

Instrumentos del Ordenamiento Territorial para la contención del crecimiento urbano en Suelo de Conservación: El caso del suelo de conservación en la delegación Milpa Alta

Mesa 1. Ordenamiento territorial y desarrollo urbano sostenible

Mtra. Tania Montserrat García Rivera

Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México

Domicilio: Trinidad y Tobago 1, UH I. Latinoamericana, cp. 04350, Coyoacán.

Teléfono: 55 16 01 84 46

Email: arq.tmgr@gmail.com

Arq. Gabriel Mosqueira Cárcamo

Domicilio: Guadalupe I. Ramírez 455 -303. Xochimilco. C.P. 16030

Teléfono: 552130 6229

Email: arq.gabriel.mosqueira@gmail.com

INTRODUCCIÓN

En el siglo XXI la humanidad ha presenciado la consolidación de un largo proceso que comenzó en el s. XVIII con la Revolución Industrial y la migración masiva del campo a la ciudad y que hoy se manifiesta en una tendencia global hacia la urbanización. Actualmente, el 54% de la población mundial reside en áreas urbanas y se prevé que para 2050 la cifra llegará al 66% (Naciones Unidas, 2014).

Resulta interesante observar que la urbanización ha aumentado más en los países en vías de desarrollo que en los llamados 'desarrollados'. En el periodo 1990-1995 el crecimiento anual promedio de la población urbana en países de bajos y medianos ingresos fue de 3.8%, mientras que en países de ingresos elevados fue de tan solo 0.1%. Al respecto, cabe considerar que durante el periodo mencionado el 75% de la población urbana mundial vivía en países en vías de desarrollo. Según el Banco Mundial (1995), la población urbana en países de bajos y medianos ingresos creció del 22% al 39% entre 1960 y 1995, y se esperaba que fuera mayor al 50% en 2015. Este crecimiento hace de interés global los resultados que estos países obtengan en materia de desarrollo urbano sustentable.

El fenómeno urbano ha triunfado globalmente como expresión social y cultural por varias razones. Entre ellas se encuentra el hecho de que es más fácil suministrar servicios cuando las personas viven más concentradas en el espacio, como agua y saneamiento, salud, educación, actividades sociales y culturales, etc. Sin embargo, a medida que las urbes crecen, aumenta el costo requerido para satisfacer las necesidades básicas de la población, y se intensifica la presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales. A pesar de ello, la población ha crecido, su esperanza de vida ha aumentado y la tasa de natalidad es más alta que la de defunciones; por lo tanto, las ciudades no han dejado de crecer.

Ante este panorama desde mediados del siglo XX se han elaborado políticas territoriales para controlar y orientar el crecimiento urbano en América Latina, cada una de las políticas implementadas han tenido efectos importantes en el territorio y por lo tanto es importante conocerlas a través de su evolución histórica.

1. EVOLUCIÓN DE LA POLITICA DE DESARROLLO URBANO EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Las políticas de ordenamiento territorial se han impulsado en América Latina aproximadamente desde mediados del siglo XX, en el marco de condiciones político-económicas cambiantes. En una primera instancia abordaremos el cambio en la política de desarrollo para posteriormente relacionarla con su efecto en la política pública territorial.

El doctor Ángel Massiris Cabeza identifica cuatro grandes modelos de desarrollo que coexisten en América Latina, que han generado condiciones político-económicas de las cuales se han derivado diversas familias de políticas territoriales.

El primero de ellos es el modelo agrominero exportador, que tiene sus orígenes en la época colonial y continúa estando presente en ciertas zonas a lo largo de toda la región, aunque dejó de ser el principal modelo de desarrollo en la década de 1930. Se caracteriza por la acumulación de capital a partir de la explotación de los sectores agropecuario y minero, cuya producción se orienta al mercado externo. En este modelo, el Estado se limitaba a seguir las reglas del comercio internacional y a mantener la seguridad nacional.

Desde la década de 1940, se dio paso a un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), que se orientó hacia la acumulación de capital a partir de la actividad industrial orientada al mercado interno. Los Estados buscaron tener un rol de liderazgo en cuanto a la política social y económica local. Se aplicaron medidas de protección arancelaria de la industria, financiamiento público de inversiones, estímulos fiscales y políticas redistributivas en lo social. Se buscó el equilibrio entre la eficiencia económica y la solidaridad social. Tales medidas son características del llamado 'Estado de bienestar'. Se mantuvo la dualidad de la estructura productiva, a la que se le agregó la economía informal. Ello implicó una explotación intensiva de recursos naturales, así como un rápido crecimiento demográfico, veloz deterioro ambiental, y crecimiento urbano acelerado y desordenado, lo cual a su vez dio lugar a la implementación de políticas de desarrollo regional, y de ordenamiento urbano y ambiental (Massiris, 2015).

A partir de la década de 1980 se fijaron nuevas reglas económicas liberales, las cuales se denominan 'neoliberales'. Se implementaron una serie de ajustes estructurales (Consenso de Washington, 1989, así como una disciplina fiscal más estricta, control de la inflación y estímulos a la inversión extranjera. Estas medidas fueron acompañadas de una reducción del gasto público y del cuerpo del Estado, así como una reforma tributaria que aumentó los ingresos vía ampliación de la base tributaria. Las tasas de interés y tipos de cambio pasaron a ser regulados por el mercado, y tuvo lugar una liberalización del comercio marcada por las privatizaciones. Se eliminaron regulaciones en el ámbito laboral, se redujeron o eliminaron subsidios y se flexibilizaron los controles ambientales.

Massiris se refiere también a la presencia de grupos o familias de políticas territoriales en América Latina que, relacionados con los modelos de desarrollo implementados en la región a lo largo del siglo XX y principios del XXI, están presentes y coexisten en la actualidad. Entre ellas están las políticas de desarrollo regional, que buscan resolver las disparidades regionales y transformar la estructura de desarrollo territorial estableciendo polos urbanos de crecimiento y un desarrollo rural integrado a ellos. En países como Perú, México, Uruguay, Brasil y Colombia, se consideró también el desarrollo integral de cuencas hidrográficas. En México, el desarrollo regional tuvo un fuerte impulso cuando la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se hizo responsable de elaborar los planes nacionales de desarrollo:

En 1975 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, con el objeto de regular los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES), organismos descentralizados creados en 1971, presididos por los gobernadores, que tenían entonces cuatro años de operación, con el propósito de promover y coordinar las

acciones de las dependencias federales que actuaban en las entidades federativas, en congruencia con las políticas de desarrollo regional y nacional. Con la publicación de la LGAH (Ley General de Asentamientos Humanos, 1976) se modificaron ambas figuras, la primera se llamó ahora Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano... Los convenios únicos de coordinación (CUC) eran los mecanismos para coordinar las estrategias del PGD (Plan Global de Desarrollo, dentro del Sistema Nacional de Planeación, 1976) para impulsar, entre otros, la evolución armónica de las regiones.... Los comités estatales de desarrollo rural se fusionaron con los COPRODES, junto con el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), y los CUC se transformaron en los programas estatales de inversión. Unos años después, los COPRODES fueron sustituidos por los comités de planeación para el desarrollo o COPLADES (González García de Alba Ligia, 2009).

