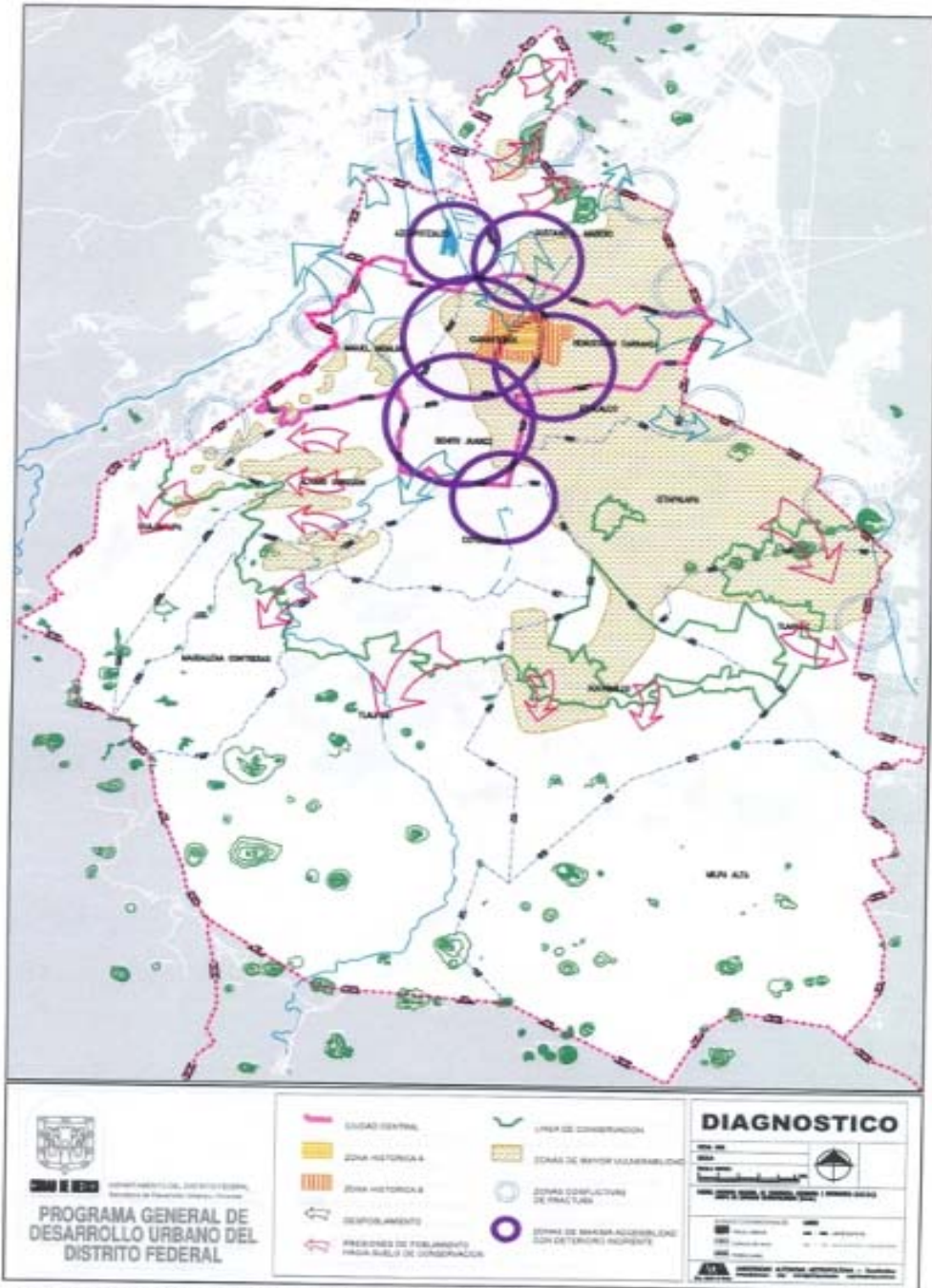
PROF. CARLOS RAMA GONZALEZ
ALC. SECRETARÍA DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE
SECRETARÍA DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO URBANO
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS URBANOS
DIRECCIÓN GENERAL DE EQUIPAMIENTO URBANO
DIRECCIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURA URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE MANEJO DE RESERVAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MONITOREO Y EVALUACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO URBANO
DIRECCIÓN GENERAL DE ASesorIA URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES URBANAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE DEPORTE URBANO
DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO URBANO
DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE DISEÑO URBANO
DIRECCIÓN GENERAL DE CONSTRUCCIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE MANTENIMIENTO URBANO
DIRECCIÓN GENERAL DE REPARACIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE RECONSTRUCCIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE REFORMA URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE REORGANIZACIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE REDESARROLLO URBANO
DIRECCIÓN GENERAL DE REINTEGRACIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE RECONEXIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE RECONSTRUCCIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE REFORMA URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE REORGANIZACIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE REDESARROLLO URBANO
DIRECCIÓN GENERAL DE REINTEGRACIÓN URBANA
DIRECCIÓN GENERAL DE RECONEXIÓN URBANA

