

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

IZTAPALAPA

Descentralización de las Políticas Públicas en el Distrito Federal

**TESINA
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA**

PRESENTAN

Miranda Saloma Carolina.

98330575

Ruiz Soberano Ángel.

ASESOR:

MARTHA ELENA BAÑUELOS

México, D.F.

Diciembre de 2002.

INDICE:

	Página
Introducción.....	4

CAPÍTULO 1

DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	7
1.1 Descentralización.	7
1.2 Eficiencia.	8
1.2.1 Gestión gubernamental.	9
1.2.1.1 Resolver problemas.	9
1.2.1.2 Ejercer el control.	10
1.2.2 Gestión democrática.	10
1.2.2.1 Reconocer los logros.	11
1.2.2.2 Reducir la incertidumbre.	11
1.3 Clasificación de descentralización.	12
1.3.1 Descentralización gubernamental.	12
1.3.2 Desconcentración administrativa.	12
1.3.2.1 Descentralización por región.	14
1.3.2.2 Descentralización por servicio.	14
1.3.3 Descentralización hacia la sociedad civil o gestión democrática.....	15
1.4. Políticas públicas.	16
1.5 Descentralización de las políticas públicas.	22

CAPÍTULO 2

CONFORMACIÓN HISTÓRICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.	24
2.1 La Ciudad de México.	24
2.2 Superficie y densidad poblacional del Distrito Federal.	41

CAPÍTULO 3

GOBIERNOS DEL DISTRITO FEDERAL.	44
3.1 Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas.	44
3.1.1 Medio ambiente y uso de suelo en el Distrito Federal.	45
3.1.2 Medio ambiente y uso de suelo en la Delegación Iztapalapa.....	48
3.1.3 Asentamientos irregulares y Vivienda en el Distrito Federal.	49
3.1.4 Asentamientos Irregulares y Vivienda en la Delegación Iztapalapa..	51
3.1.5 Economía en el Distrito Federal.	54
3.1.6 Economía en la Delegación Iztapalapa.	54
3.2 Gobierno de Rosario Robles.	55
3.2.1 Medio ambiente y uso de suelo en el Distrito Federal.	55
3.2.2 Medio ambiente y uso de suelo en la Delegación Iztapalapa.	56
3.2.4 Asentamientos irregulares y Vivienda en la Delegación Iztapalapa. .	56
3.2.5 Economía en el Distrito Federal.	57

CAPÍTULO 4

ESTUDIO DE CASO SOBRE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA SIERRA DE SANTA CATARINA...	59
4.1 Política Pública en materia de asentamientos irregulares.	63
4.1.1 Gestión gubernamental.	65
4.1.2 Gestión democrática.	72
4.2 La mina de arena. El caso de Don Teófilo Aguilar.	79
4.3 Asentamientos.	79
4.3.1 Justificación.	79
4.3.2 Descripción	80
4.3.3. Apreciaciones.	89
Conclusión.	93
Anexo	100
Bibliografía	112

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretendió realizar una explicación acerca de la función de la descentralización de las políticas públicas.

La tendencia mundial se había orientado hacia la descentralización. Sin embargo, la estilo de gobernar en México durante la mayor parte de los siglos XIX y XX fue la centralización, pese a su naturaleza formal de carácter federal.

Con el supuesto de que la descentralización es un medio para promover el desarrollo integral de cada región e impulsar la auténtica participación ciudadana como una de las razones para esta investigación, ya que la historia de la Ciudad ha encerrado una serie de problemas estructurales debido a desequilibrios, desigualdades e inequidades en el acceso a provisión de bienes y servicios.

De lo anterior, nuestra hipótesis es que la descentralización no representa en sí eficiencia, sino que requiere de diversos factores políticos, sociales y económicos que influyen en el desempeño de las políticas públicas locales. En resumen, la descentralización, no es suficiente.

Para contrastarla, en el primer capítulo definimos los conceptos descentralización, eficiencia, eficacia y políticas públicas. En la mayoría de las veces se tiende a confundirlos, por ejemplo la descentralización se usa como un sinónimo de desconcentración, y por ello, se especificó la concepción de cada una y las variantes propias de su significado.

En ese sentido, se realizó un análisis de los diferentes tipos de descentralización: la descentralización gubernamental, administrativa y hacia la sociedad civil. Se marcó la diferenciación de los conceptos eficiencia y eficacia, pues son términos que los diversos actores gubernamentales han utilizado en el discurso político para lograr la estabilidad en sus mandatos.

Otra definición básica para este trabajo son las políticas públicas. En su caso los diversos autores que se consultaron, coincidieron en que para su aplicabilidad es necesaria la relación entre las autoridades y la sociedad civil.

Por otro lado, se mostró de manera cronológica la historia de la Ciudad de México, desde el inicio de su formación en 1521, presentando sus aspectos más importantes y necesarios para analizar la descentralización. Así también se señalaron algunos rasgos fundamentales, tales como el aumento gradual del territorio y la población.

Se analizó la forma de ordenamiento territorial, tal fue el caso de la conformación del conjunto de delegaciones políticas, y se detalló el crecimiento progresivo de la Ciudad en diferentes periodos, como la posrevolución y el desarrollo estabilizador; que trajo consigo el proceso de migración por campesinos e indígenas.

Además, se tomaron en cuenta los puntos centrales de la Reforma Política de 1996 en la cual se planteó elegir por primera vez al Jefe de Gobierno, Delegados otorgándole también algunas facultades a la Asamblea Legislativa local, dando paso al período a partir del cual se centró esta investigación, por darse formalmente la descentralización en el gobierno del Distrito Federal.

Es así que, a partir de 1997 los gobernantes del Distrito Federal, fueron elegidos y no designados, suponiendo que esos gobiernos deberían ser más eficientes.

Sin embargo, los gobiernos actuales han sido incapaces de lograr la eficiencia en las políticas públicas, pese a algunos rasgos de la descentralización, los recursos y servicios, siguen siendo ineficientes para satisfacer las demandas de la población.

En el capítulo tres, se analizaron los gobiernos de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, en los cuales se trasladaron parte de las decisiones políticas a los órganos desconcentrados denominados Delegaciones políticas, en este caso, la Delegación Iztapalapa es objeto de estudio. El interés por su análisis se debió en gran parte es la más poblada de las demarcaciones pertenecientes a la Ciudad y ha presentado una serie de problemas singulares, como son los asentamientos irregulares.

De lo anterior, en el capítulo cuatro se reflexionó sobre la Sierra de Santa Catarina, en la Delegación Iztapalapa, ya que es una importante zona ecológica y

ambiental. Las características de la Sierra de Santa Catarina reflejan que es una zona de riesgo, la cual no es apta para habitación, siendo la demanda de suelo uno de los problemas de la población, la cual requería una estructuración de una política eficiente.

En ese sentido, investigamos en que medida la invasión es una práctica que ha afectado al medio ambiente o bien son otras causas las que explican la degradación del Distrito Federal y la Delegación Iztapalapa.

La demanda de suelo en los sectores marginados y la ocupación irregular encabeza por organizaciones tales como sindicatos, partidos políticos, gremios, etc.; expresándose en forma de acción colectiva.

La falta de trabajo, el desarrollo y las condiciones deplorables llevaban a los pobres a las áreas precarias de la Ciudad para lograr la sobrevivencia. Mientras los pobres buscaron cómo obtener un terreno para vivir, recurrían a agentes inmobiliarios que los veían como fuente de enriquecimiento.

Tal es el caso de la Sierra que ha sufrido la frecuente invasión de predios, los cuales son un reflejo de la incapacidad de las autoridades correspondientes para elaborar e implementar políticas públicas en torno a su resolución.

CAPÍTULO 1

DESCENTRALIZACION DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

1.1. Descentralización.

La descentralización política en términos formales es la federación o la estructura del Estado Federal. El federalismo es la forma del Estado Nacional que se basa en un grupo de comunidades. En este caso, la Nación mexicana compuesta de partes integrantes conocidas como entidades federativas. De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Artículo 42. El territorio nacional comprende:
I. El de las partes integrantes de la Federación;”¹

Por consiguiente, el Distrito Federal es producto de una forma de gobierno Federal, cuya filosofía general corresponde a la creación de una capital.

En términos generales, el federalismo es un sistema de gobierno estipulado en un orden constitucional, pero también es la política para la asignación de responsabilidades fiscales y recaudación entre el gobierno federal y las entidades incluyendo la Capital, por lo que ocurre una limitación entre ambos y un contrapeso necesario para impedir la dependencia de uno con respecto a otro.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p 42- 48

Eso reafirma el hecho de que la existencia de la descentralización como un instrumento de gobierno se manifiesta cuando adquiere personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por lo que la descentralización es un proceso y un medio de organización administrativa en la cual se transfieren facultades y atribuciones para desarrollar funciones específicas en un ámbito geográfico bien determinado.

Es decir, se asignan tareas, pero a su vez se dota de algunas obligaciones para llevarlas a cabo. La acción gubernamental ha sido un medio para lograr la eficiencia, por lo que la descentralización es un fin deseable porque es un instrumento para lograr el desarrollo de nuestro país.²

1.2. La eficiencia.

La eficiencia definida “como la adecuación de los medios afines a un uso racional de los instrumentos disponibles para llegar a un fin.”³ “Se determina por la relación de los recursos disponibles con el objetivo y la prioridad de objetivos.”⁴ Se da cuando los recursos deben racionalizarse o planificarse al exigir una mejor rendición de cuentas por parte de los servidores públicos. Es la racionalización y planificación de recursos acompañada de la rendición de cuentas por parte de los actores políticos.

Sobre esto, “la planificación es un proceso de planeación en el cual se da el acercamiento o búsqueda de fines, es racional en el que se parte de considerar la escasez de recursos, y por ello se fijan cursos de asignación para lograr determinadas metas.”⁵

² Sobre la descentralización como un valor ver: Ramírez, Guillermo. Conceptos sobre descentralización, en: Federalismo y Desarrollo, Octubre- Diciembre 1997, p. 136.

³ Esparza Valdivia Hugo, Según la definición en la clase de Estado II impartida por el Mtro. González Madrid.

⁴ Theodorson, George y Theodorson Aquiles, Diccionario de Sociología, Paidós, Buenos Aires, 1978, p 45.

⁵ Esparza Valdivia Hugo, Según la definición en la clase Estado II impartida por el Mtro. González Madrid.

La eficiencia se diferencia de la eficacia en cuanto a que esta última es la capacidad para desarrollar las acciones afines y que también se relaciona con la efectividad la cual es la capacidad para alcanzar objetivos.

El deber de los servidores públicos es siempre buscar la mayor eficiencia y eficacia en la formulación, aplicación y acción de las políticas públicas en la administración con el objeto de obtener estabilidad. En los últimos años se asocia la democratización como parte fundamental para lograrla. En ese sentido, en la elaboración de las políticas gubernamentales ha sido necesaria la participación ciudadana, por consiguiente al interrelacionar descentralización y eficiencia nos referiremos a dos indicadores: la gestión gubernamental y la gestión democrática.