A partir de la década de los 80, la política de desarrollo regional pierde importancia debido a los cambios estructurales asociados a la tendencia del manejo global y centralizado de la economía, que llevó a la supremacía de la política macroeconómica sobre los enfoques meso-económicos o micro-económicos, y a la apuesta política por el municipio como el nivel territorial más adecuado para la prestación de servicios y la participación social (Boisier, 1997).

Otra familia de políticas de descentralización vigente en la actualidad se caracteriza por buscar el reordenamiento de los ámbitos territoriales de gestión a través de la descentralización política, administrativa y fiscal. Su finalidad es promover el desarrollo local, y aumentar la democratización, y la equidad social y territorial del desarrollo, para lo cual se requerían entidades locales fuertes, eficientes y transparentes que garantizaran eficacia en la acción del Estado; una mejor asignación de los recursos fiscales para una óptima prestación de los servicios; descongestión de la administración pública; mayor gobernabilidad y control social; transparencia en el manejo de los bienes y recursos públicos; y acercar el Gobierno a los ciudadanos:

En 1976, el gobierno federal llevó a cabo el primer acto de institucionalización del marco normativo en materia urbana y territorial mediante reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución. Con el artículo 27, sustento normativo de las actividades de planeación, se otorgó a la nación el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para conservarlos y propiciar la distribución equitativa de la riqueza pública, desarrollar equilibradamente al país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana, también se otorgaron atribuciones para imponer modalidades a la propiedad en función del interés público... El artículo 73 facultó al poder legislativo para legislar sobre la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos y cumplir con lo previsto en el artículo 27. El artículo 115 fortaleció las atribuciones de los municipios en materia de planificación y ordenamiento territorial, además de estipular las atribuciones y competencias entre ámbitos de gobierno y de señalar la facultad de los municipios para administrar su hacienda y hacerse cargo de los asuntos fiscales no reservados a la federación (González García de Alba Ligia, 2009).

Sin embargo, los resultados no han sido los esperados, debido a la existencia de fuertes resistencias de los poderes centrales a perder el control de las acciones regionales y locales; el dominio de las decisiones nacionales sobre las regionales y locales, y de las sectoriales sobre las territoriales; la descentralización de funciones sin suficiente respaldo financiero; y la vulnerabilidad ante la corrupción en el manejo de los recursos financieros por parte de las entidades territoriales locales (Massiris, 2015).

Existe una tercera familia de políticas territoriales que incorporan dentro de sus estrategias el concepto de 'neo regiones', el cual está basado en un regionalismo abierto e integraciones regionales. Se basa en la regionalización coordinada entre gobiernos (locales, subnacionales y nacionales) de políticas transversales (ambiental, ciencia, tecnología, etc.) y sectoriales (fomento productivo, pobreza, desarrollo empresarial, etc.) para la formulación de regiones más competitivas, que pueden llegar a ser asociativas, transfronterizas, urbanas, estratégicas, ciudades-región o ecorregiones. Estas políticas, también llamadas sectoterritoriales, son una hibridación sectorial-regional, ya que promueven el desarrollo endógeno a partir de las particularidades locales o regionales, pero desde la coordinación de los diversos sectores de gobierno. A este tipo de políticas territoriales se les relaciona con un modelo neoliberal de desarrollo (por el planteamiento de competencia entre regiones) pero que a su vez busca ser más flexible, y dar cabida a problemáticas del ámbito social y medioambiental. Y considera al territorio como un factor clave para lograrlo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2004; Moncayo, 2005).

Actualmente en México la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) es responsable a nivel nacional de los sectores de desarrollo urbano, regional, agrario y del sector vivienda, así como de la coordinación sectorial y el ordenamiento territorial a nivel nacional:

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.... dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo... proponer al Presidente de la República la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, la planeación del desarrollo regional, urbano y agrario, la promoción y fomento de la infraestructura y la vivienda, así como de la propiedad rural, de conformidad con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Reglamento Interior, 2013, Cap. I)

Por lo tanto, el ordenamiento territorial en su conjunto depende de cuatro secretarías federales que cuentan con un enfoque secto-territorial. Es decir que, desde sus respectivos sectores, les corresponde coordinarse para conseguir el desarrollo territorial en su conjunto. Esto es, la SEDATU, en coordinación con la SEDESOL, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Cabe resaltar que en las familias o grupos de políticas territoriales implementadas a lo largo del siglo XX en América Latina existe una concurrencia de enfoques en los cuales el territorio surge como un elemento articulador de políticas públicas. Por ejemplo, el enfoque de planificación física espacial que predominó durante los 70, cuyo principal instrumento eran los planes reguladores del uso del suelo urbano, comenzó en la década de 1980 a adquirir un enfoque ecológico o ambiental. En 1988, con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGGEPA), se introducen en México los programas de ordenamiento ecológico general, regional, estatal y marino. Luego, en los 90, ambos enfoque se conjugan.

Hacia la primera década del siglo XXI aparecen nuevos enfoques desde la perspectiva del desarrollo territorial y el desarrollo secto-territorial con énfasis económico o urbano a escala nacional y regional. En 2001, en México se elaboran Programas Estatales de Ordenamiento Territorial, y se formula el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Se consolida entonces el ordenamiento territorial como una política de Estado, y un proceso político-técnico-administrativo planificado y concertado, con el que se pretende configurar, a largo plazo, una organización del uso y la ocupación del territorio,

así como orientar la transformación del mismo según principios de planificación, y gestión integral y descentralizada; sostenibilidad ecológica; cohesión y participación social; equilibrio del desarrollo territorial nacional; respeto a la diversidad cultural; y visión prospectiva y estratégica. Por lo tanto, el ordenamiento territorial surge como una potente herramienta para impulsar el uso, ocupación y transformación de los territorios de manera sostenible y cohesionada. Tiene como objetivo conciliar o armonizar las políticas y planes de desarrollo económico, conservación ambiental y desarrollo social desde una base territorial. Busca racionalizar las intervenciones sobre el territorio, y orientar su transformación y aprovechamiento sostenible a través de estrategias de uso, ocupación y gestión integral del territorio (Massiris, 2015).

Al igual que el resto de América Latina, México enfrenta los efectos territoriales de haber transitado, en menos de un siglo, por modelos de desarrollo disímiles, y haber puesto en práctica políticas territoriales tan diversas como las previamente mencionadas. El ordenamiento territorial puede brindar la oportunidad de hacer coincidir en el siglo XXI las políticas territoriales puestas en marcha a lo largo del siglo XX, si se les da la dirección y continuidad necesaria. Sin embargo, el reto no es sencillo.

Desde el enfoque del ordenamiento territorial, la contención urbana puede entenderse como una manera de evitar o resolver conflictos de uso y destino del suelo entre tierras urbanas, suburbanas y rurales, y zonas con valor ambiental. Para ello cuenta, entre sus principales instrumentos, con uno de los recursos menos costosos para países en vías de desarrollo y que sin embargo no es sencillo de conseguir cuando se trata de fenómenos territoriales tan complejos: la coordinación para propiciar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, sus ecosistemas y la protección del ambiente, sin comprometer la seguridad hídrica y alimentaria de la población en general ni el modo de vida de la población rural. Además, para garantizar el crecimiento económico, y la sustentabilidad y habitabilidad de las ciudades es indispensable una coordinación sectorio-territorial efectiva, que asegure un uso eficiente, racional y sustentable del territorio en su conjunto. Por ello consideramos que la contención urbana tiene una importancia central, no el rol periférico que se le asigna desde el enfoque de ciudad compacta.