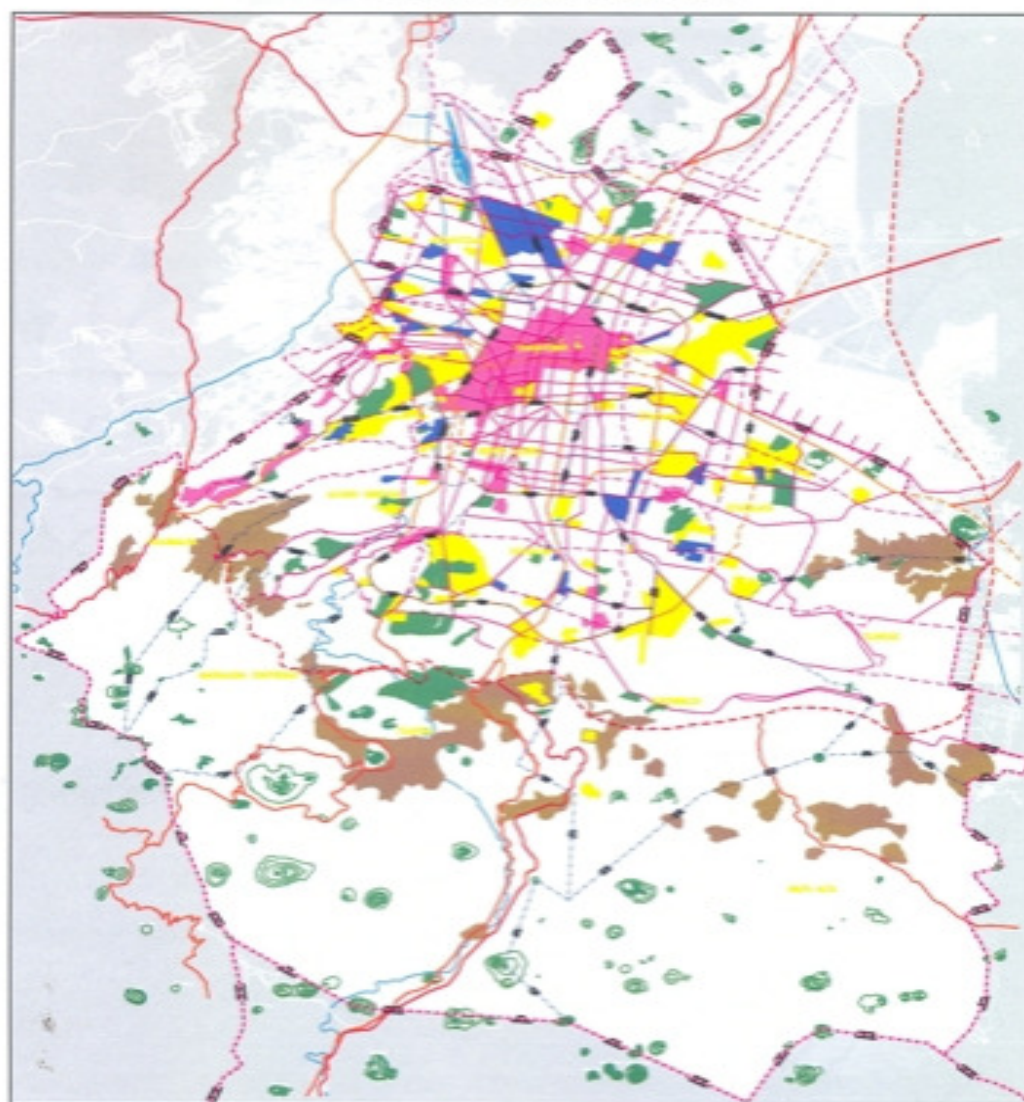
VERSION 1982

MAPA NUM. 3 CONTEXTO REGIONAL



FUENTE: D.D.F. (1996) PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL





SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

PROGRAMA GENERAL DE
DESARROLLO URBANO DEL
DISTRITO FEDERAL

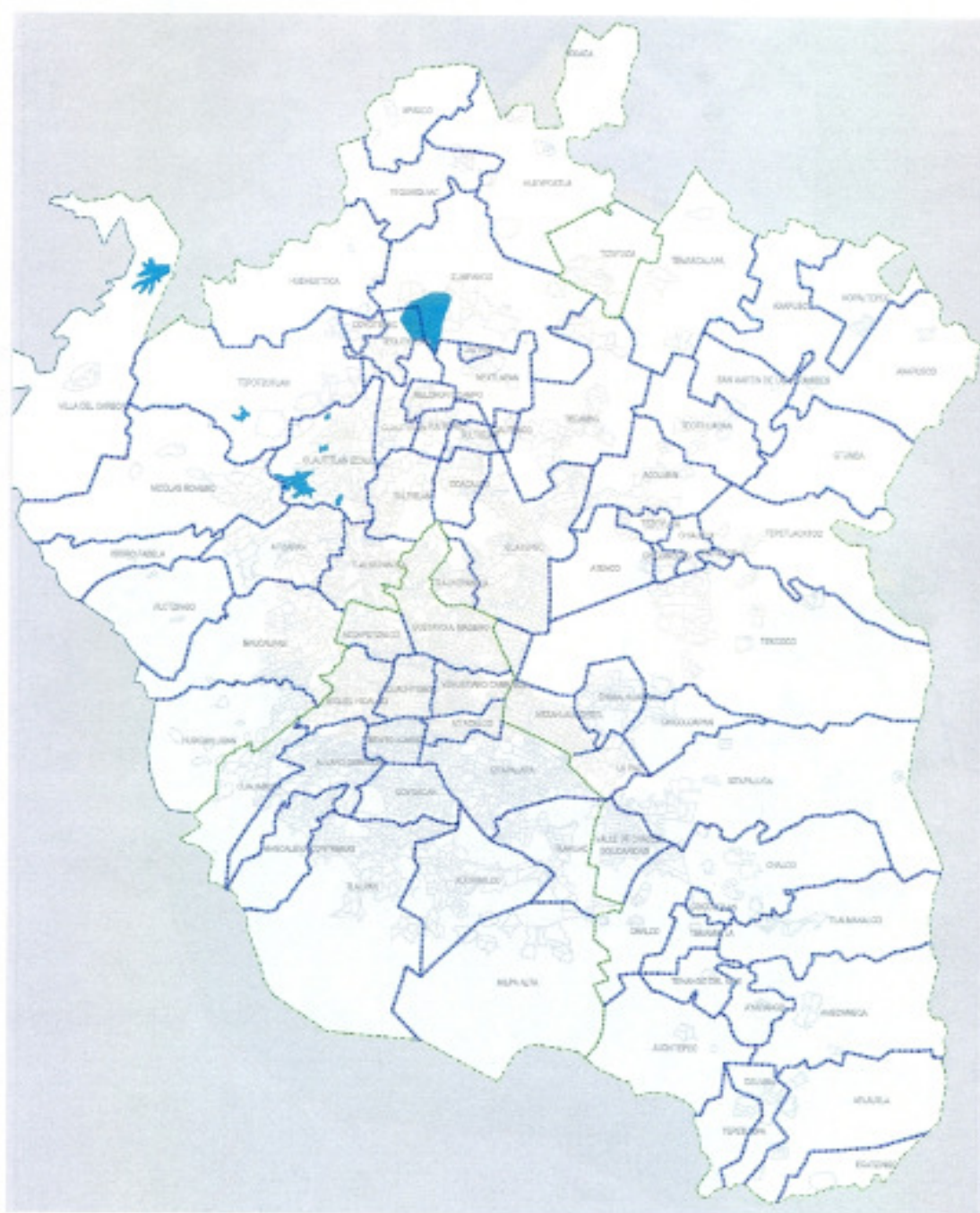
- | | |
|--|--|
| POBLACIÓN RURAL | CARRETERA FEDERAL EN PROYECTO |
| CONCENTRACIÓN DE ACTIVIDADES
COMERCIALES Y DE SERVICIOS | INFRAESTRUCTURA CONSTRUÍDA |
| ESPACIOS RECREATIVOS | INFRAESTRUCTURA EN PROYECTO |
| PARQUES METROPOLITANOS | SEDES VUALES Y VAS PRINCIPALES
EN OPERACIÓN |
| CONCENTRACIONES INDUSTRIALES | SEDES VUALES Y VAS PRINCIPALES
EN PROYECTO |
| AUTOPISTA DE CUOTA CONTINUA
EN PROYECTO | COMERCIO COMERCIALES
Y DE SERVICIOS |
| CARRETERA FEDERAL EN OPERACIÓN | SECCIONES |
| | DELEGACIONES |