1.2.1. Gestión gubernamental.

En términos generales, es la capacidad de los gobernantes para encauzar demandas y a su vez, lograr un vínculo con la sociedad civil.

1.2.1.1. Resolver problemas.

La descentralización es un instrumento de la Administración Pública que consiste en asignar funciones específicas a órganos, pero sin salirse de lo establecido por el poder central, esto es que se coordina y se limita recíprocamente para la resolución de los problemas. Quiere decir que el poder central aunque no desaparece, no puede ejercer un control sobre todos los asuntos públicos. Por lo que las autoridades competentes (federales y locales) deben abordar las problemáticas y disminuirlas en la medida de lo posible. La descentralización eficiente supone que se pueden **resolver los problemas** mediante el ajuste de necesidades que se reflejan prioritarios en cierta región o ámbito.

De lo anterior, consideramos que el principal factor que permite una descentralización exitosa es: "la capacidad de los funcionarios locales electos para asumir nuevas responsabilidades correspondientes a las facultades atribuidas".⁶ En consecuencia, la descentralización eficiente implica delegar no sólo mayores

⁶ Greffe Xavier 1998, p 37.

atribuciones sino también mayores responsabilidades, tales como la resolución de las principales demandas.

El proceso incluye la innovación de la gestión pública y por supuesto, en la burocracia, pues es necesario cambiar algunos aspectos característicos del ámbito gubernamental, como la corrupción y la ineficiencia que la caracterizan.⁷

1.2.1.2. Ejercer el control.

Otro indicador de la descentralización eficiente es **ejercer el control o ejercicio del poder**. El deber de los servidores públicos es siempre buscar la mayor eficiencia y eficacia en la formulación, aplicación y acción de las políticas públicas en la administración, con el objetivo de obtener estabilidad en su gobierno. En consecuencia, la capacidad de dirigir los asuntos públicos, lo cual se refiere a la división de responsabilidades y cooperación entre el nivel central, regional y local, que a su vez representa la toma de decisiones. El acto decisonal consiste en que alguien quiere lograr algo, es decir, alcanzar una situación distinta de la de su estado original y “actúa para alcanzar su objetivo sabiendo que debe utilizar recursos, mismos que son limitados.”⁸

La toma de decisiones en un contexto democrático significa la negociación y en consecuencia, el consenso. Es así que los sectores de la jerarquía gubernamental como la sociedad plural pueden involucrarse en la toma de decisiones.

De lo anterior, la gobernabilidad es definida por Martha Schteingart como “la relación entre gobernantes y gobernados en un mundo de conflictos.”⁹ La combinación del ejercicio del poder y eficiencia dan la capacidad para que la maquina gubernamental sea controlable y confiable.

1.2.2. Gestión democrática.

⁷ Históricamente, las burocracias locales no se habían constituido en instituciones ineficientes, sobre este tema ver: Asamblea Legislativa. II Comparencia. 25 de septiembre del 2001.

⁸ Rheault, Jean. Introducción a la teoría de las decisiones, Limusa, 3era. Ed. México, 1977, p. 20.

⁹ Noticiero Nuestro Tiempo, Gobernabilidad y Pobreza, Martha Steingar (COLMEX), 7 de enero de 1996.

La sociedad civil en conjunto con el gobierno acepta las metas conseguidas como propias y por lo tanto, se disfruta de un ambiente estable.

1.2.2.1. Reconocer los logros.

La eficiencia significa mejoramiento y se puede percibir a partir del momento en el cual **la sociedad civil comienza a reconocer los logros alcanzados** por las administraciones que llevan a cabo el proceso de descentralización ya que la sociedad colabora y trabaja en conjunto con el gobierno.

En ese sentido, “el anhelo por llevar cabo la democratización, es un mecanismo para superar una crisis política.”¹⁰ Ello se logra mediante la rendición de cuentas precisa y transparente por parte de las autoridades correspondientes pues ese posibilita la legitimidad.

Por lo tanto, Arguelles Antonio y Gómez José afirman que “se debe satisfacer por completo las necesidades,”¹¹ pero en la sociedad es imposible suplir todas las demandas pues las preferencias cambian, además que existen diversos sectores de la población, los cuales tienen intereses muy diversos. Por lo que consideramos que la tesis de estos dos autores está lejos de la realidad para analizar la descentralización, sin embargo, sostenemos que ésta puede ser exitosa si satisface a la mayoría de los capitalinos sobre todo cuando la sociedad manifiesta sus demandas para que las autoridades puedan encauzarlas.

1.2.2.2. Reducir la incertidumbre.

Es importante incluir eficiencia a la acción gubernamental para reducir incertidumbre acerca del porvenir que esperan los ciudadanos.

La descentralización en ese sentido, es confianza y seguridad debido a la participación ciudadana.

¹⁰ Pfeffer y Leblibei "The Effect of Competition on Some Dimensions of Organizational Structure"; Social Forces, núm. 52, 1973, p. 317.

¹¹ Arguelles Antonio y Gómez José, Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas, 1994, p 78.

1.3. Clasificación de descentralización.

Consideramos la siguiente clasificación de descentralización como la más adecuada pues abarca la caracterización realizada por varios autores, misma que retoma Enrique Cabrera y queda “divida en tres grupos.”¹²

1.3.1. Descentralización gubernamental

Definida como la cesión de atribuciones plenas en decisión y recursos a otros ámbitos de gobierno con autonomía (no-independencia) relativamente alta del central a otras dependencias de gobierno con autoridad propia, para que tengan a su cargo más obligaciones. En el caso del Estado mexicano, las entidades federativas y la Capital.

Es decir, descentralización significa que el gobierno central transfiere el poder y autoridad a los gobiernos locales e instituciones, para que de acuerdo a las necesidades regionales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen.

En tal caso, era necesario que se estableciera claramente el marco jurídico por el cual se regían dichas funciones. Un ejemplo claro, es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

1.3.2. Desconcentración administrativa.

Las iniciativas orientadas hacia el interior del aparato gubernamental (poder central o poder descentralizado) para la delegación de funciones administrativas a niveles inferiores o regionales con un objetivo específico. Un ejemplo, son las delegaciones políticas del Distrito Federal como órganos desconcentrados.

¹² Enrique Cabrera, Las Políticas Públicas descentralizadoras en México, 1998, p 40.

La desconcentración es un instrumento administrativo de la organización institucional en una secretaria o dependencia en la que se le transfieren ciertos recursos asignados para la realización de sus funciones.

La desconcentración está estrechamente ligada a la delegación de facultades, la cual ocurre cuando una autoridad administrativa, jurídica y superior confía a una subordinada, la capacidad de decidir o realizar ciertos actos, es decir, otorga la asignación de funciones prácticas en el manejo de estrategias.

La descentralización sólo adquiere forma de desconcentración administrativa, cuando el gobierno delega algunas de sus funciones en niveles más bajos de la pirámide burocrática dentro de las dependencias.

La descentralización con carácter administrativo se da cuando el número de decisiones son tomadas en los niveles de baja jerarquía con poca supervisión y las decisiones llegan a ser fundamentales.

Según el C. diputado Raúl Antonio Nava Vega, "la descentralización administrativa forma parte del proceso modernizador de la Administración Pública, con la finalidad de dar atención precisa y eficaz a los gobernados."¹³

Eso quiere decir, que la descentralización administrativa es muy importante pues consiste en dotar de atribuciones relacionadas con la prestación de servicios públicos estratégicos.

La descentralización administrativa constituye la toma de decisiones y es una de las prioridades del gobierno del Distrito Federal, ya que faculta a las delegaciones para que dichas entidades puedan resolver en los ámbitos de su competencia la mayoría de los problemas sociales, económicos y políticos.

De lo anterior, la descentralización administrativa se lleva a cabo en un espacio y con un fin. Por ello Gabino Fraga, retoma dicha postura y divide a la descentralización en dos objetivos: "por región, y por servicio."¹⁴

¹³ Asamblea Legislativa. II Comparencia. 25 de septiembre del 2001.

¹⁴ Gabino Fraga. Citado en la Enciclopedia jurídica Ojeda, p 180.

1.3.2.1. Descentralización por región.

El régimen de descentralización por región, se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los ciudadanos de elegir a las autoridades, por lo mismo, tener poder sobre ellas por la vía de la opinión pública, es decir, constituye la participación del pueblo en los negocios públicos. Por ello, entendemos que el contacto casi directo de los pobladores con el gobierno facilita la expresión de la opinión: “el establecimiento de una organización administrativa cuya función es aplicar políticas que correspondan al interés colectivo de una población en una determinada circunscripción territorial”¹⁵.

La descentralización por región, representa una alternativa para una gestión más rápida y eficaz en la prestación de los servicios públicos y por lo mismo, también una distribución más adecuada en las administraciones locales.

Supuestamente, la descentralización tiene éxito en la conformación de ámbitos regionales (desde la federación, los estados y municipios) dando paso a sistemas políticos en escala micro. Pero es evidente, que la descentralización no simplemente es exitosa porque se conforme en lo local. Se necesita de una relación entre gobernantes y gobernados que es la denominada gestión democrática.

1.3.2.2. Descentralización por servicio.

Se ubica en el proceso del cumplimiento de atribuciones que tiene el Estado para satisfacer necesidades de orden general, requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. Se pueden mencionar los siguientes elementos:

¹⁵ Gabino Fraga. Citado en la Enciclopedia jurídica Ojeda, 184.

- ∇ La existencia de un servicio público de orden técnico;
- ∇ Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;
- ∇ Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio,
- ∇ Control del gobierno ejercido por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y
- ∇ Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Como se puede ver, esas características pertenecen a un gran número de organismos descentralizados, encargados de la prestación de uno o varios servicios públicos. En resumen, son las instituciones que llevan a cabo un objetivo específico como la SEP, el DIF, SEDESOL, etc. Cada órgano de gobierno tiene asignada la función de cumplir y atender los requerimientos sociales específicos en un determinado territorio.

Pero, ¿de qué forma se abordan dichas necesidades, de acuerdo a qué intereses se elabora una política pública? La descentralización hacia la sociedad civil puede aportar gran parte de su trabajo al respecto.

1.3.3. Descentralización hacia la sociedad civil o gestión democrática.

Formalmente, cuando hablamos de la descentralización nos referimos a un fortalecimiento del gobierno local dándose una limitación de la intervención del poder central, como instrumento para alcanzar la eficiencia, además como una exigencia por recuperar espacios y oportunidades para la sociedad civil.