2. EL CRECIMIENTO URBANO SOBRE EL SUELO DE CONSERVACION

El Ciudad de México se divide en dos zonificaciones primarias: el Suelo de Conservación (SC) y el Suelo Urbano (SU). El suelo de conservación es un área de alto valor ambiental, con una superficie de 87,291 hectáreas que representa el 59% de la superficie total del Distrito Federal. Las delegaciones que poseen suelo de conservación son: Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

Cuenta con importantes recursos naturales, las áreas forestales abarcan 33,155 hectáreas (36.4%), la presencia de grandes masas vegetales protege el suelo de la erosión, regula los escurrimientos de agua superficiales, y es el hábitat de una gran diversidad biológica de flora y fauna. El suelo de conservación otorga servicios ambientales primordiales para la subsistencia de la ciudad: disminución de contaminación atmosférica, retención de partículas de carbono, control de inundaciones y retención de suelos (Aguilar, 2013; Sheinbaum, 2011). Es la zona más importante para la recarga del acuífero: provee más del 57 por ciento del agua que utiliza la ciudad (Castelán y Mejía, 2011).

De acuerdo con el Programa General de Ordenamiento Ecológico vigente, no está permitido el crecimiento urbano en el Suelo de Conservación; sin embargo en el habitan más de 700 mil pobladores, casi el 9% de los habitantes de la Ciudad de México. El crecimiento urbano que se ha generado en el suelo de conservación se ha desarrollado de forma dispersa y desordenada, impactado negativamente al ambiente. La urbanización se debe a varios fenómenos: la expansión de los pueblos rurales, la ocupación e invasión masiva de predios, fraccionamientos de clase media y alta.

A su vez, existe una importante oferta de suelo que se vende en condiciones de irregularidad jurídica, por tararse de tierras de propiedad social. Cruz (2011: 77) señala que “en el suelo de conservación las tierras comunales representan el 62 por ciento del total de la superficie, mientras que los ejidos solo significan el 14 por ciento, el resto de la propiedad es privada”. Este aspecto es relevante porque los núcleos agrarios son los dueños mayoritarios de la tierra, entonces son un actor muy importante en la gestión de dichos recursos. Por otra parte, la mayoría de la población que vive en el suelo de conservación se encuentra en situación de pobreza, exclusión y marginación social, esta es una característica fundamental de las condiciones de urbanización en el sur de la Ciudad de México.

Uno de los factores que provocan el crecimiento urbano periférico es el elevado precio del suelo y la vivienda en el centro de la ciudad. Las periferias tienen una oferta de suelo a menor costo, debido (generalmente) a la condición irregular de la tierra y la falta de servicios y equipamientos urbanos. Las poblaciones que carecen de recursos para acceder al mercado formal de vivienda, tienen como única solución habitacional el suelo que se oferta en los bordes de las ciudades. Además de ser una oferta a menor costo, muchas veces presenta condiciones flexibles de pago, que no están sujetos a garantías crediticias.

Según un informe de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial en el suelo de conservación existen 835 asentamientos humanos irregulares, con un total de 50,703 viviendas que ocupan una superficie de 2,768 hectáreas (PAOT, 2010: 26). En términos generales, el crecimiento urbano se ha extendido sobre el SC en condiciones de precariedad, marginación, irregularidad jurídica en la posesión del suelo, carencia de infraestructura, equipamiento y servicios.

2.1 LA URBANIZACIÓN IRREGULAR EN LA DELEGACIÓN MILPA ALTA

La Delegación Milpa Alta es la segunda delegación más grande de la Ciudad de México, respecto al régimen de tenencia de la tierra, la propiedad comunal es el 93% del territorio con 26,913.6 hectáreas, mientras la propiedad ejidal presenta un 7% con 1,892 hectáreas. Cabe señalar que la totalidad del territorio de Milpa Alta es suelo de conservación ecológico. Milpa Alta se encuentra conformada por 12 pueblos considerados originarios por su antigüedad, la estructura interna de los poblados se divide en barrios, parajes y asentamientos humanos irregulares.

Milpa Alta es la delegación con menor población de la entidad, en el 2010 ascendía a 130,582 habitantes, sin embargo es la que presenta la mayor tasa de natalidad. Según el diagnóstico socio-económico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU, 2011), los habitantes de la Delegación Milpa Alta tienen el índice más alto de pobreza de la Ciudad de México, el 23% de su población obtiene un ingreso menor a dos salarios mínimos, \$134.58 pesos diarios de 2011. Milpa Alta es la entidad con el mayor número de población que percibe el ingreso más bajo. De acuerdo con los resultados que arrojó el estudio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL

2012, en Milpa Alta 49,160 habitantes (48%) se encuentran en condiciones de pobreza, de dicha población en pobreza encontramos que 6,239 personas (6.2%) presentan una situación de pobreza extrema.

Respecto a la vivienda, las condiciones habitacionales de Milpa Alta son deficientes y la situación es aún más grave en las condiciones de vida de los pobladores de los asentamientos humanos irregulares, un muestra es la carencia de servicios urbanos y la calidad de la vivienda, el 50% de las viviendas en asentamientos humanos irregulares no disponen de agua entubada de la red pública, el 17.5% de las viviendas tienen un sólo cuarto, esto es donde los habitantes cocinan, conviven, duermen y realizan sus actividades domésticas en un espacio con el consiguiente impacto de hacinamiento y menoscabo de sus condiciones de vida. (PDDU, 2011:63). Los problemas están directamente relacionados con la falta de programas de vivienda social, la implementación de créditos y la inversión en infraestructura.

La condición de pobladores originarios es uno de los elementos más significativos para comprender el poblamiento en Milpa Alta, la construcción identitaria tiene como base el vínculo de los habitantes con el territorio. El arraigo y defensa por la tierra se sustenta primordialmente en la ocupación ancestral del suelo, a ello se suma la activa participación de la comunidad en el movimiento revolucionario de principios del siglo XX. Además están presentes las condiciones culturales que los distinguen: alto grado de cohesión social, sentido de pertenencia, la presencia del náhuatl, la gastronomía, las fiestas religiosas, expresiones culturales y los usos y costumbres. En su organización social, tiene un gran peso la conformación de las familias extensas y las relaciones de compadrazgo.

El cambio de la vida rural a la urbana en los pueblos ha impactado en el desarrollo de las actividades económicas tradicionales, la población ocupada en actividades primarias ha ido disminuyendo, ya que se han incorporado al sector terciario. En el periodo comprendido entre 1970 y 1997, la superficie dedicada al uso agrícola se redujo en una proporción de 173 hectáreas por año (Castelán y Mejía, 2011). Esto ha resultado en el abandono de las parcelas de cultivo, lo cual ha facilitado su venta e incorporación al suelo urbano.