ESTRUCTURA URBANA



FUENTE: D.O.F. (1996) PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL
1999

MAPA NUM. 6 ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO



**PROGRAMA DE ORDENACIÓN
DE LA ZONA METROPOLITANA
DEL VALLE DE MÉXICO**

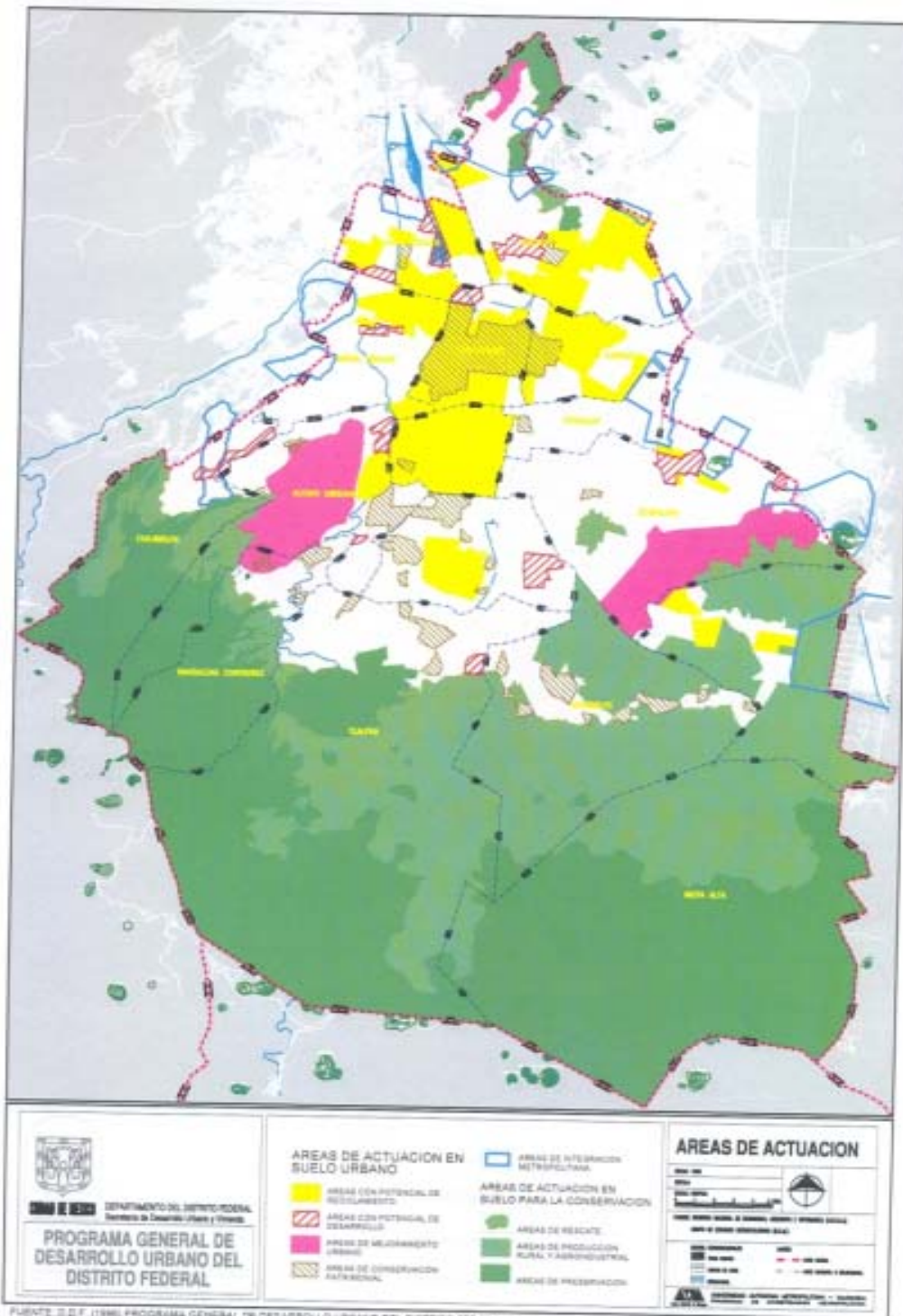
SIMBOLOGÍA

- LIMITE AREA DE ESTUDIO
- LIMITE ESTATAL
- LIMITE MUNICIPAL O DELEGACIONAL
- ÁREAS URBANAS

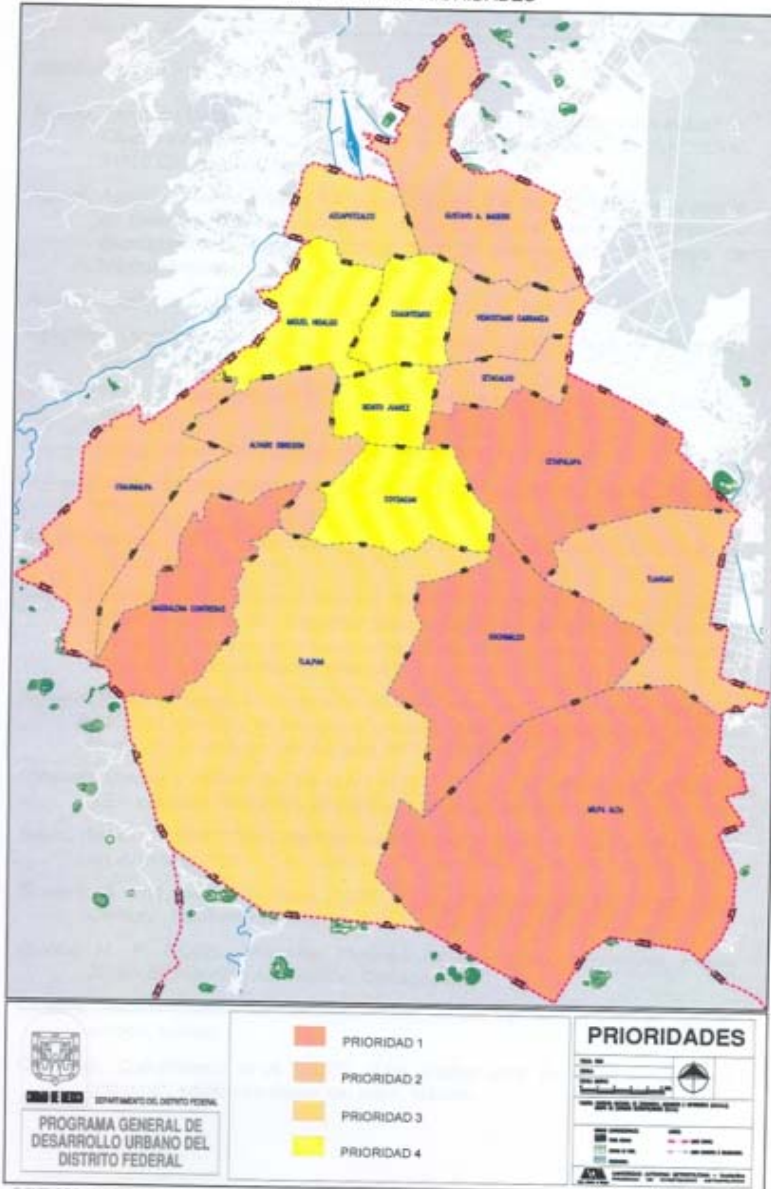
ZMVM



MAPA NÚM. 8 ÁREAS DE ACTUACIÓN



MAPA NÚM. 9 PRIORIDADES



BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Enríquez Lucía, *et al.* (Coordinadores) (2002), “*¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*”, CONACULTA-INAH, CIICH, UAM, México.
- Aguilar, Adrián Guillermo (1987). “La política urbana y el Plan Director de la ciudad de México, ¿proceso operativo o fachada política?”, en Revista *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 2 Núm. 2, mayo-agosto, El Colegio de México, México.
- Ansoff, H. Igor (1965). “*Corporate Strategy*”, Mc Graw-Hill, New York.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura (1999). “*Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*”, México.
- (1996), “*Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*”, México.
- (1998), “*Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal*”, México.
- (1999), “*Ley de Planeación del Desarrollo Económico del Distrito Federal*”, México.
- Azuela, Antonio (1989). “*La ciudad, la propiedad privada y el derecho*”, El colegio de México, México.
- y Tomas Francois (Coordinadores) (1997). “*El acceso de los pobres al suelo urbano*”, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de México, México.