Entonces, la descentralización hacia la sociedad civil o gestión democrática son las iniciativas cuyo principal objetivo es la cesión de espacios de decisión propicios para la elaboración de los programas de gobierno. La gestión democrática desconcentrada y descentralizada hasta el punto en que la gente la sienta como propia. Aunque en la democracia, no puede lograrse que la totalidad de los individuos decidan, pero en la gestión democrática se espera que gobiernen las mayorías con respeto a las minorías.

Aunque la descentralización también puede existir en un régimen político autocrático como en la democracia. En el primer caso, ha servido como

instrumento para las oligarquías regionales y locales, en pequeñas estructuras centralizadas, como era el imperio caciquil.

En contraparte, la descentralización y la democratización pretenden involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones. Pero es importante señalar que el poder central no se deslinda de todas las responsabilidades.

Lo anterior significa que se actúa con cierto nivel de libertad, por ejemplo, tomar una decisión sin tener que consultar al poder central, pues se supone que las autoridades principales del gobierno de la Ciudad y los capitalinos (descentralización hacia la sociedad civil) toma decisiones por medio de la negociación y así llegan a acuerdos que cumplan las expectativas de las mayorías.

Por ello, la descentralización también consiste en otorgar facultades a los actores sociales para que puedan ejercer el poder (indirectamente) y tener cierta injerencia en el proceso de políticas públicas.

Por consiguiente, para lograr que una política pública sea aceptable se necesita la contribución de los capitalinos y no únicamente esperar a que el gobierno sea quien lleve a cabo todo el manejo.

En fin, la descentralización se puede convertir en un escenario en el cual se puedan desarrollar políticas dirigidas a satisfacer los requerimientos de los capitalinos. Y para ello, es necesario conocerlos mediante la descentralización hacia la sociedad civil.

1.4. Políticas públicas.

En términos generales, es la "acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad"¹⁶. Un programa de acción gubernamental en un espacio geográfico o hacia un sector social.

¹⁶ Yves Meny y Thoenig: Las políticas públicas, la descripción pública, 1992, p. 19.

Conocidas como ciencia de las políticas, con un enfoque muy subordinado a la Administración, pero que ahora puede ser estudiado desde la perspectiva de la Ciencia Política.

El termino "ciencias de la políticas se refiere a la ciencia de las políticas públicas que a su vez, es un amplio conjunto de estudios, disciplinas y profesiones, además de la aplicación de conocimiento y racionalidad a los problemas sociales"¹⁷.

La política pública definida cómo la política gubernamental, misma que se vincula a la Administración que es la Actividad (X) que se realiza para lograr un Objetivo (O) con una finalidad colectiva.

$\begin{aligned} \text{Actividad} &= X \quad \text{Objetivo} = O \\ \text{Finalidad Colectiva} &= FX \\ X+O &= FX. \end{aligned}$

En ese sentido, las políticas públicas llegan a definir la política del Estado, ya que se define por los objetivos, planes y programas para la realización de obras es decir, son una estrategia de acción gubernamental para la prestación de bienes y servicios públicos. Es otra manera de hacer política, como una forma de manejar los asuntos públicos.

De ahí se desprende que "en la política pública se tengan que tomar una serie de decisiones que por su carácter incluyen a las organizaciones no gubernamentales".¹⁸

También es un proceso en el que adopta una o varias decisiones tomadas democráticamente, ya que abre una gama de estrategias de acción responsable entre gobierno y sociedad. Son flujos del régimen político hacia la sociedad y una estrategia para aliviar los problemas. Lo público significa incorporar la opinión, participación, la contribución financiera de los capitalinos, y otros indicadores.

¹⁷ Yehezkel Dror 1994, p. 121.

¹⁸ Subirats: 1992, p 76.

Otro aspecto de las políticas públicas es que se deben enfocar en la importancia de la igualdad y la equidad.

Sin embargo, es preciso aclarar que no todas las políticas públicas son permanentes en el tiempo. Por ello, “la importancia de las políticas públicas tanto en las positivas (el hacer) y las negativas (el no hacer) en el proceso de establecimiento de la agenda,”¹⁹ “ha sido tema de interés tanto en las organizaciones gubernamentales, como en las organizaciones privadas o con carácter mixto”.²⁰ “Como preocupación de lo público y lo privado.”²¹ Inquieta a los científicos sociales, al gobierno y a la sociedad.

“La política pública desborda los límites de lo gubernamental y lo no-gubernamental.”²² Es decir, también se involucra la sociedad en su elaboración.

“Un proceso de actuación pública que no tiene principio ni fin precisos.”²³ e involucra a la autoridad y al ciudadano. En “la rearticulación Estado/ sociedad civil, lo público esta en medio de ambos polos, por eso la esfera de lo público es esencial para la rearticulación de intereses.”²⁴

Las políticas públicas tienen relación con actores (burocracia, elites político-administrativas, profesionales, sindicales o de usuario- clientes) e instituciones (dependencias del gobierno) asociadas a la autoridad pública²⁵. Por lo que se reflejan relaciones complejas y diversas pretensiones.

Las políticas públicas (como acciones públicas) en cuanto a la participación ciudadana, es decir la relación entre gobernantes y gobernados, permiten la conformación de un proceso democrático (tiene relación con la descentralización hacia la sociedad civil).²⁶

¹⁹ Subirats: 1988, p 70.

²⁰ Bozeman: 1998.

²¹ Jean Claude yThoenig: 1992, p 112.

²² Mendoza Huichán, 1990: p 333.

²³ Manheim y Rich, 1988: p 429

²⁴ Barry Bozeman.

²⁵ Alcántara, 1995 y García de la Cruz Herrero, p. 107.

²⁶ González Madrid 2000

Las políticas públicas proceden de un conjunto de medios (acciones, recursos, capacidades) seleccionados estructuralmente o a través del debate público para lograr ciertos objetivos y a su vez son resoluciones hipotéticas de los problemas públicos:

Etapas para la elaboración de una política pública:

- ⇒ Elaboración, proceso que sirve para preparar un conjunto de planes que se quieran implementar, en el cual ciertos actores tienen presencia como los grupos de presión.
- ⇒ Diseño, la forma en como se va a estructurar.
- ⇒ Implementación, poner en práctica mediante la negociación y compromiso.
- ⇒ Los resultados de la misma es la fase de post- implementación.

La implementación de las políticas públicas, pone en contacto al gobierno y a los ciudadanos, porque consiste en la etapa de solución de sus problemas, existen tres tipos de implementación:

1) El modelo Top down, (arriba-abajo) parte de la hipótesis de que es posible separar netamente la elaboración y aplicación de una política, son los implementadores gubernamentales los agentes que realmente deciden.

Los problemas de la puesta en práctica están ligados siempre a la coordinación ínter organizativa y de control. Ese modelo se puede esquematizar diciendo: que si se da una decisión racional, las condiciones administrativas adecuadas y una ausencia de conflicto ambiental, mejores serían los resultados de los programas. Las críticas a ese modelo son evidentes; porque en la realidad no se pueden dar esas tres condiciones y las políticas que se implementan a menudo son resultado de compromisos y negociaciones más no producto de un proceso racional.

2) El Bottom (abajo-arriba) se refiere a los grupos que conforman la sociedad civil y son los que ayudan a la implementación de las políticas públicas.

En ocasiones, la participación de los grupos de la sociedad civil rebasa la perspectiva de planeación e implementación en materia de políticas públicas y en muchas ocasiones, aparecen como inconformidades en cuanto a las acciones de

los actores gubernamentales. Pero un inconveniente es que la sociedad civil no tiene el poder de decidir en cuestiones trascendentales.

3) Otro modelo es el llamado network o policy community, es decir, un entramado de actores institucionales políticos y sociales involucrados en una tarea o programa de actuación específico; las interacciones entre actores influyen en el rendimiento, es decir, la calidad de la política aplicada y la efectividad de su implementación en:

- * Transporte público.
- * Medio ambiente.
- * Industria y agricultura.
- * Educación.
- * Servicios de Salud.
- * Agua.
- * Planeación urbana.
- * Vivienda.
- * Alumbrado urbano.
- * Disposición final de residuos.
- * Cultura.²⁷

En el caso del Distrito Federal, las políticas urbanas con mayor eco han sido:

- Ambulantaje. El problema del ambulantaje, se asocia a la falta de oportunidades educativas y de trabajo, además por los múltiples problemas para acceder al empleo formal.

- Asentamientos Irregulares. En la periferia de la Ciudad de México se han establecido personas de forma permanente, producto de un movimiento migratorio, reflejado en la invasión o el fraccionamiento ilegal.

²⁷ Enrique Cabrera, Las Políticas Públicas descentralizadoras en México , 1998, p 19.

- Educación. La descentralización de la educación primaria se ha considerado como un mecanismo para mejorar su calidad. Ese proceso comenzó en marzo de 1992 con la firma de una serie de acuerdos entre la Secretaría de Educación Pública y los 31 estados, cubriendo tres puntos:

- ∇ La modernización de los programas educativos.

- ∇ Mejoramiento de las condiciones laborales de los maestros.

- ∇ La federalización de la educación primaria. Antes de la descentralización, se observaban una serie de desigualdades e incongruencias tanto en la manera en que se suministraban los servicios como los recursos educativos, particularmente los maestros.

“Artículo 3. El Estado -Federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria.”²⁸

- Residuos sólidos. Desperdicios en tiraderos a cielo abierto. Ese sin duda es un gran problema que se debe resolver, con acciones en las que se involucre a la sociedad, por ejemplo, con el reciclaje.

- Salud. Algunos hospitales son responsabilidad del gobierno federal. Ha sido conocida la ineficiencia y la burocracia por todos los capitalinos en la mayoría de los hospitales del sector público. La descentralización en ese ámbito se dio más por racionalizar los gastos que para mejorar la calidad y eso es evidente en los hospitales públicos donde se refleja negligencia e ineficiencia. Por ejemplo contar con equipo viejo, falta de medicamentos y de recursos humanos.

- Seguridad Pública. Los índices de delincuencia han crecido en los últimos años. Es necesario comentar que eso también se relaciona con la pérdida de sentimientos de comunidad, lo que ha provocado en la mayoría de los capitalinos el individualismo, es decir, no brindar ayuda a quien ha sido víctima de algún delito y a su vez, se produce un abismo entre ciudadanos y autoridades.

- Suministro de Agua Potable. El servicio está centralizado y a cargo de la Comisión Nacional del Agua.

²⁸ Constitución Política, México, 2001, p. 7.

- Vivienda. La demanda supera su disponibilidad. Es urgente evitar su encarecimiento pues es imprescindible para echar adelante la actividad económica y como componente esencial de la calidad de vida.

“De acuerdo a la fracción XI, inciso f del Artículo 123 Constitucional, la vivienda es un derecho de los trabajadores”.²⁹

Objetivos de la política urbana.

- ⇒ Disminución de desigualdades;
- ⇒ Composición de la expansión del área urbana.
- ⇒ Planeación en la utilización del espacio urbano ya construido y la humanización como mejorar las condiciones de vida.