Teniendo en cuenta dichas situaciones, Milpa Alta tiene formas de ocupación territoriales distintas a las del resto de la entidad. Los pobladores de la delegación acuden a su condición de originarios para diferenciarse del resto de los habitantes de la ciudad. Esto les da derechos sobre el territorio que no tienen los avecindados ni las autoridades; los pobladores tienen el máximo poder en las decisiones territoriales: la organización, administración y regulación de las tierras individuales y de la comunidad.

En el caso de los asentamientos humanos irregulares, los habitantes reivindican el derecho de los pobladores a vivir en la delegación, ya sea dentro o fuera de la zona delimitada como urbana en el programa de desarrollo urbano. En consecuencia, son más importantes las formas tradicionales de ocupación del territorio que los principios jurídico-legales. En tal contexto deben entenderse los asentamientos humanos irregulares, como una forma de poblamiento que sus habitantes reconocen como natural independientemente de lo que indiquen los instrumentos de ordenamiento.

Se ha declarado en la agenda pública que la protección del suelo de conservación es fundamental para el equilibrio ecológico de la Ciudad; en este sentido, Milpa Alta tiene un papel preponderante por ser la delegación con mayor cantidad de SC así como contar con importantes recursos ambientales. Para su protección se han creado de programas de ordenamiento, en los cuales se presentan normatividades especiales. Uno de los ejes más importantes es la contención del crecimiento de la mancha urbana sobre el área de

conservación por lo cual es importante conocer los instrumentos que existen para controlarlo.

3. INSTRUMENTOS PARA LA CONTENCIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

Las políticas territoriales de contención urbana pueden dividirse en dos vertientes: las de atención a la irregularidad urbana y las de control de crecimiento y sanción. La primera vertiente surge desde la visión urbanística de regular los usos y destinos del suelo; en tanto que la segunda es producto de una visión ambientalista que se basa en proteger el suelo de conservación evitando el cambio de suelo de rurales a urbanos. Estas dos políticas se sustentan en instrumentos de desarrollo urbano y planeación territorial que se generen en diferentes escalas de gobierno: federal, estatal, municipal y parcial.

El instrumento superior de planeación del Estado Mexicano es el Plan Nacional de Desarrollo que se fundamenta en la Ley de Planeación y en la Constitución Mexicana, de dicho instrumento se derivan los programas a nivel estatal, municipal y sectorial. Así mismo, el Ciudad de México cuenta con la Ley de Planeación del Desarrollo, en su artículo 4^{to} especifica los programas que rigen en el territorio: Programas Generales, Delegacionales y Parciales. La planeación es una de las funciones básicas del gobierno, constituye el eje rector que establece las políticas, estrategias, acciones, funciones y objetivos. La administración pública ejecuta sus líneas de acción en base a lo que dictan los esquemas de planeación, existe una clara jerarquía de los instrumentos, los de nivel inferior deben supeditarse a los establecido en los de rango más alto.

El de la Ciudad de México se rige por tres niveles administrativos: federal, estatal y delegacional, con referencias generales al ámbito metropolitano; para cada uno existen leyes, programas y reglamentos. En este texto se revisaron desarrollan los principales instrumentos urbanos y ecológicos, el objetivo fue determinar la normatividad aplicable a la contención del crecimiento urbano para comprender el marco normativo que regula la contención.

3.1. LEY AMBIENTAL DE PROTECCIÓN A LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL (LAPTRDF)

Publicación: 13 de enero de 2000 / Última Reforma: 8 de septiembre de 2017.

En materia ambiental la presente Ley es uno de los instrumento más importantes para el Ciudad de México, en el artículo primero se enlistan sus objetivos, entre los que están: definir los principios mediante los cuales se formulará, conducirá y evaluará la política ambiental en el DF., así como los instrumentos y los procedimientos para su aplicación (Fracción I); conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente (Fracción III); establecer y regular el suelo de conservación para la preservación de los ecosistemas y recursos naturales. (Fracción IV); Establecer las medidas de control, de seguridad y las sanciones administrativas que correspondan, para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley (Fracción VI).

La Ley Ambiental es un instrumento de carácter obligatorio para el Distrito Federal, es la base para la elaboración de los programas de desarrollo ecológico y urbano. Uno de sus objetos más relevante es definir y regular los usos permitidos en el suelo de conservación, y por lo tanto los asentamientos humanos que se encuentran en él (Artículo

28). La obligatoriedad de la regulación ambiental tendrá prioridad en la definición de dichos usos.

La LAPTDF estipula que los Programas de Desarrollo Urbano deben cumplir con lo señalado en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F., con la intención de preservar el suelo de conservación, evitando su fraccionamiento para fines de desarrollo urbano (Artículo 27 Bis, Fracción II). Respecto a los asentamientos humanos los programas deben tomar en consideración los siguientes criterios: la distribución de la población y las actividades económicas predominantes, los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, el impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos y su infraestructura necesaria. (Artículo 29). Así mismo, los programas de desarrollo urbano deberán contener lineamientos y estrategias el crecimiento de los poblados rurales y el desarrollo urbano sin contravenir la conservación, protección, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales.

La elaboración, aprobación, modificaciones e inscripción de los programas de ordenamiento ecológico, está a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente *SEDEMA* y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda *SEDUVI*, la primera es la encargada de realizar los proyectos y programas, coordinándose con la *SEDUVI* para articular el programa ecológico con el urbano en el caso de los asentamientos humanos en el suelo de conservación (Artículo 31). Los programas que promuevan cambios de uso en el suelo de conservación, así como obras y actividades, requieren una autorización de impacto ambiental presentado ante la *SEDEMA*, quien emite una resolución o dictamen del proyecto.

3.2. PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DISTRITO FEDERAL (PGOEDF)

Publicación: 1 de agosto de 2000 / Se encuentra en proceso de revisión.

El objetivo del PGOEDF es determinar el uso de suelo en el área natural de la Ciudad de México, considerando las necesidades de la población que habita en dichas áreas, así como la utilización de los recursos naturales, para garantizar la permanencia de los mismos ya que de ellos depende la subsistencia de la población de la ciudad. Una de las estrategias principales es evitar el cambio de uso de suelo, así como retribuir a los núcleos agrarios, por los beneficios ambientales que proporcionan sus tierras al Ciudad de México (PGOEDF, 2000:14).

La Secretaría del Medio Ambiente es la encargada de la instrumentación del PGOEDF, y debe vigilar el cumplimiento de sus normas. Para ello, la Secretaría diseña y aplica los mecanismos de regulación, normatividad y controles necesarios, tales como la inspección y vigilancia, la aplicación de procedimientos administrativos, legales y sanciones (Artículo 10).

En el suelo de conservación, el programa señala ocho distintos tipos de zonificación según sus características ecológicas y las actividades que en ellas se desarrollan: Forestal de Conservación, Forestal de Conservación Especial, Forestal de Protección, Forestal de Protección Especial, Agroforestal, Agroforestal Especial, Agroecológica, Agroecológica Especial, los Programas de Desarrollo Urbano y los Polígonos de Actuación de Programas Parciales. Los Programas Urbanos contienen los usos de suelo específicos para pobladores rurales, asentamientos humanos, y equipamientos; por exclusión las áreas que no están normadas por los programas de desarrollo urbano, están sujetas al PGOEDF. Al ser este programa de carácter general, los usos establecidos en él tienen prioridad sobre las

actividades urbanas, los programa de desarrollo urbano deben supeditarse a este ordenamiento ecológico.