- (1998). “Planeación urbana y reforma municipal”, en Gustavo Garza y Rodríguez (comps). “*Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*”, El Colegio de México, pág. 53-74, México.
- Bataillon, Claude y Hélène Rivière D’Arc (1973). “*La ciudad de México*”, colección SEP-setentas, Secretaría de Educación Pública, México.
- Baum, Howell S. (1996). “Why the Rational Paradigm Persists: Tales from the Field”, en *Journal of Planning Education and Research* 15, pág. 127-135.
- Blowers, A. and Evans B. (edis) (1997). “*Town Planning into the Twenty First Century*”, Routledge, London.
- Brooks, M. P. (2002). “*Planning Theories for Practitioners*”, Planners Press, American Planning Association, Chicago, IL.
- Castells, Manuel (1980). “*La cuestión urbana*”, Siglo Veintiuno Editores, séptima edición, México.
- Cárdenas, Cuauhtémoc *et al* (1997). “*Una ciudad para todos: otra forma de gobierno*”, edición particular del autor, México.

- Campbell, Scott y Susan S. Fainstein (1998). "*Planning theory*", edited by Campbell, Scott y Susan S. Fainstein.
- , (1998). "The Structure and debates of planning theory", en *Planning theory*, edited by Campbell, Scott y Susan S. Fainstein.
- Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) (2004). "*10 años de planificación estratégica en iberoamérica*", editado por CIDEU, Barcelona, España.
- Cibotti, R. *et al* (1974). "Evolución y perspectivas de los procesos de la planificación en América Latina", en ILPES, OEA, BID, *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, Siglo XXI editores, México.