Sin embargo, las políticas públicas pueden ser suspendidas u obstaculizadas debido a la fluctuación del conflicto de intereses en la sociedad; la naturaleza contradictoria de la decisión pública; la incapacidad de la estructura responsable de la parte operativa o la imposibilidad de calcular los posibles riesgos en umbrales más o menos extensos de incertidumbre.

1.5. Descentralización de las políticas públicas.

La relación entre descentralización y políticas públicas es necesaria en las condiciones interactivas macro: sistema político, esfera pública y participación social.

La descentralización facilita que se puedan supervisar las políticas públicas locales.

²⁹ Constitución Política, México, 2001, p 79.

La descentralización de las políticas públicas es tratar de resolver los problemas en conjunto. Por ejemplo, para resolver el problema de la calidad de agua, se tendría que tomar cartas en el asunto en materia de salud, vivienda, drenaje, etc., y promover acciones para su solución de forma coordinada y conjunta. Además si se resuelve el problema como un todo, - obviamente en el ámbito local -, su solución sería mucho más exacta y por lo tanto, más eficiente.

Pero además la descentralización de las políticas públicas implica una disminución de la sobrerregulación que retrasa la puesta en práctica de los programas. La descentralización de las políticas públicas permite ahorrar los costos administrativos. Entonces es más eficaz al llevar a cabo la gestión pública.

La descentralización de las políticas públicas es un fenómeno nuevo en el Distrito Federal y el otorgamiento de facultades para la aplicación de una estrategia en materia de servicios públicos.

CAPÍTULO 2

CONFORMACIÓN HISTÓRICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

2.1. La Ciudad de México.

La Ciudad de México tiene una serie de problemas que se fueron acumulando en el tiempo, agravados por la falta de previsión gubernamental ya que geográficamente se encuentra localizada en un terreno en el que se evidencian dificultades, pues se ubica en una zona sísmica. Aunado a que creció en forma incontrolable sobre espacios inadecuados, en zonas de inundación, lejanas, de alta pendiente y difícil acceso.

Sin embargo, fue escogida como el lugar para asentar los poderes Federales de la Nación, ya que es el centro político, económico, social y cultural desde la Antigua Tenochtitlán. El territorio se consideró el más viable como residencia de un poder general en relación a otros poderes locales. Ese proceso inició aproximadamente hace 481 años, concretamente en el año 1521. En la época colonial, la Ciudad de México era Capital de la Nueva España, y se extendía sobre la superficie ocupada por la Tenochtitlán de los aztecas.

El " régimen de las intendencias de la Nueva España a finales del siglo XVIII fue un antecedente importante de las divisiones del territorio, puestas en practica posteriormente en el siglo XIX, ya que mantuvo a la Ciudad de México como la capital del reino y cabecera principal de las intendencias, como residencia del virrey y del intendente general".³⁰

Para entender porque la Capital del Virreinato se estableció sobre las ruinas de Tenochtitlán: es necesario saber que los Españoles encontraron un clima muy parecido al de Castilla, además lo eligieron por su importancia política y económica.

En ese período, se dio un gran énfasis en la centralización política y económica, por lo que se terminó con la autonomía política de diversas instituciones como las Cortes y magistraturas provinciales.

³⁰ Hira de Gortari Rábiela, La ciudad de México y el DF una Historia compartida, p 1.

Después que fue declarada la Independencia en cumplimiento con los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, la Junta Provisional Gubernativa que surgió de ellos designó una regencia, la cual sirvió como Poder Legislativo, y se expidió una convocatoria para un Congreso Constituyente.³¹

A principios del siglo XIX, se organizó el Congreso Constituyente del que surgió una Constitución, pero en el cual se produjo un importante debate. Se perfilaron dos posiciones: la que proponía a la Ciudad de México como sede de los poderes, y otra, que insistía en cambiar el lugar de la Capital: “un grupo de diputados que apoyaron la propuesta de cambiar la sede a Querétaro, daban razones geográficas y demográficas: por estar situada en la porción central, contar con una población suficiente, poseer un clima benigno y disponer de las instalaciones adecuadas para albergar y atender a la población de una Ciudad Capital.”³²

Los diputados que se pronunciaron a favor de que la Capital Federal siguiera siendo la Ciudad de México, manifestaron las siguientes razones:

∇El alto costo que significaría el traslado en un momento en que el erario público carecía de los fondos suficientes para cubrir los costos.

∇Surgirían problemas de seguridad, ya que se temía que al dejar de ser la Capital la Ciudad de México, podía traer serios desequilibrios en el balance de fuerzas del país, y convertirse en una plaza militarmente hablando, con riesgo de ocasionar una revuelta.

∇En la medida en que albergaba a los principales propietarios y comerciantes, sus fortunas eran fundamentales para la marcha de las finanzas públicas, pues con frecuencia se recurría a ellos para obtener préstamos debido a la escasez de recursos.

∇Se señaló que era el principal centro de comunicaciones internas y externas el país, por lo que resultaba un equívoco trasladarla a un lugar donde se perdería esa situación privilegiada.

∇Se mencionó que Querétaro no contaba con las instalaciones adecuadas para recibir gran número de personas que integraban el poder público, empezando por los ministros, diputados y empleados públicos, puesto que carecía de las habitaciones y los edificios públicos suficientes.

³¹Op cit, p. 4.

³²Ibid, p 10.

Una de las preocupaciones de los opositores al dictamen, fue la de los derechos políticos que debían gozar los ciudadanos del Distrito Federal, en el cual se reflejó la intranquilidad porque las autoridades eran elegidas por los estados, relegando el derecho de ser gobernada por sí misma, con una autonomía muy débil, pues no se había propuesto un proyecto concreto acerca de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal. Desde ese momento, se planteó incluir un elemento fundamental de la gestión democrática como parte de la descentralización, como es el caso de la elección popular.

Finalmente, se sometió a voto el dictamen, mismo que resultó de una mayoría de 49 a favor y 32 en contra, por consiguiente se aprobó que la Ciudad de México adquiriera la forma jurídica denominada sede de los poderes Federales de la República Mexicana.

Posteriormente, se discutió sobre el asunto de la extensión territorial del Distrito Federal. Primero se propuso que fuera un círculo cuyo centro estaría en la plaza mayor de la Ciudad y un radio de dos leguas; después se discutieron proposiciones que lo reducían a una legua, a las parroquias o al territorio del ayuntamiento, finalmente, se aprobó la primera propuesta.

Esas decisiones fueron objeto del decreto del 18 de noviembre de 1824 y por consiguiente, la Ciudad de México fue decretada como sede oficial de los poderes de la Nación, al mismo tiempo que se le asignó al Distrito Federal la superficie comprendida en un círculo de dos leguas (8, 800 metros) de radio con centro en la plaza mayor, y se le dotó de facultades exclusivas al Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal. Así, quedó establecido que el Distrito Federal tuviera mayor peso en las decisiones sobre la vida política, económica, social y cultural de toda la Nación; en cumplimiento a la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución de ese año³³.

Así, el Distrito Federal se constituyó en un concepto jurídico definiendo el área donde se asentaron los Poderes de la Unión de estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tuvieran una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los estados federados. En ese sentido, el Distrito Federal según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Capital de la República Mexicana:

³³ Op cit, p 5.

“Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos y viene a ser también una entidad federativa.”³⁴

Según lo establece el artículo 2, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.”³⁵

Por consiguiente, el Distrito Federal quedó constituido como una forma de gobierno Federal, cuya filosofía general correspondió a la creación de una Capital.

Sin embargo, en 1825 se implantó la figura de un gobernador designado y se conservaron las antiguas municipalidades en el territorio. Por otra parte, los poderes del Estado de México estuvieron en la Ciudad hasta octubre donde “la Capital de dicha entidad era San Agustín de las Cuevas, actualmente Tlalpan.”³⁶ Fue así como se regresó a la forma centralista de gobierno y el intento por realizar una verdadera descentralización se quedó frustrado.

Durante los años de 1827 a 1830, los poderes fueron a radicar a Texcoco y se convirtió en Capital.

En 1835 “algunos miembros del Constituyente propusieron que se diera el derecho a los ciudadanos de la Capital de elegir a sus gobernantes.”³⁷

En 1936 fue suprimido el Distrito Federal y su territorio quedó a cargo del Departamento de México, bajo un régimen centralista administrado por el Ejecutivo, específicamente un departamento único de la administración pública. Debido a que el gobierno estaba sujeto al poder del Presidente, la administración de ese territorio fue encargada a ese

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos p 49.

³⁵ www.cddhcu.gob.mx/leyinfo.

³⁶ “El Gobierno de la Ciudad de México”, en Cuadernos de la Reforma Política, México, DDF, 1992, p. 16.

³⁷ Ciudad, Ciudadano, junio 1997, p. 34.

departamento, dada la imposibilidad práctica de que él pudiera ejercerla de manera directa.

En 1837, el Distrito Federal se reincorporó al Estado de México y fue hasta 1847 cuando se restauró el poder Federal que había sido establecido en 1824. Es decir, se restauró la soberanía en cuanto al régimen interior del gobierno de la Ciudad de México y fue en 1849 cuando se separó definitivamente de dicho Estado.

No obstante, en 1853 Santa Anna volvió a asumir el poder y desconoció el acta de reformas de 1847, gobernando el país bajo un el régimen centralista, y la administración de la Ciudad de México se entregó a un Ayuntamiento. Un año más tarde decretó "La Comprensión del Distrito Federal," en el cual otras fracciones del Estado de México se agregaron a la Ciudad: Santa Fe, Coyoacán, Mexicalcingo, Tacuba, Xochimilco, Iztapalapa, Iztacalco, Milpa Alta. En ese mismo año, durante la guerra de México contra Estados Unidos la sede se trasladó a Querétaro.

Sin embargo, la Revolución de Ayutla terminó con el gobierno de Santa Ana y se convocó a un Congreso Constituyente en el que definió el sistema Federal como la forma de gobierno adoptada por nuestro país. Así, se elaboró la Constitución de 1857, y el asunto relacionado a la división territorial fue el tema central en las discusiones de un año anterior, en el cual se presentó un proyecto que pretendía la creación del Estado del Valle de México.

Se propuso que el Distrito Federal pasara a formar parte del Estado de México y en la Constitución desapareció aparentemente el Distrito Federal, sin embargo, se estableció en el artículo 46, que sólo en caso de que los poderes federales fueran trasladados a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal se erigiría el Estado del Valle de México.

Además, se implantó un gobernador que era designado por el Presidente de la República y se añadió la base de elección popular de los ayuntamientos. Fue sin duda, un intento por llevar a cabo la descentralización hacia la sociedad civil.