En el Artículo 9° Fracción VIII, sobre los lineamientos para el sector infraestructura y servicios, se establece que toda construcción u obra, pública o privada, que se pretenda desarrollar en suelo de conservación, será exclusivamente como la infraestructura de apoyo para la realización de las actividades permitidas por el PGOEDF en el territorio. Por lo tanto los titulares de los derechos de propiedad, posesión u otros derivados, deberán sujetarse a los usos de suelo establecidos para las zonificaciones aplicables.

3.3. PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL (PGDUDF)

Publicación: 31 de diciembre de 2003 / Se encuentra en proceso de revisión.

El Programa General de Desarrollo Urbano es un instrumento para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, establece la zonificación primaria de la Ciudad de México, fija las políticas, estrategias y la imagen objetivo de la ciudad a corto, mediano y largo plazo. El Programa se estructuró en tres ejes temáticos: Antecedentes, Estrategias e Instrumentos. En la primera parte se realizó un diagnóstico de la situación del Distrito Federal en aquella época.

En la temática que nos ocupa, el programa menciona que existen 528 asentamientos en el Suelo de Conservación, que ponen en riesgo la seguridad de las familias y el equilibrio ecológico de la ciudad. Según el diagnóstico, la conservación del suelo se encuentra amenazada por los siguientes factores: a) la presión y especulación inmobiliaria, b) la migración de la población del centro de la ciudad a las periferias, ocupando el territorio de forma irregular y atomizada; c) la ineficacia en la compensación por servicios ambientales a los dueños de la tierra, d) la baja productividad agraria y los problemas legales de la tenencia de la tierra.

En el Capítulo *III. Estrategias de desarrollo urbano y ordenamiento territorial*, en el aspecto demográfico se establece que deberán implementarse programas de salud reproductiva y planificación familiar en los poblados rurales de las delegaciones al sur del Distrito Federal y particularmente en los asentamientos humanos ubicados en suelo de conservación. Con la finalidad de revertir las tasas de crecimiento para disminuir la presión del poblamiento en los cascos urbanos y en los asentamientos humanos irregulares.

Una medida primordial para reducir el crecimiento en el suelo de conservación es el control en la dotación de agua. La introducción de infraestructura hidráulica en los poblados rurales está sujeta a un estudio detallado de factibilidad realizado interinstitucionalmente. En el caso de asentamientos humanos irregulares es fundamental prohibir la infraestructura hidráulica como medida de control de la ocupación en estas áreas, así mismo el programa plantea que para proteger la infiltración en el suelo, se tendría que proceder a la desocupación de las zonas de asentamientos irregulares, ofreciendo alternativas de vivienda en áreas de redensificación (PGDUDF, 2000:62).

En la última sección del programa, *IV. Acciones Estratégicas e Instrumentos de Ejecución* se plantean dos programas:

1. *Ordenamiento y Control de Asentamientos en Áreas No Urbanizables o que Presentan Condiciones de Vulnerabilidad y Riesgo.* Su objetivo es ordenar el

crecimiento atomizado y la expansión urbana, su acción prioritaria es atender los asentamientos humanos irregulares que se localizan en áreas vulnerables y contener el crecimiento en el suelo de conservación.

2. *Programa para el Aprovechamiento Sustentable y Racional del Suelo de Conservación.* Impulsar el desarrollo sustentable en las zonas rurales, en lo social, cultural, ambiental y económico, e inhibiendo el crecimiento urbano sobre el suelo de conservación.
3. La correspondencia entre el Programa General Urbano y Ecológico, se estipula a través de la congruencia en la asignación de uso de suelos y las actividades permitidas en ambos programas. Los usos urbanos asignados deberán ser compatibles con sus funciones ambientales, ajustándose a lo que indica el PGOEDF. La Ley de Desarrollo Urbano es el instrumento que permitirá homologar los criterios y conceptos que establece ambos ordenamientos.

3.4. PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO MILPA ALTA 2011

Los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano son instrumentos de planeación que precisan lo establecido en el Programa General de Desarrollo Urbano, detallando problemáticas y áreas de actuación específicas. El objetivo es encausar el desarrollo ordenado de la Delegación Milpa Alta mediante políticas, estrategias y líneas de acción, señalando metas y acciones operativas a realizar en el corto, mediano y largo plazo. Además, deben señalar los criterios y procedimientos de evaluación, la coordinación y concurrencia entre dependencias involucradas en su cumplimiento. Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda vigilar su congruencia con el Programa General.

Como antecedente, en el año de 2005 se realizaron reuniones de trabajo para actualizar el inventario de asentamientos humanos irregulares en la demarcación, este fue un trabajo interinstitucional con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales, las Direcciones Generales de Obras y Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de la Delegación Milpa Alta; donde se reconocieron 114 asentamientos humanos en la Delegación. Posteriormente, en el 2009 se realizó oficialmente el inventario de asentamientos humanos irregulares, con el participaron la Secretaría de Medio Ambiente a través de la Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua (DGPCP), la Subdirección de Planeación del Desarrollo Urbano de la SEDUVI, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano y la Dirección General de Medio Ambiente de la Delegación Milpa Alta. El inventario realizado en campo, trazó los polígonos de los asentamientos y reconoció la presencia de 122 AHI en la Delegación, con un total de 2,960 viviendas y 12, 840 habitantes. En lo que se refiere a la zonificación normativa se encuentran ubicados en Producción Rural Agroindustrial, Preservación Ecológica y Rescate Ecológico.

Una de las mayores aportaciones del PDDU 2011 al análisis de los asentamientos fue la propuesta de un “diagnóstico riguroso y puntual de la problemática, en el interés de que la información obtenida permita conocer efectivamente los procesos sociales que se buscan ordenar” (PDDU, 2011:62). El PDDU representa un cambio en el enfoque de la problemática, que antes se reducía a la definición de límites, y plantearlo como una problemática social, de vivienda y de usos y costumbres. En el apartado sobre el tema, se mencionan las precarias condiciones de los habitantes y las viviendas en los AHI, por

ejemplo, que la mitad de las viviendas no disponen de agua entubada, el 17.5% cuentan con una sola habitación o cuarto redondo, donde una familia desarrolla todas sus actividades; el 72% de la población no cuenta con servicios de salud y el 13% de los niños en edad escolar no asisten a un centro educativo. “Se trata de una población considerablemente vulnerable en todos los sentidos porque no se debe soslayar que tampoco cuentan con seguridad en la propiedad de la vivienda, cuestiones que requieren contemplarse en el diseño de las normas respectivas si se pretende su efectividad en el ordenamiento del territorio” (PDDU, 2011:62).

También incorpora el tema de la propiedad de la tierra como un aspecto fundamental que debería contemplarse en los AHÍ. En gran medida los habitantes de los asentamientos, adquieren la tierra a través de la herencia, es decir un ejidatario o comunero cede los derechos de posesión a sus descendientes. Un menor porcentaje la obtiene de manera irregular por contratos privados de compra-venta. La mayoría de las habitantes de los asentamientos son originarios y por lo tanto tienen derechos jurídicos de poseer el suelo de acuerdo con la Ley Agraria.