- Consejo Nacional de Población (1998). "*Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010*", Conapo, Serie de Estudios Regionales, México.
- Davidoff, Paul (1965). "Advocacy and Pluralism in Planning" en *Planning theory*, edited by Campbell, Scott y Susan S. Fainstein.
- Delgado, Javier (1988). "*El patrón de ocupación territorial de la Ciudad de México al año 2000*", en Terrazas, Oscar y Eduardo Preciat, (Coordinadores): *Estructura Territorial de la Ciudad de México*. DDF, Plaza y Valdés. México.
- Departamento del Distrito Federal (1970), "*La gran ciudad: 1966-1970*", DDF, México.
- (1982). "*Sistema de planificación urbana del Distrito Federal*". Dirección General de Planificación, México.
- (1985), "*Imagen de la gran capital*", La Enciclopedia de México, S.A. de C.V., DDF. México.
- (1988), "*México, la ciudad más grande del mundo*", editora Espacios Juventud, A.C. México.
- (1976), "*Ciudad de México: Presentación de un esfuerzo sexenal 1970-1976*", DDF, México.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (1996). "*Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*", sexta época, 11 de julio de 1996, Tomo IV, Núm. 371, México.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (1997). "*Programas Delegacionales*", octava época, 10 de abril de 1997, varios números, México.
- (1985). "*Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal*", resumen Ejecutivo, México.
- Duhau, Emilio (200). "Doctrinas de planeación y gestión de desarrollo urbano", en Iracheta, Cenecorta Alfonso y Martim O. Smolka (coordinadores). "Los pobres