La división política del Distrito Federal del 6 de mayo de 1861, estuvo compuesta por la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. Cabe mencionar que el término municipio era usado por los romanos en la época antigua en referencia al pueblo que tenía su propio gobierno. Por otro lado, la

organización territorial con base en la estructura de partidos consistió en un tipo microgobierno con cierta autonomía semejante a las de las entidades federativas.

Para 1874, la iniciativa de Sebastián Lerdo de Tejada estableció el sistema bicameral en el Congreso de la Unión, por lo que en el Distrito Federal se incorporó la Cámara de Senadores, cuya función sería legislar en esa entidad federativa.

En 1898, la Ciudad se conformó en sus actuales límites, dándose así su separación con respecto al Estado de México. La delimitación con los demás estados que lo rodeaban se dio el 4 y 10 de agosto de ese año, fecha en cual se aprobaron los convenios de límites entre la Ciudad y respectivamente los Estados de Morelos y México.

En 1899 se señalaban las municipalidades que comprendían el territorio del Distrito Federal, que fueron las siguientes: la de México, el distrito de Guadalupe Hidalgo, compuesto por municipalidades de Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco; el distrito de Tacubaya, formado por las municipalidades de Tacuba, Santa Fe y Cuajimalpa; el distrito de Tlalpan formado por la municipalidad del mismo nombre, Coyoacán, Iztapalapa, Iztacalco, San Ángel; y el distrito de Xochimilco con los municipios de Hastahuacán, Tlaltenco, Xochimilco, Tláhuac, Tulyehualco, Mixquic, Milpa Alta, San Pedro Atocpan y San Pablo Ostotepec.

Los terrenos que ocuparon las nuevas calles fueron cedidos por el ayuntamiento, lo que a su vez provocó que se demandaran los servicios de agua, drenaje, luz y policía. Dándose así, uno de los primeros desafíos a la autoridad por la adecuada formulación de las políticas públicas en la Capital.

En 1903 se promulgaron las bases generales para la administración y gobierno del Distrito Federal, en las cuales se estipulaba que el gobierno político y administrativo municipal estuviera a cargo del Presidente por medio de tres funcionarios: el Gobernador, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas, lo que significó cierta desconcentración administrativa que se refiere a la delegación de poderes, pero sin dejar de lado la subordinación hacia el Ejecutivo Federal.

En marzo del mismo año la Ciudad se dividió para su administración en las siguientes municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Tacuba, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa,

expidiéndose la ley de organización política y municipal del Distrito Federal que conservaba los límites fijados.

Durante el Porfiriato, el poder central se impuso sobre los poderes locales. Y durante la mayor parte del siglo la centralización iba a servir como un instrumento necesario para lograr la estabilidad nacional³⁸.

A raíz de los disturbios causados por el movimiento revolucionario, el 1° de enero de 1916, la Ciudad perdió su asiento de Capital Federal, y se trasladó a Querétaro, donde se reunió el Congreso encargado de modificar la Constitución de 1857. Se propuso como partes de la Federación a los Estados y territorios, por lo que se incluyó nuevamente al Distrito Federal.

En enero de 1917, el Congreso Constituyente discutió sobre un dictamen de la fracción VI del artículo 73, (de las facultades del Congreso) el cual proponía que para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y sus territorios se debían tomar en cuenta las siguientes bases:

Dividir al Distrito Federal y a los territorios en municipalidades con el número de habitantes suficientes para que pudieran subsistir con sus propios recursos. Dicha organización por regiones compactaba las obligaciones de los gobernantes.

Cada municipalidad debía estar a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa. Eso significó, que se le diera cierta autonomía con respecto al poder central para decidir sobre su ámbito político.³⁹

Pero un debate se originó al argumentar que la posibilidad de un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Ayuntamiento sería un asunto permanente, frente a ese argumento se sostuvo que el enfrentamiento en áreas de poder entre el Ayuntamiento y el Presidente era un tanto engañoso; pues el objetivo real fue mantener el régimen de excepción al municipio de México y centralizar aún más el gobierno de la Ciudad.

Cuando se votó por la propuesta se discutió sobre dos partes: "la formación y la elección directa de las municipalidades, en cuanto a la primera fue aprobada por la mayoría y la segunda rechazada con 90 votos en contra y 44 a favor"⁴⁰.

³⁸ Descentralización, Pedro Aspe, p. 15.

³⁹ Hira de Gortari Rabiela. La Ciudad de México y el DF una Historia compartida, p. 43.

De lo anterior, podemos decir que se dieron algunos rasgos de descentralización gubernamental, pues se cedieron ciertas atribuciones propias del municipio, pero en función de democratización no se avanzó, por lo que se retrasó la gestión democrática.

Además, el 13 de abril del mismo año, se promulgó la Ley Orgánica del Distrito Federal, en la cual el territorio se dividió en municipalidades que estarían a cargo de un gobernador designado y removido por el Presidente de la República.

El municipio se convirtió en la base de la división territorial y de la organización política de la administración del Distrito Federal, dentro del cual el ayuntamiento se constituyó en un gobierno político- administrativo, y sus miembros serían electos mediante el voto popular; aunque el gobernador siguió estando bajo la autoridad del Ejecutivo. Es uno de los fundamentos del Presidencialismo; el cual es el explicativo de la estabilidad en nuestro país durante la mayor parte del siglo XX.

En ese sentido, era tan débil la autonomía del gobierno municipal, por lo que el 19 abril de 1928, Álvaro Obregón propuso una iniciativa de reforma constitucional para suprimir el ayuntamiento en la Capital, dando como resultado que el 16 de mayo se aprobara con 170 votos a favor y 22 en contra.

También, el 31 de diciembre del mismo año se expidió una *nueva Ley Orgánica del Distrito Federal* y “se creó el Departamento del Distrito Federal como dependencia del Poder Ejecutivo, y los municipios adquirieron la naturaleza jurídica de Delegaciones.”⁴¹ En la ley, se le encomendaron las facultades de decisión y de ejecución a un Jefe del Departamento, quién sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Como producto de la eliminación del régimen municipal en el Distrito Federal, la organización del territorio quedó comprendida por un Departamento Central que se constituyó por las siguientes municipalidades: México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. Las delegaciones fueron: Miguel Hidalgo, Azcapozalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán,

⁴⁰ Hira de Gortari Rabiela. La Ciudad de México y el DF una Historia compartida, p 14,15.

⁴¹ Comparecencia del Rene Arce Islas, Delegado de Iztapalapa, Antecedentes, 05/1/01. p. 4 de 292.

San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac⁴².

En 1930 se establecieron los límites del Distrito Federal conformándose en doce cuarteles y el Departamento Central con la misma organización de delegaciones.

Para 1933 se empezó a formalizar la importancia de lo que son las políticas públicas con la creación del Programa de Servicios de la Ciudad de México. También en ese año “surgió la Primera Ley de Planificación,”⁴³ y se creó una Comisión que se encargó de estudiar los rasgos de la población capitalina y el contexto para realizar un esquema en cuanto a la provisión de bienes y servicios.

En 1934 se refrendó al Distrito Federal como parte de la Administración Pública Federal y en 1941 se expidió una Nueva Ley Orgánica cambiando las siguientes delegaciones: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Álvaro Obregón, Coyoacán, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

A principios de 1940 se intensificó el desarrollo económico de México, el cual tuvo tres etapas; la primera de 1940 a 1955, que se caracterizó por un alto crecimiento sostenido de la industria, en el año de 1950 la Ciudad se desarrolló a un ritmo acelerado: crecieron las inversiones y las industrias de transformación (sector terciario y secundario principalmente) lo que colocó a la Capital en un nivel de importancia nacional. En ese período se constituyeron en principales ciudades de desarrollo industrial: la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, y los estados donde se dio mayor inversión en la agricultura comercial fueron Sonora, Sinaloa, Coahuila, Durango y Tamaulipas; la segunda etapa abarcó los años de 1956 a 1970 conocida como desarrollo estabilizador, debido al sostenimiento del crecimiento industria;l y la tercera etapa, después de 1970, la cual desembocó en una crisis económica.

Por otro lado, en el contexto de finales de los años 60s, un avance que cabe mencionar en cuanto a provisión de infraestructura fue “la política pública implementada en 1968 para resolver el problema del desagüe, que consistió en la construcción del drenaje

⁴² Hira de Gortari Rabiela. La Ciudad de México y el DF. Una Historia Compartida, México, p 16

⁴³ Zicardi, A. Las Obras Públicas en la Ciudad de México, UNAM, México, 1991, p 98.

profundo”⁴⁴. El proyecto elaborado comprendió todo el territorio del Distrito Federal y fue un proyecto para cubrir totalmente el servicio.⁴⁵

El 29 de diciembre de 1970, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se creó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; en el cual se determinaron los siguientes artículos:

“Artículo 1. De acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 73, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República quien ejercería, por conducto del Jefe de Departamento del Distrito Federal y los delegados, nombrados y removidos libremente por el Jefe de Departamento previo acuerdo con el titular del Ejecutivo”.

En ese artículo, la centralización de las facultades administrativas, se organizaba de manera vertical y por lo tanto exclusiva del Presidente, al respecto el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los delegados, estos últimos nombrados previo acuerdo por los dos anteriores.

“Artículo 4. Conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción VI de la Constitución, correspondía al Congreso de la Unión, la facultad exclusiva de legislar con respecto a la organización del marco jurídico del Distrito Federal”.

Por lo anterior, no existía un órgano legislativo autónomo sino que estaba sujeto a las disposiciones del Congreso de la Unión que decidía en todo lo correspondiente de sus asuntos internos.

La orientación territorial fue el establecimiento de las delegaciones como una forma de organizar territorialmente a la Capital.

“Artículo 10. El Distrito Federal se divide para los efectos de esta ley y de acuerdo con sus características demográficas, sociales y económicas, en dieciséis Delegaciones denominadas: Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Coyoacán, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Azcapotzalco, Iztacalco, Xochimilco, Milpa Alta,

⁴⁴ SARH. SP. La obra Hidráulica.

⁴⁵ Nota: Aunque cabe mencionar que ese problema no se ha solucionado en su totalidad pues actualmente todavía se presentan fallas en la prestación del servicio, como ejemplo, en la delegación Iztapalapa.

Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza”.

Para 1979 se expidió por el Presidente de la República, por primera vez y en forma sistemática, la estructura orgánica y funcional del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, el escenario seguía apuntando hacia la figura del poder centralizado: el Presidencialismo.

Aunque en 1982 se inició un ciclo de cambios, se abrió una nueva dinámica para que las fuerzas políticas de oposición formaran parte del juego político de la Ciudad de México. En este sentido, uno de los factores clave fue el conflicto interno que surgió dentro del PRI a partir de ese año. Los dos polos que se gestaron dentro del partido oficial fueron: la vieja clase política tradicional y una débil renovadora. La acentuación de esas fracciones provocó la escisión del partido.