Por último se mencionan los procesos históricos de ocupación de los AHÍ. Se menciona que los asentamientos más antiguos se formaron en la década de los cuarentas, son los más cercanos a los poblados y tienen un alto grado de consolidación, cuentan con infraestructura y servicios, calles pavimentadas y transporte público. Mientras que los asentamientos más recientes, se ubican en zonas de muy baja densidad, el abastecimiento de agua es por pipa pagada por ellos mismos, están conectados al drenaje y a la energía eléctrica de manera informal y los caminos son de terracería.

4. LAS INSTITUCIONES QUE IMPLEMENTAN ACCIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (SEDUVI)

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda es una dependencia del Gobierno del Distrito Federal que se encarga de diseñar, coordinar y aplicar la política urbana de la Ciudad de México. A la SEDUVI corresponde la ordenación del territorio y el desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria. Los ejes que guían las actividades de la Secretaría son: el mejoramiento de la movilidad, crecimiento sustentable respetando el suelo de conservación, protección y conservación del paisaje urbano, aprovechamiento del suelo urbano y equidad social.

En el aspecto de la planeación, la Secretaría es la encargada de formular, coordinar, modificar y evaluar los programas generales, delegacionales y parciales de desarrollo urbano, fijando las políticas y estrategias de desarrollo urbano. Es la entidad responsable administrar las reservas territoriales para el desarrollo urbano y equilibrio ecológico, debe proponer la adquisición de tierras, conformar un inventario y hacer cumplir los requisitos jurídicos-administrativos para conformarlas. El tema de la planeación y las reservas territoriales forma parte de una de las políticas públicas respecto al tratamiento de los asentamientos en suelo de conservación, ya que las reservas territoriales son una de las soluciones que se plantean para controlar el crecimiento urbano fuera de los límites establecidos. Así mismo debe de permanecer en constante coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente para la revisión y determinación de estudios de impacto urbano y ambiental, con la intención de expedir o revocar las licencias de uso de suelo.

Respecto a los asentamientos humanos irregulares, el papel de la SEDUVI es coadyuvar con las entidades responsables para el control, vigilancia y ordenación de los asentamientos. Es miembro de la Comisión Especial para la atención a los AHI, por lo tanto debe de participar en las reuniones para dar seguimiento a la evaluación de los asentamientos y dictaminar las políticas de aplicación. Una vez que se ha determinado regularizar un asentamiento, la Secretaría es la encargada de realizar las modificaciones a los programas para incorporar el asentamiento al suelo urbano.

SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE (SEDEMA)

La Secretaría del Medio Ambiente SEDEMA es una dependencia del Gobierno de la Ciudad de México que se encarga de la formulación, ejecución y evaluación de la política de la entidad en materia ambiental y de recursos naturales. Tiene como ejes prioritarios de trabajo: la protección del medio ambiente, el desarrollo urbano sustentable, el manejo eficiente de los recursos naturales, la calidad del aire, el cambio climático, la movilidad sustentable, el suelo de conservación y biodiversidad, infraestructura urbana verde, abastecimiento y calidad del agua.

La SEDEMA debe dictar las políticas para la conservación y restauración del equilibrio ecológico, es la encargada de establecer las líneas generales en materia de protección de los recursos naturales en coordinación con los gobiernos locales. Por su carácter de Secretaría coordina, elabora, ejecuta y evalúa los planes ambientales, igualmente debe participar en los planes de desarrollo urbano en coordinación con las Delegaciones.

De acuerdo con el Artículo 10° del Programa General de Ordenamiento Ecológico, a la Secretaría le corresponde la gestión e instrumentación del PGOEDF, así como la vigilancia para el debido cumplimiento de las disposiciones que de él emanen. Para ello, la Secretaría diseñará y aplicará los mecanismos de regulación, normatividad y control, tales como la inspección y vigilancia, verificación, el establecimiento de procedimientos administrativos y legales, sanciones y medidas de seguridad.

En la Ley Ambiental de Protección a la Tierra se señala que le atañe realizar acciones de control, supervisión y vigilancia ambiental en suelo de conservación, con auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México. La coordinación de ambas secretarías se realiza cuando deben ejecutarse acciones para retirar a las personas en asentamientos humanos irregulares así como prevenir el establecimiento de dichos asentamientos.

La Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental *DEVA* es el organismo que tiene facultades para ejecutar actos de vigilancia e inspecciones ambientales en el suelo de conservación, la vigilancia se realiza sobre el uso, destino y cambio del uso de suelo. Cuando se ha detectado algún ilícito, la DEVA puede ordenar procedimientos administrativos por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas; en coordinación con las autoridades competentes puede realizar denuncias penales y emitir sanciones.

INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El Instituto de Verificación Administrativa es un organismo descentralizado del Gobierno del Distrito Federal, fue creado en el 2010 y concentra las actividades de inspección, verificación, clausuras y sanciones que anteriormente realizaban las

Delegaciones. Entre sus atribuciones están ejecutar las verificaciones en materia de: preservación del medio ambiente y protección ecológica; desarrollo urbano, uso del suelo y giros mercantiles entre otras.

Según sus objetivos es la entidad encargada de procurar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas; imponer sanciones, emitir los lineamientos y criterios en la verificación administrativa. El INVEA no podrá realizar verificación en las áreas que competan a las Delegaciones con excepción de situaciones de emergencia, las cuales deberán realizarse en conjunto con las Delegaciones.

DELEGACIÓN MILPA ALTA

La Delegación Milpa Alta es el Órgano Político Administrativo de la entidad, es la encargada en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva. Según la Ley Ambiental y de Protección a la Tierra, la Delegación debe implementar acciones, difundir programas y estrategias relacionadas con la conservación, restauración y vigilancia del equilibrio ecológico. Tiene las facultades para aplicar sanciones administrativas, levantar denuncias contra personas o funcionarios que propicien invasiones al suelo de conservación y proceder con acciones administrativas en los actos de invasión al Suelo de Conservación.

El reglamento Interior de la Administración Pública le confiere la capacidad de coordinar actividades de verificación administrativa, realizar sanciones y denuncias. Entre los lineamientos del PDDU, la Delegación debe evitar la expansión urbana en el suelo de conservación, propiciando la optimización, ocupación y densificación del suelo dentro de los límites de Poblados Rurales; determinar los procedimientos a seguir para evitar nuevos Asentamientos Humanos Irregulares y ofrecer alternativas a la población para utilizar las reservas de suelo existentes en los Poblados Rurales; e impulsar un Programa de Educación para el Hábitat Sustentable, dirigido a la población residente en general y en particular a la que habita en los Asentamientos Humanos Irregulares.

Existen dos direcciones quienes tienen actividades relacionadas con el control y atención a los AHI en suelo de conservación. La primera es la Dirección General Jurídica y de Gobierno quien coordina las actividades en materia de verificación administrativa, levantar actas, e imponer sanciones correspondientes. Su objetivo es dar cumplimiento a las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas. La otra, es la Dirección General del Medio Ambiente quien debe diseñar instrumentos y estrategias orientadas al ordenamiento territorial en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente, implementar acciones de preservación y restauración, difundir programas y estrategias relacionados del equilibrio ecológico y de protección al medio ambiente.