- de la ciudad y la tierra”, El colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy, pág. 181-196, México.
- Durand, Jorge (1983). “*La ciudad invade al ejido. Proletarización y lucha política en el Cerro del Judío, D.F.*” Cultura-SEP, Ediciones de la Casa Chata, México.
- Eibenschutz, Hartman Roberto (Coordinador) (1999). “*Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*”, Tomo I y II, Miguel Ángel Porrúa y UAM-Xochimilco, México.
- El Colegio de México-DDF (1988), “*Atlas de la Ciudad de México*”, México.
- y Gobierno del Distrito Federal (2000). “*La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*”, El Colegio de México y Gobierno del Distrito Federal, México.
- Etzioni, Amitai (1967). “Mixed Scanning: A “Third” Approach to Decision-making”, en Faludi, Andreas. 1973. *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press, Oxford.
- Faludi, Andreas. (1973a). “*Planning Theory*”, Pergamon Press, Oxford.
- Faludi, Andreas. (1973b). “*A Reader in Planning Theory*”. Pergamon Press, Oxford.
- Faludi, Andreas. (1973c). “What is Planning Theory”, en Faludi A. (ed) *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford.
- Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México (Fecime) (2000a). “*La ciudad de México hoy: bases para un diagnóstico*”, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal, México.
- (2000b). “*Estudios temáticos para elaborar el proyecto de Programa General de Desarrollo Urbano 2000-2006*”, Disco compacto, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal, México.
- Forester, John (1989). “*Planning in the Face of Power*”. University of California Press.
- Friedmann, John (1987). “*Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action*”, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- (1999). “El reto de la planeación en un mundo sin fronteras”. En revista Ciudades, *Planeación urbana y metropolitana*, número 42, abril-junio de 1999, Red Nacional de Investigación Urbana, México.
- Gamboa, de Buen Jorge (1994). “*Ciudad de México, una visión*”, Fondo de Cultura Económica, Colección: Una visión de la Modernización de México, México.
- García, Ortega Roberto (comp.) (2001). “*Planeación urbana y metropolitana en México: una revisión a la luz de la globalización*”, EL Colegio Mexiquense, A.C., Colegio de la Frontera Norte, A.C., México.

- Garza, Villarreal Gustavo (compilador) (1989), "*Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*", El Colegio de México, México.
- y Sergio Puente (1989). "Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978", en Gustavo Garza (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, pág. 79-101. El Colegio de México, México.
- y Fernando A. Rodríguez (compiladores) (1998). "*Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*", El Colegio de México, México.
- (2000). "Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996", en el Colegio de México y Gobierno del Distrito Federal (2000). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México- Gobierno del Distrito Federal, México.
- (2003). "*La urbanización de México en el siglo XX*", El Colegio de México, México.
- Gobierno del Distrito Federal, (2000). "*La ciudad: sus gobernantes*", Gobierno del Distrito Federal, México.
- , Secretaría de Medio Ambiente (1998). *Informe de labores, 1998*. México.
- , Secretaría de Medio Ambiente (1999). *Informe de labores, 1999*. México.
- , Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (1998). *I Informe del Secretario*. México.
- , Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (1999). *II Informe del Secretario*. México.
- , Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (s/f). *Minutas del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano sobre la revisión del PGDU*. México.
- , Gaceta Oficial del Distrito Federal (2003). Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, décima tercer época, 31 de diciembre de 2003, No. 103-bis, México.
- Gutiérrez, Chaparro Juan José (1999). "Planeación estratégica en ciudades". En revista Ciudades, *Planeación urbana y metropolitana*, número 42, abril-junio de 1999, Red Nacional de Investigación Urbana, México.
- Healey, Patsy (1993). "Planning through debate: The communicative turn in planning theory. In The argumentative turn in policy analysis and planning", en *Planning theory*, edited by Campbell, Scott y Susan S. Fainstein.
- , (ed) (1997a). "Planning theory, political economy and interpretive turn: the debate continues", en *Planning Theory*, No. 17, 10-85.
- (1997b). "*Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*", University of British Columbia Press.