En el año 1984 se expidió la Ley General de Salud que facultaba a la Secretaría de Salud a impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios que ofrecía. Ese fue un intento para impulsar la descentralización por servicios.

Además, se formuló un decreto por el que las dependencias y entidades procederían a elaborar un programa de descentralización administrativa que aseguraría el avance de dicho proceso. Es decir, se consideró seriamente como el instrumento principal para la organización gubernamental de la Ciudad de México. Asimismo, se creó una institución muy importante para su administración: el Comité Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE).

También en la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, se fijó como objetivo financiar y promover actividades prioritarias que realizaran los niveles de gobierno dentro de su régimen interno.

En 1985 se creó la Comisión de Límites del Distrito Federal cuyo objetivo fue delimitar el territorio. Ello reflejó la insistencia por definir los límites y también fijar responsabilidades a las autoridades capitalinas.

En ese año también se conformaron 20 administraciones tributarias locales para descentralizar la Tesorería del Distrito Federal como uno de los gérmenes de

descentralización de recursos en el Distrito Federal que corresponde a la asignación de bienes y servicios.

El supuesto intento del Presidente Miguel de la Madrid por realizar una verdadera descentralización fue criticado por Arnaldo Córdoba:

“Llamar al pan, pan y al vino vino, aunque a muchos les parecía increíble, fue una vieja tradición de la política. La confusión, la demagogia, el engaño, la mentira y la falsedad son y siempre habían sido instrumentos de la lucha política, pero la política como actividad y como sistema, parte de ideas claras, aunque no todos las compartían se volvió estéril e ineficaz. Era la diferencia entre hacer buena o mala política. En México hace tiempo que se venía haciendo mala (en mayoría de los casos pésima) política. El programa de descentralización de la administración pública Federal propuesto por Miguel de la Madrid era un ejemplo eminentemente de ello.”⁴⁶

Lo que el presidente Miguel de la Madrid en realidad planteó en su programa de descentralización en derecho administrativo, tenía un nombre preciso: *desconcentración*. “Consiste en encomendar facultades, decisiones y actividades administrativas a órganos que, sin embargo, siguen sometidos a los poderes jerárquicos centrales: Como estaba las situación en nuestro país, la descentralización no nos resolvía ningún problema y como se había hecho notar en muchas ocasiones puede crearnos mucho más, que tampoco podremos resolver. El gobierno sólo pareció responder a esa exigencia por el camino de la respuesta más fácil y menos costosa.”⁴⁷

Además el 28 de diciembre de 1986, el Presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión una Iniciativa para reformar los artículos 73, 79, 89, 110, 127 y derogar la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que de alguna forma se pudo ampliar la representación de los capitalinos e impulsar su participación en la toma de decisiones relativa a la organización y administración gubernamental.

⁴⁶ Arnaldo Córdoba El País, La Jornada, ¿Desconcentrar es descentralizar?, 3 de febrero de 1985, p. 5.

⁴⁷ Nota: Con el planteamiento de Arnaldo Córdoba, se observa que las propuestas de descentralización no se hicieron con el fin de implantar una forma adecuada de democratizar la situación política del Distrito Federal, sino con el fin de renovar la credibilidad del sistema.

En 1987, con la reforma constitucional a la fracción VI del artículo 73, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano legislador de representación ciudadana pues se elegiría por medio de votación. Éste contaba con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. De lo anterior, era evidente, su carácter político- partidario con funciones sólo reglamentarias.

Además se le dio la facultad, tal como el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; legislar en el Congreso de la Unión únicamente con respecto a la Capital".⁴⁸

La incisión partidista de años atrás provocó su división. Así, se dio la ruptura, de la cual emergió la Corriente Democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo con el apoyo de los partidos que se habían mantenido como oposición, Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), los cuales se agruparon en el Frente Democrático Nacional (FDN) para competir con el partido predominante.

En las elecciones federales de 1988, se dio uno de los más grandes y significativos fraudes, lo que a su vez provocó el surgimiento de un nuevo partido político como el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Se constituyó en una de las principales fuerzas políticas del país y el Distrito Federal así como el principal contendiente del partido oficial.

Durante ese año, en el ámbito político se dio una reforma, de la cual surgió el Colegio Electoral con el fin de determinar los lineamientos para las elecciones que se realizaron en el Distrito Federal. En tal caso, se descentralizó la organización del Instituto Electoral, el cual antes estaba centralizado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En 1993 se constituyó la reforma política, la cual le dio sustento jurídico a las elecciones de 1997 y fue sin duda, el principal germen de la descentralización en el Distrito Federal.

En ese sentido, la reforma política significó una serie de cambios y modificaciones al marco jurídico, también transformaciones políticas que trajeron como consecuencia una nueva forma de gobierno para lograr la eficacia de la administración pública de la Capital.

⁴⁸ CICE, Ignacio Marván, Del gobierno representativo de las delegaciones políticas en la Ciudad de México, p.7.

Así, el 21 de octubre de 1993, se reformaron los artículos 31 y 73, (a los apartados 1, 4, 9 y 10 de la fracción VI del artículo 73), por lo que se estableció que el nombramiento del Jefe de Gobierno lo realizaría la Asamblea de Representantes y además se le otorgarían facultades legislativas de interés local. En la reforma, designo al Distrito Federal como gobierno propio, pero también se manifestó la intervención del Presidente en el nombramiento del Jefe de Seguridad Pública y del Procurador de Justicia del Distrito Federal, además fue el Congreso de la Unión quién expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, se creó un sistema de elección indirecta, en que el Presidente designaría entre los asambleístas, senadores o diputados del partido político con mayor número de asientos para ocupar la regencia, y la asamblea de representantes tendría la facultad de ser ratificadora en dicho proceso.

En el ámbito económico, durante ese año el Distrito Federal originaba 24.1% del PIB nacional, lo que significaba “según el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,”⁴⁹ que la Capital aportaba una gran cantidad de ingresos con respecto a otras entidades de la República Mexicana.

En cuanto a la situación política, el PRD adquirió su registro y se definió como fuerza política relevante.

En el “Plan Nacional de Desarrollo (1995- 2000), se trazó el Programa para un Nuevo Federalismo,”⁵⁰ en el cual Zedillo propuso dotar de facultades a los órganos administrativos, en ese caso el gobierno del Distrito Federal, y promover una verdadera descentralización con objeto de reivindicar los principios del federalismo.

Por una parte provocó la iniciativa de reforma del Distrito Federal al artículo 122 constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de julio de 1996, entre lo que destacó:

∇La Asamblea pasó de Representantes a Asamblea Legislativa donde se emitirían leyes y reglamentos.

⁴⁹ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996.

⁵⁰ Consultar en: Documento: Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Federalismo y Desarrollo, Octubre- Noviembre- Diciembre 1997, p. 108-133.

∇La Asamblea Legislativa, se integraría por 40 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 26 de representación proporcional.

∇El Jefe de Gobierno del Distrito Federal sería electo mediante voto universal, libre y secreto.

∇El Jefe de Gobierno sería ciudadano mexicano por nacimiento, con una residencia efectiva de tres años inmediatamente antes al día de la elección si eran originarios del Distrito Federal, o de cinco años si eran de otra entidad.

∇Debería tener treinta años cumplidos.

∇Los titulares de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales serían electos en forma directa.

∇La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, tendría la facultad de remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afectaran las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público del Distrito Federal.

El resultado de las reformas de 1993 al artículo 73 y principalmente de 1996 al artículo 122, tuvieron la finalidad de que se pudiera elegir a un Jefe de Gobierno pero no a un gobernador, su elección significaba no crear un nuevo estado, sino constituir una entidad regida por un nuevo marco legal con la finalidad de reestructurar la forma de gobernar. Se creaba una Asamblea Legislativa pero no un Congreso Local, un Estatuto de Gobierno y no una Constitución, como en la mayoría de los estados. En ese sentido, por la particularidad jurídica de la Ciudad, la estructura de gobierno era singular y por supuesto, diferente a la de las demás entidades federativas.

Sin embargo, actualmente el Presidente de la República puede intervenir en los asuntos directos de la Capital, ya que posee la facultad de nombrar al Secretario de Seguridad Pública y al Procurador de Justicia del Distrito Federal, mientras que el Jefe de Gobierno ejerce la dirección de los servicios de seguridad pública, además el Congreso de la Unión a través del Senado puede removerlo por causas graves cuando afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público del Distrito Federal, y si así fuese, el

Presidente nombraría al nuevo Jefe. Lo cual significa que en términos generales, el poder político sigue sujeto al poder central.

Por lo que toca a la administración pública local, la iniciativa propuso la organización sobre la base de la cooperación entre órganos centrales, descentralizados y desconcentrados, con base en la distribución de competencias.

Por otro lado, con respecto a la preparación del Presupuesto de 1996, se tomaron medidas importantes a favor de la descentralización: en ese sentido, se dio en dos terceras partes del Ramo XXVI referente a los programas de combate a la pobreza.

En 1997 entró en vigor el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como parte del marco jurídico que permite el proceso de delegación de facultades atribuidas al gobierno del Distrito Federal. Por ello, en el documento se estipuló el nombramiento del Jefe de Gobierno y se sustituyó la designación, por lo que sería elegido por votación libre y secreta, por ende, ya no lo nombraría el Ejecutivo. De lo anterior:

"Antes se nombraba al Regente de la ciudad con rango de Secretario de Estado, ahora se elige, sin embargo, todavía la Jefatura de Gobierno* no tiene las facultades de los gobernadores, pues no se puede nombrar libremente al Procurador y al Jefe de la policía"⁵¹. Aunque actualmente la Ciudad de México es una entidad, "pero sus habitantes no tenían los mismos derechos políticos que en los estados, hasta hace muy poco tiempo se consiguió el derecho al voto para los capitalinos."⁵²

Además, los jefes delegacionales también serían elegidos mediante sufragio para el año 2000. Y también se les dotaba de mayores atribuciones a las Delegaciones ya que se les empezó a considerar como una especie de micro gobierno con la facultad de impulsar políticas públicas y por supuesto, con la atribución de obtener sus propios recursos.

Por otra parte, quedó estipulado en el Estatuto, que la Asamblea pasaría de Representantes a Asamblea Legislativa con facultades para emitir leyes y reglamentos.

* Ver Anexo.

⁵¹ López Obrador, Foro Internacional sobre Gobiernos Metropolitanos organizado por la Asamblea Legislativa del DF. En el que participan Presidentes Municipales, Legisladores y especialistas en desarrollo urbano de diversos países de México y el mundo.

⁵² Ibid.

Dotándoles de atribuciones tales como, la obtención de sus recursos propios, que significaba indicar el monto de impuestos hacia los contribuyentes, además de la facultad para aprobar el Presupuesto de Egresos.