4. IDENTIFICACIÓN DE CONFLICTOS LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el caso del ordenamiento territorial de Milpa Alta existen instituciones a nivel Gobierno del Distrito Federal y a nivel Delegacional que están facultados para intervenir en

los asentamientos humanos irregulares. A nivel estatal se encuentran: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA) y el Instituto de Verificación Administrativa (INVEA). A nivel delegacional existen dos direcciones quienes tienen actividades relacionadas con el control y atención a los AHI en Suelo de Conservación. La primera es la Dirección General Jurídica y de Gobierno quien coordina las actividades en materia de verificación administrativa, levantar actas, e imponer sanciones correspondientes. La otra, es la Dirección General del Medio Ambiente quien debe diseñar instrumentos y estrategias orientadas al ordenamiento territorial, así como implementar acciones de preservación y restauración, difundir programas y estrategias relacionados del equilibrio ecológico y de protección al medio ambiente.

De acuerdo con Azuela y Cancino (2011) uno de los grandes problemas en materia de legislación urbana es la sectorización de los ordenamientos urbanos y ecológicos. En otras palabras, parten de dos visiones e ideologías distintas, que deslinda los dos tipos de ordenamiento. La confrontación entre ambos se vuelve más evidente cuando regulan el mismo espacio, el caso más extremo es que el ordenamiento ecológico se enfoca en los aspectos meramente ambientales, negando la presencia y dinámicas sociales en el mismo territorio. La sectorización de los ordenamientos está relacionada con la tendencia a la especialización del campo ambiental, ya no solo se divide en el ambiente natural, sino en cada uno de sus componentes cada vez más especializados. Lo cual considero que “encierra” los temas ambientales en sí mismos, separándolos de los aspectos urbanos y sociales, esta tendencia genera una visión sesgada del territorio. Considero que los ordenamientos ecológicos plantean una visión de protección tan rígida y desvinculada de los aspectos sociales, que se convierte en imposible de cumplir.

Hay una tendencia a la sobrerregulación de los campos ambientales y urbanos (Aguilar y Santos, 2011), en el caso del suelo de conservación parece que supuestamente entre más regulaciones existan, más protegido está el territorio. Sin embargo, consideramos que se genera el efecto contrario, porque provoca confusión, descoordinación y dificultad para distinguir la jerarquía y competencia de las entidades de gobierno, además de la duplicidad de funciones. La ambigüedad normativa y de competencias institucionales es un problema complejo, al respecto Azuela (2013:60) afirma “que resulta inverosímil pensar que se va a imponer una sanción jurídica a un funcionario por no haber actuado conforme a las previsiones de los planes y programas, cuando estos pueden ser interpretados de tantas maneras”.

De la misma manera, existe la posibilidad de que existan severas contradicciones entre los instrumentos de regulación del mismo campo. Los instrumentos son realizados por diferentes equipos de especialistas, es muy factible que no utilicen la misma terminología ni los mismos criterios. Esto se sumaría a las problemáticas ya citadas, entonces se dificulta aún más el entendimiento y por lo tanto la aplicación de los mismos. “En suma, los principales obstáculos jurídicos al ordenamiento territorial urbano y ambiental no se derivan de algún obstáculo fuera del sistema, sino de contradicciones dentro del propio sistema” (Azuela, 2013:74).

La actuación y responsabilidades de los funcionarios públicos se encuentran definidas en manuales administrativos y reglas de operación e las instituciones. Se podría suponer que los funcionarios cuentan con un marco que establece claramente cómo deben actuar; empero ellos cuentan con un margen de libertad de acción y deben considerar diversos factores para tomar decisiones, entre ellos interpretar ambigüedades normativas.

Otro de los grandes problemas es la sectorización de las instituciones, afirmo que se encuentran sectorizadas porque cada una de ellas organiza el territorio desde su área de

especialidad. “Cada sector, cada secretaría y cada nivel de gobierno reivindican para sí una cierta autonomía para privilegiar la visión de las cosas que prevalece en el personal que los integra” (Ugalde, 2010:107). En consecuencia, no existe un esquema institucional ni de planeación integral, que contemple el territorio de forma holística; regulando sus distintos aspectos económicos, sociales, ambientales y agrarios.

En este documento no pretendemos insinuar que la planeación funcionaria mejor si existiera una sola institución. Considero que el verdadero problema es el tipo de relación entre las instituciones, los procedimientos interinstitucionales se realizan de forma muy burocrática, lo que obstruye la comunicación y coordinación entre las entidades. Además, hay múltiples procedimientos de intervención, que en el fondo son el mismo, solo que cada secretaría lo realiza en el ámbito de su competencia. Lo que genera duplicidad de las funciones, cada entidad realiza su procedimiento sin que exista comunicación entre ellas, por lo tanto, domina una situación de descoordinación para atender un mismo caso.

Al igual que en el caso de los ordenamientos, la especialización implica que solamente se regula un pequeño ámbito del territorio: su área de intervención correspondiente, lo cual limita la aplicación de las políticas. Por lo tanto tenemos dos grandes obstáculos para la atención del suelo de conservación: la sobrerregulación y las múltiples intervenciones sectorizadas.

REFLEXIONES FINALES

La necesidad de integrar los enfoques de gestión urbana -entendida como el correcto aprovechamiento de los recursos territoriales de las ciudades- y los del ordenamiento territorial -caracterizados por la atención integral del territorio- es una necesidad impostergable para el siglo XXI. El concepto de contención urbana invita también a reflexionar sobre la manera en la que se han construido y habitado las ciudades latinoamericanas en las últimas décadas. Al igual que el resto de América Latina, México enfrenta los efectos territoriales, políticos y sociales de haber transitado, en menos de un siglo, por modelos de desarrollo disímiles, y haber puesto en práctica políticas territoriales diversas y en ocasiones contradictorias. La expansión desenfrenada que han sufrido sus ciudades en las tres últimas décadas es un claro ejemplo de ello. Sin embargo, entre las familias o grupos de políticas territoriales implementadas a lo largo del siglo XX en México y América Latina existe una concurrencia de enfoques: el territorio surge como un elemento articulador de políticas públicas. Por lo tanto, el ordenamiento territorial puede brindar la oportunidad de hacer coincidir en el siglo XXI las políticas territoriales puestas en marcha a lo largo del siglo XX, si se les da la dirección y continuidad necesarias.

La contención urbana puede entenderse como un asunto que pretende evitar, o resolver conflictos de uso y destino del suelo entre tierras urbanas, suburbanas, rurales y zonas con valor ambiental. Para cuenta entre sus principales instrumentos con uno de los recursos más accesibles para países en vías de desarrollo (ya que no depende principalmente de los recursos económicos, sino de la voluntad entre las partes): la coordinación secto-territorial.

Desde el enfoque del ordenamiento territorial, la gestión urbana debe establecer políticas, estrategias, programas e instrumentos desde su límite territorial, y la contención urbana surge como consecuencia de la puesta en valor de los elementos ambientales, agropecuarios y del territorio en su conjunto. También sirve de antídoto a una sociedad

polarizada, ya que la atención a la desigualdad y la exclusión social (geográficamente localizada en las periferias urbanas) marcan la pauta del desarrollo económico. Es un planteamiento consistente con la historia del urbanismo de los siglos XIX y XX: las ciudades no se contienen a sí mismas, necesitan del complemento rural, medioambiental y territorial en su conjunto para lograr eficientemente su propia contención urbana y con ello un desarrollo sustentable.