- Hudson, Barclay (1979). "Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions". *Journal of the American Planning Association*, October 1979, pp. 387-398.
- INEGI (2001). "*XII Censo General de Población y Vivienda 2000: Tabulados básicos*", tomos I,II y III, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, Ags. México.
- Innes, Judith (1995). "Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice", *Journal of Planning Education and Research* 14, No. 3, pág. 183-189.
- Instituto Latinoamericano de Planificación económica y social (ILPES) (1969). "*Discusiones sobre planificación*", Siglo XXI editores, Colección Economía y Demografía, México.
- Iracheta, Cenecorta Alfonso (1988a). "*Hacia una planeación urbana crítica*". Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y Editores Gernika, México.
- (1988b). "La planeación urbana heredada", en *Revista A*, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Vol. IX, Núm. 25, septiembre-diciembre, México.
- (1997). "*Planeación y Desarrollo, una visión del futuro*", Plaza y Valdés, editores, México.
- Klosterman, Richard E. (1985). "Arguments for and against Planning", en *Planning theory*, edited by Campbell, Scott y Susan S. Fainstein.
- Lichfield, N, Kettle P y Whitbread M, (1975). "Evaluation in the Planning Process", Pergamon Press, Oxford.
- Lindblom, Charles E. (1959). "The Science of "Muddling Through"", en *Planning theory*, edited by Campbell, Scott y Susan S. Fainstein.
- López Rangel, Rafael (1993). "*La planificación y la ciudad de México 1900-1940*", Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.
- Mandelbaum, S. J., Mazza L. and Burchell R. W. (eds) (1996). "*Explorations in Planning Theory*", Rutgers, State University of New Jersey, New Brunswick, NJ.
- Matus, Romo Carlos (1978). "*Estrategia y plan*", Siglo Veintiuno Editores, México.
- Matus, Romo Carlos (1980). "Planificación de situaciones", Fondo de Cultura Económica, México.
- Mercado, Ángel (1988). "Estructura Socioeconómica y Movimientos Sociales en las áreas Centrales de la Ciudad de México", en Coulomb, René, Duhau, Emilio (Coordinadores). *La ciudad y sus actores. Conflictos y estrategias socio espaciales frente a las transformaciones de los centros urbanos*. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.

- Messmacher, Miguel (1979). "*La ciudad de México, base para el conocimiento de sus problemas: pasado, presente y futuro*", Departamento del Distrito Federal, México.
- Mintzberg, Henry, James Brian Quinn y John Voyer (1997). "*El proceso estratégico. Conceptos contextos y casos*", Prentice Hall Hispanoamericana, México.
- Moctezuma, Barragán Pedro (1999). "Despertares. Comunidad y organización urbano popular en México 1970-1994", Universidad Iberoamericana y Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Moreno, Toscano Alejandra (1981). "A propósito del crecimiento anárquico", en Revista *Habitación*, año 1, núm. 2-3, abril-septiembre, México.
- Moix, Llätzer (2002). "*La ciudad de los arquitectos*", Editorial Anagrama, Barcelona, España.
- Pascual, Esteve Josep Maria (2001). "*De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*", Diputación de Barcelona, Oficina de la Xarxa Barcelona, Municipis de Qualitat, Barcelona, España.
- Ramírez, Sáiz Juan Manuel (1983). "Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos", Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Mexico.
- Red Nacional de Investigación Urbana (1999). *Revista Ciudades*, Planeación urbana y metropolitana, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 10, Núm. 42, abril-junio, México.
- Roweis, S. T. (1983). "Urban planning as professional mediation of territorial politics", en Revista *Environment and Planning D: Society and Space*, I, 62-139.
- Schteingart, Martha (1981). "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra. El caso de la ciudad de México", en *Revista Interamericana de Planificación*, Sociedad Interamericana de Planificación, Vol. XV, Núm. 60, diciembre, México.
- y Clara Eugenia Salazar (2005). "La expansión urbana, sociedad y ambiente", El Colegio de México, México.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) (1982). "*Desarrollo Urbano en México: Planeación*", SAHOP, México.
- Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal y Gobierno del Estado de México (1995). "*Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*", SEDESOL, GDF y GEM, México.
- Steiner, George A. (1969). "*Top management planning*". Macmillan, London.
- Steiner, George A. (1988). "*Planeación estratégica. Lo que todo director debe saber*". Compañía Editorial Continental (CECSA), México.
- Taylor, N. (1998). "Urban Planning Theory since 1945", Sage, London.

- Unikel, Spector, Luis (1978). *“El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras”*, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, México.
- Villar, Calvo Alberto J. (1998). *“La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. Herencia del centralismo y la subordinación. Caso de estudio: Estado de México”*, Universidad Autónoma del Estado de México y Plaza y Valdes Editores, México.
- Ward, Peter M (1989). *“Políticas de bienestar social en México, 1970-1989”*, Nueva Imagen, México.
- , (1991). *“México: una megaciudad, producción y reproducción de un medio ambiente urbano”*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial, colección Los noventa, México.
- Webber, Melvin M. (1973). “Comprehensive planning and social responsibility: Toward an aip consensus on the profession’s roles and purposes”. en Faludi, Andreas. 1973. *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press, Oxford.
- Wynia, W.G. (1972). *“Politics and Planners: Economic Development Policy in Central America”*, The University of Wisconsin Press.
- Ziccardi, Alicia (1991). *“Las Obras Públicas de la Ciudad de México (1976-1982)”*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México.