En términos generales, el principal problema estructural fue la propia organización del Distrito Federal. Por lo esbozado, se pudo distinguir claramente un sistema de gobierno que en sentido formal era federalista, pero que en la práctica se encontraba centralizado, lo que generó una fuerte concentración del poder político durante aproximadamente dos siglos.

La historia demostró un poder fuertemente centralizado y personificado. México es un caso particular en América Latina, pues fue el país que más estabilidad política tenía por el control del Ejecutivo y un partido gobernante, aun cuando formalmente su gobierno se estructuraba en el sistema federal, ya que la necesidad del Estado era consolidar la estabilidad y fortalecer el poder político.

Pero la descentralización fue un imperativo para el sistema política ya que sirve como instrumento para frenar de alguna manera problemas que han llegado a ser irresolubles o muy difíciles de tratar en la Capital. Eso quiere decir, que el Presidente se deslindó de una serie de responsabilidades que resultaron asfixiantes, porque al paso del tiempo se fue desgastando su poder.

"El federalismo y sus soluciones prácticas han conducido a escenarios que se reflejan en dinámicas de centralización y descentralización en la administración pública, eso llevó a la negociación o conflicto entre poderes nacionales y regionales, esas posibilidades son una parte normal del sistema federal; lo excepcional sería que no existieran⁵³".

En los últimos años se aspiró a descentralizar al gobierno de la Ciudad, lo que significó que el gobierno central transfirió el poder y autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, plantearan sus propios proyectos de desarrollo, los llevaran a cabo y los evaluaran.

Por consiguiente, en nuestro país la descentralización ha sido un proceso paulatino y por ende, afecta la aplicación de las políticas de Estado. La descentralización es un proceso

⁵³ Espinoza, Ricardo. Federalismo y su Desarrollo, p 14.

dinámico en un contexto determinado, un proceso complejo, pues en sí mismo el significado de descentralización entraña la capacidad de acción.

2.2. Superficie y densidad poblacional del Distrito Federal.

La Ciudad de México ha tenido una situación singular en la Constitución, pero también es única en cuanto al tamaño de su población.

En 1824, la superficie del Distrito Federal era de 390 Km² y la superficie que se contemplaba como urbana en la ciudad era de 378 hectáreas.

En la etapa de 1884 a 1900, el crecimiento de la Ciudad fue hacia el noroeste, oeste y sur; con la construcción de edificios públicos como la penitenciaría, que fue un aliciente para la fundación de nuevas colonias; por lo que se construyeron las avenidas que pusieron en comunicación al edificio con las calles cercanas al centro de la ciudad.

En 1900 la superficie del Distrito Federal era de 850 hectáreas; en 1910 la Ciudad tenía 962 hectáreas.

En el transcurso de la revolución se dieron grandes cambios sociales, políticos y económicos en todo el país, que desembocaron principalmente en la Ciudad de México; como la migración, motivada por los diferentes factores que provocaron la pobreza como en el caso del campo.

Ese crecimiento poblacional dio origen a nuevas zonas de tugurios y colonias, por lo que la ciudad aumentó y sufrió una fuerte expansión urbana, sin contar con la infraestructura y servicios básicos, además durante la etapa revolucionaria en la Ciudad se padeció hambre, falta de agua y control policiaco, aumentando los robos, asaltos y asesinatos.

Para 1918 la superficie urbana llegó a 2,154 hectáreas, que sumadas a las áreas urbanas de los municipios ya conurbados llegaron a 3,250 hectáreas.⁵⁴

Posteriormente, por el inesperado crecimiento pos revolucionario de la Ciudad y la ausencia de leyes o reglamentos que impulsaran determinadas obligaciones a los

⁵⁴ Espinosa Oscar. Gaceta Oficial del Distrito Federal 11 de julio, p 106.

fraccionadores de terrenos para la formación de nuevas colonias, la mayoría se edificaron sin contar con los servicios de infraestructura más indispensables, lo que produjo problemas en el abastecimiento de agua potable, saneamiento, drenaje y pavimentación.

Después de los movimientos armados, la población en 1928 fue de un millón de habitantes y en 1929 el área sumó 6,262 hectáreas.

En la década de los cuarenta aconteció el conocido y tan renombrado modelo de desarrollo estabilizador, gracias al momento coyuntural por la Segunda Guerra Mundial, lo que provocó la industrialización en la Ciudad de México, el desarrollo de la economía de guerra provocada por dicha situación mundial que en parte ocasiono una ola migratoria.

Por ello, se creó una Comisión con la tarea de emprender una serie de acciones para controlar el crecimiento poblacional pues ya comenzaba a ser percibida la explosión demográfica, el crecimiento social del Distrito Federal alcanzó el 51.2% de migrantes en el país y la población fue de 1,560,000 habitantes, mientras que la superficie urbana para 1950 llegó a 118 km².⁵⁵

De 1950 a 1960 el crecimiento social del Distrito Federal fue de 42%, por lo que la población llegó a 4,910,000 habitantes.

En los años sesenta el crecimiento social del Distrito Federal llegó a 54%, y a principios de los años setenta, la población fue de 8,335,000 habitantes.

De lo anterior, tan solo de 1970 a 1978 la población registró un gran aumento, pues alcanzó la cifra de 13,200,000 habitantes. En la Ley Orgánica de ese año, se delimitó el territorio del Distrito Federal de acuerdo a los lineamientos que fueron previstos en los decretos de 1898 y quedó dividido en 16 delegaciones.

En 1980, el crecimiento de la población urbana pasó a 534 km². A mediados de esa década el flujo migratorio se desplazó a la periferia de la ciudad a causa de los sismos.

⁵⁵ Nota: Sin embargo, según el resultado de alto crecimiento poblacional, este mecanismo tuvo poco impacto pues se observa en las cifras que la población siguió creciendo. Aunque cabe aclarar que no consideramos que la población sea un problema en sí, sino que se concentró fuertemente en la ciudad y no previó su mejor distribución.

Aun así, en 1990, la población alcanzó la cifra de 8.2 millones y tan sólo cinco años después, la población fue de 11,264,355 y la superficie de 1,547 Km².

En ese sentido, el territorio de la Capital ha ocupado 2% en el ámbito nacional y concentrado aproximadamente 25% de la población total. Esa impresionante cantidad de población tuvo fuertes problemas, por lo que la descentralización parece ser como el instrumento adecuado para resolver la mayor parte de ellos como la falta de vivienda, empleo, asentamientos humanos, entre otros.

Finalmente, al recopilar la historia del Distrito Federal se demostró que sus habitantes venían arrastrando desde mucho tiempo atrás una serie de graves problemas urbanos y sociales, tales como la sobrepoblación y por ende, la falta de planeación sobre la provisión de bienes y servicios. Muchas personas se asentaron en sitios inadecuados por sus características geográficas y por lo tanto, en lugares sin servicios públicos, en consecuencia, no se logró el desarrollo sustentable.

Para explicar el crecimiento es necesario tener una visión crítica, pues refleja una falta de planeación para controlar el crecimiento a tiempo y en caso, de que el objetivo fuera poblar la Ciudad (es dudoso que en tal magnitud), se hubieran planificado las políticas públicas en tal sentido.

Por ello, en muchas ocasiones la población llegó a ser considerada un problema. Mismo que fue producto del crecimiento social, es decir, la migración de campo a ciudad y posteriormente, engendró lo que se conoce como el crecimiento natural que es la reproducción entre los migrantes.

En fin, sólo cabe señalar que la población no es un problema, sino que la población tenía sus problemas, los cuales se intensificaron por la ausencia de un proyecto específico de la estructura poblacional.

CAPÍTULO 3

JEFES DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1. Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas.

Al ser elegido como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cárdenas se enfrentó con diferentes organizaciones y gremios afiliados al PRI. Destacaron organizaciones demandantes de vivienda, vendedores ambulantes, transportistas, grupos porriles y no asalariados. Dentro de esas organizaciones se generó un ambiente de inseguridad provocado por el cambio de gobierno, lo que propició que Cárdenas buscara negociaciones para evitar la conflictividad.

Cuando la formación de esos grupos se vio conjugada con prácticas de utilización y manipulación política, corrupción y explotación aquellos que se ostentaron como representativos de determinados sectores sociales, ocupacionales o políticos, pretendieron **influir en la toma de decisiones** y actuar de forma extralegal.

Por lo que, **la sociedad civil se organizó** en grupos de presión, como una forma de **gestión democrática**. Se convirtieron en grupos representativos de una comunidad o de determinados sectores, logrando **negociar y ejercer cierto peso en la toma de decisiones** para reducir su propia inseguridad en las demandas.

Mientras la mayoría de la población votó por el cambio de gobierno como un medio para satisfacer sus demandas.

Por consiguiente, **las posibles soluciones** para llegar a cada organización y a las expectativas de la población en general, se vertieron en objetivos que se expresaron en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal de 1998- 2000 con los siguientes puntos:

- ∇ Una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad.
- ∇ Una ciudad segura y con justicia.
- ∇ Una sociedad incluyente y solidaria.
- ∇ Una sociedad democrática y participativa
- ∇ Impulso y fomento del desarrollo sustentable.

∇Un gobierno responsable y eficiente.

En general, para implementar los puntos mencionados anteriormente se realizaron diversas reuniones de coordinación, entre el conjunto de delegados y los secretarios del Gobierno del Distrito Federal para la progresiva descentralización de recursos y facultades hacia las delegaciones.⁵⁶

Se examinaron **la búsqueda de negociaciones políticas** con diferentes grupos en los lugares más conflictivos y estratégicos, con las organizaciones que representaban un fuerte problema para su administración.

De lo anterior, los temas más relevantes enumeran de la siguiente manera:

3.1.1. Medio ambiente y uso de suelo en el Distrito Federal.

Existen dos tipos de suelos: el suelo de uso urbano y el suelo de conservación. Durante el gobierno capitalino se estimó una cifra de 88,442 hectáreas de suelo de Conservación. Mismo que se clasificó de la siguiente manera:

Vegetación y uso de suelo	Extensión en hectáreas	% en Suelo de Conservación.
Coníferas y latifoliadas	38,252	43.3
Matorral	500	0.6
PASTIZAL	10,937	12.4
Agrícola	28,599	32.3
Urbano	10,154	11.4
Total	88,442	100

FUENTE: Programa general de ordenamiento ecológico del Distrito Federal, agosto 2000, p. 4.

De lo anterior, el suelo de conservación contempla: el Rescate Ecológico, entendiéndose como áreas amenazadas por el crecimiento urbano; Producción Rural Agroindustrial, el desarrollo de cultivos más adecuados al medio natural; y Preservación Ecológica, en el

⁵⁶ Informe de Cuauhtémoc Cárdenas, p. 32 y 33.

cual las delegaciones actuaron de acuerdo a los programas de manejo para su mantenimiento.