Por otra parte, el suelo de conservación representa un recurso estratégico para la Ciudad de México, para su protección se cuentan con numerosos instrumentos, los más importantes son los programas de ordenamiento ecológico y urbano. Los programas plantean estrategias y métodos de intervención para contener el crecimiento urbano sobre el suelo de conservación; sin embargo durante seis décadas se ha presentado un avance de la mancha urbana a razón de 1 hectárea por día. Esto indica que las políticas para el control del crecimiento urbano no están funcionando, y que además, existe una constante dificultad para la implementación de los instrumentos de regulación por parte del gobierno.

Por una parte resulta imposible “contener el crecimiento urbano”, ya que la tendencia demográfica indica que continuará el aumento de la población, además hay que considerar que Milpa Alta tiene las tasas más altas de natalidad de la Ciudad de México. Resulta inverosímil que el gobierno pueda detener o revertir las tendencias, como lo sugiere el Programa General de Desarrollo Urbano del DF. Por lo tanto se espera que continúe el aumento de población y en consecuencia de la vivienda. Entonces, este es un factor que deberían tomar en cuenta las políticas públicas para dejar de “luchar” contra una situación que es incontrolable, es una batalla perdida desde el inicio. Así mismo, el motivo principal de la migración es la oferta de suelo a bajo costo, que representa la única oportunidad habitacional para las personas de menores ingresos, entonces en tanto no exista una política pública y económica que ofrezca vivienda a la población de menores ingresos, está seguirá comprando la tierra ofertada en el suelo de conservación.

Otra de las luchas imposibles en el caso de Milpa Alta, es la implementación de la planeación institucional en la organización del territorio, ya que son los habitantes originarios quienes tienen el control y el poder sobre el territorio: ellos organizan, administran y regulan del suelo. La ocupación del suelo está más condicionada por los usos y costumbres que por la normatividad institucional. Este es uno de los argumentos que considero de mayor peso para explicar porque las entidades de gobierno no pueden controlar el crecimiento urbano de los asentamientos irregulares. Además debe señalarse, que entre pobladores originarios no se considera que la ocupación fuera de casco urbano este contraviniendo un principio de orden, para ellos esta acción es parte de su derecho natural a ocupar el suelo.

Así mismo, esta sobreestimada la capacidad del Estado para imponer un orden urbano, facultad respaldada en la existencia de un marco normativo. Parecería que existiera una relación directa entre las normas y el territorio, y que estas producen un efecto inmediato, organizando las acciones humanas en el territorio. Sin embargo, primero la sociedad debe apropiarse del discurso normativo, y después los aplicará cumpliendo ciertos criterios. De esta manera, los encargados de interpretar y aplicar las normas tienen un margen de libertad de decisión, y finalmente también influye la forma en que responde la población a quien pretende aplicarse dicha norma. Entonces no importa que tan ‘objetiva’ e ‘infalible’ pueda ser considerada una norma, su éxito depende de cómo es asumida socialmente.

Por último, y no menos relevante, es el de las políticas públicas. Un hecho no muy evidente, pero que ha tenido muchas repercusiones es el discurso ideológico que fundamentó los programas ambientales, la génesis del ordenamiento ecológico surgió en

franca rivalidad con el desarrollo urbano, 'la ciudad es el gran mal que invade al medio ambiente'. En este sentido, la respuesta ha sido impedir el crecimiento en el suelo de conservación y luchar contra la urbanización irregular, es decir erradicarla. El PGDUDF plantea que deberían desocuparse las áreas de los AHI, y ofrecer alternativas de vivienda para población. A nivel general, es quizá por la incapacidad de resolver el tema habitacional, que no se ejecutan con frecuencia desalojos, por supuesto sin mencionar el tema político.

Los opositores más reaccionarios de la urbanización en el SC argumentan que deberían desalojarse todas las viviendas irregulares, cabe señalar que existen 50,703 viviendas en esta condición; por lo tanto, estamos en un conflicto bastante importante para la urbe, la problemática rebasa las capacidades, técnicas, económicas y políticas de los gobiernos locales y estatal. Como se argumentó anteriormente, la práctica de la regularización ha impedido que la política urbana busque nuevas soluciones; del mismo modo la rigidez de los programas y su desvinculación de los aspectos sociales, las convierten en políticas imposibles de ejecutar, y por lo tanto resultan inoperantes.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, A. y C. Santos, (2011) "El manejo de asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación del Distrito Federal. Una política urbana ineficaz" en Aguilar, G. y Escamilla I. (coords.), *Periurbanización y sustentabilidad grandes ciudades*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura / Instituto de Geografía UNAM / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, A. y C. Santos, (2011) "Asentamientos informales y preservación del medio ambiente en la Ciudad de México. Un dilema para la política de uso de suelo" en Campuzano, E., Perevochtchikova, M y Ávila, S. (coords.) *Suelo de Conservación del Distrito Federal: ¿hacia una gestión y manejo sustentable?*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.
- AZUELA, A. (2013) "El ordenamiento territorial en la legislación mexicana" en Sánchez M., Salazar, G, Verdinelli, B y Casado (eds.) *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría y la práctica*, México, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental UNAM.
- AZUELA, A. y M. Cancino, (2011) "Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano" en Fernández, J. y Rivera, J. (coords.) *Derecho urbanístico*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- BOISIER, S. (1997). La geografía de la globalización: Un único espacio y múltiples territorios. *Estudios Territoriales*, XXIX, 82-99.
- CASTELÁN, y A. Mejía, (2011) "Política ambiental en el Suelo de Conservación del Distrito Federal" en en Aguilar, G. y Escamilla I. (coords.), *Periurbanización y sustentabilidad grandes ciudades*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura / Instituto de Geografía UNAM / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Miguel Ángel Porrúa.
- CRUZ, M. (2011) "Expansión urbana en Suelo de Conservación y propiedad de la tierra en el Ciudad de México" en Campuzano, E., Perevochtchikova, M y Ávila, S. (coords.) *Suelo de Conservación del Distrito Federal: ¿hacia una gestión y manejo sustentable?*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.

- MASSIRIS, A. (enero/marzo de 1993). Bases teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial. *Misión Local, Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria*, (2).
- MASSIRIS, A. (2015). *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*.
- Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial PAOT, (2010) *Atlas Cartográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal*, [En línea] disponible en: http://www.paot.org.mx/centro/ceidoc/archivos/pDF/Atlas_Version_final.pDF [Consultado el día 10 de septiembre de 2015]
- SHEINBAUM, C., (2011) “La compleja problemática del Suelo de Conservación: apuntes para su conservación” en Campuzano, E., Perevochtchikova, M y Ávila, S. (coords.) *Suelo de Conservación del Distrito Federal: ¿hacia una gestión y manejo sustentable?*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.
- UGALDE, V., (2010) “La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México” en *Revista de Geografía Norte Grande. Volumen 47*, pp. 105-120.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.
- Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000.
- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial el 31 de diciembre de 2003
- Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial el 1 de agosto de 2000
- Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Milpa Alta, publicado en la Gaceta del Distrito Federal en diciembre de 2011.