Toda la reserva ecológica es indispensable, y estas reservas situadas en las siguientes Delegaciones: Xochimilco, Tlalpan, Milpa Alta, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tláhuac e Iztapalapa.

Así, el Gobierno del Distrito Federal procuró reducir los impactos sobre el ambiente y mantener los recursos naturales, por lo que se impulsaron las siguientes obras:

∇Promoción de desarrollo económico, especialmente de aquellas actividades que generan mayor cantidad de empleos, creando los menores impactos ambientales posibles.

∇Reducción de la magnitud y ritmo del deterioro ambiental, como del agotamiento de los recursos naturales, además de la actividad económica.

∇Fomento de un patrón de desarrollo urbano y rural que apoye los objetivos anteriores mediante un **mayor acercamiento con la ciudadanía y la permanente concertación (ejercer el control)** de intereses sociales y económicos, en los diferentes sectores y regiones de la ciudad.⁵⁷

El Gobierno del Distrito Federal planteaba que se debía impulsar la definición de políticas a partir de una visión integral en el manejo del campo, agua, suelo y cobertura vegetal por ser partes abióticas e importantes del ecosistema. Sin embargo, sólo se aplicó la política de sembrar árboles para lograr la reforestación. Esa fue una de las acciones que motivaron **el reclamo social por el incumplimiento en las promesas** de campaña realizadas por el primer Jefe de Gobierno de la Capital, **en ese sentido se reconocieron las deficiencias del gobierno y se demostró mayor interés social sobre la rendición de cuentas por parte de los gobernantes.**

El discurso se basó en promover el desarrollo sustentable y se propuso el aprovechamiento de los recursos naturales debido a su escasez. Tal fue el caso de la

⁵⁷ Primer Informe de Gobierno p. 69.

preocupación planteada por el ciclo hidrológico, el cual se puede alterar ante procesos significativos de deforestación y cambios de uso de suelo.

La acción gubernamental urgente que se debía tomar en ese sentido, era descentralizar el manejo de los parques nacionales ubicados dentro del Distrito Federal, para que **el gobierno de la Ciudad se hiciera cargo** de su rescate, restauración y manejo, además porque parte del Distrito Federal no estaba urbanizado, por lo que se volvió a impulsar la creación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal (SIANAP- DF). A ese respecto, el 29 de mayo de 1998, la Comisión Ambiental Metropolitana **emitió una serie de medidas para la creación de un sistema de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal**, entre las que destaca la Sierra de Santa Catarina perteneciente a la Delegación Iztapalapa.

En su informe de gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas mencionaba que la Capital Federal presentaba problemas complejos respecto a sus condiciones naturales como a su crecimiento poblacional por lo que estaba expuesto a diversos tipos de desastres naturales y sociales.⁵⁸

En ese sentido, para **resolver algunos de los problemas** se destacó la implementación del Plan Permanente ante contingencias de la Ciudad de México, **para mitigar emergencias y atender desastres**, como procedimientos operativos de atenuación en causes y barrancas, **coordinando la participación de las distintas áreas del gobierno, incluyendo las delegaciones e impulsando la colaboración de organismos nacionales, sociales y ciudadanos en general.**

Además se tenía la finalidad de detectar zonas de alto riesgo susceptibles de sufrir inundaciones o encharcamientos para la aplicación de medidas preventivas y correctivas para **reducir la incertidumbre de la población.**

Al detectar esos lugares, las medidas no pasaban de lo más simple, en algunas ocasiones sólo se ponía una malla de alambre, letreros de prevención y se realizaban recorridos como en el caso de invasión de predios donde existían zonas de deslaves y derrumbes.

⁵⁸ Primer Informe de Gobierno. Anexo Delegacional, La Ciudad de México, Cuauhtémoc Cárdenas, 17 de Sep. 1998, p. 39.

La planeación de los operativos destinados a las barrancas, se implementaron mediante comités en las delegaciones Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras y Xochimilco, en coordinación con la Dirección General de Servicios Urbanos y Unidades de Protección Civil delegacionales. Además se realizaron operativos de limpieza en barrancos para evitar posibles deslaves durante las lluvias.

En el segundo informe de gobierno, “se identificaron 107 predios irregulares y se recibieron 2,957 demandas para la regularización territorial, de las cuales se atendieron 80%.”⁵⁹

Pero los programas efectuados en zonas de alto riesgo requieren tiempo, recursos y en ocasiones constante mantenimiento. Por ello, en esa materia se avanzó poco.

3.1.2 Medio ambiente y uso de suelo en la Delegación Iztapalapa.

Delegación Iztapalapa:

Aspectos geográficos (hectáreas)	11,506
Suelo Urbano (hectáreas)	10,816
Suelo de conservación (hectáreas)	690
Número de colonias y fraccionamientos	230

FUENTE: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1997.

La delegación se ubica al oriente del Distrito Federal, su situación geográfica es importante pues representa el punto de entrada y salida tanto al oriente cómo al sureste del país presentando las siguientes colindancias:

Al norte: colinda con la Delegación Iztacalco y el municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México.

Al este: con el municipio de la Paz y Chalco, en el Estado de México.

Al sur: con la Delegación Tláhuac y Xochimilco.

Al oeste: con las Delegaciones Coyoacán y Benito Juárez.

⁵⁹ Segundo Informe de Gobierno. Anexo delegacional. Ciudad de México, Septiembre de 1999. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, p 80.

También su análisis es interesante pues es la delegación más poblada.

La Delegación no tuvo un desarrollo sustentable de flora y fauna, las zonas donde se desarrolló algún tipo de flora fue el Cerro de la Estrella y la Sierra Santa Catarina, con variedad de árboles de pirul, eucaliptos y con pocos pinos.

Los problemas ambientales de la delegación son los tiraderos de basura, canales abiertos y el polvo que se genera en la Sierra de Santa Catarina, pues su vegetación no es de grandes árboles, sino medianos como arbustos que no detienen las tolvaneras internas.

La tendencia a ocupar la zona ecológica ha tenido efectos negativos ya que se invadieron lugares con significativo valor ambiental.

En ese sentido, los gobiernos delegacionales perredistas quisieron reestructurar y **eficientar las políticas públicas** en materia de uso de suelo, porque es una Delegación importante en cuanto a suelo de conservación se refiere.

3.1.3. Asentamientos irregulares y vivienda en el Distrito Federal.

Las acciones que se llevaron a cabo fueron “el establecimiento de 9 comités delegacionales para la atención de los asentamientos humanos en suelos de conservación. El gobierno de Cárdenas dio especial énfasis a la disminución de asentamientos irregulares siendo una de sus estrategias principales, el desalojo, más no la reubicación, aunque se entregaron 243,220 metros cuadrados de suelo a organizaciones sociales⁶⁰, pero el objetivo primordial fue que “ se debía aprovechar productivamente ese espacio sin modificar el uso del suelo.”⁶¹

Para el Jefe de Gobierno, **el fraccionamiento ilegal y la invasión son problemas prioritario que requerían solución**, pues era y sigue siendo una de las principales causantes del deterioro ambiental. Además acusaba al PRI de ser uno de los principales fomentadores de predios irregulares, ya que había llegado a ser una práctica clientelar.

⁶⁰ Primer Informe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, p. 44.

⁶¹ Primer Informe de Gobierno. Anexo Delegacional, Ciudad de México, Cuauhtémoc Cárdenas, 17 de Sep. 1998, p. 72,

Los fraccionadores apoyados por ciertos grupos políticos se adueñaron de una vasta cantidad de suelo actuando en forma ilícita. Propiciando, la deforestación y la pérdida ecológica, por la extracción de materiales para la construcción. El gobierno de la Ciudad estaba en constantes juicios, por lo que al ampararse se dan largas al asunto de pertenencia de tierras.

En ese sentido, el primer Jefe de Gobierno asumió el reto de propiciar la conservación de las zonas naturales y a su vez mejorar la calidad de vida de quienes habían participado en las invasiones. Sin embargo, como ya se mencionó, en su gestión sólo se limitó a indemnizarlos y se dejaron intactos los privilegios de los fraccionadores.

En materia de vivienda, durante su primer informe Cárdenas afirmó que “al final de ese año entregarían más de 12 mil viviendas o estarían en proceso de construcción, e insistió en la prohibición de realizar invasiones.”⁶²

El 29 de septiembre de 1998 se publicó en la Gaceta del Distrito Federal, el decreto por el que se creó el **Instituto de Vivienda (INVI), como un organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal**, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El gobierno planteó la urgente necesidad de otorgar vivienda que cumpliera con los estándares mínimos de **habitabilidad (reducir la incertidumbre)**, es decir, se requería cumplir por lo menos con lo elemental, lo que reflejó la magnitud de las carencias en los servicios básicos.

⁶² La Jornada 18 de septiembre de 1998 Ricardo Olayo, Se avanza pese a los graves efectos de la política federal

Para observar el desempeño del Gobierno del Distrito Federal, en esa materia se presenta la siguiente tabla:

Vivienda

- Viviendas construidas por los diferentes organismos del GDF de enero del 1998 a junio de 1999	6,477
- Viviendas programadas hasta diciembre de este año	8,000
- Viviendas construidas de enero a julio de 1999	5,368
- Desalojos de viviendas o predios en el DF	288
- Familias que habitan en zonas de alto riesgo en el DF	1,624
- Superficie entregada a organizaciones sociales como apoyo a programas de vivienda	243,220m ²
- Viviendas habitadas que se estima hay en la Ciudad	2,000.000
- Déficit estimado de vivienda que existe en el DF	757,000
- Familias que rentan vivienda en el DF	600,000
- Viviendas programadas por el GDF para 1998	19,000
- Viviendas que construyó el GDF en 1997	8,491

FUENTE: 1° 2° Informe de gobierno de CCS, septiembre 17 de 1999, 2.- Procuraduría Social del DF, 3.- El Universal, agosto 20 de 1999, 4.- El Universal, junio 14 de 1999, 5.- Excélsior, marzo 31 de 1999.

3.1.4. Asentamientos Irregulares y Vivienda en la Delegación Iztapalapa.

Iztapalapa ha sido el lugar con mayor recurrencia de migración y por lo tanto, de asentamientos irregulares, lo que propició el crecimiento masivo y la autoconstrucción de viviendas.

El aumento de la población de Iztapalapa se debió a que es la zona donde más familias que salían del centro a la Ciudad se alojaban en ella.

En el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Iztapalapa, se estimó que de 1995 al año 2000

hubo un crecimiento de 21,991 habitantes, pues en ese último año se registraron en la delegación 1,718,600 personas creciendo a una tasa de 0.23%.⁶³

La planeación delegacional en cuestión de redistribución de las viviendas no tomó en cuenta, los asentamientos irregulares en cuestión de servicios e infraestructura, en la mayoría de las ocasiones la forma de obtenerlos eran de forma clandestina y por lo tanto, su calidad es deficiente.

En conjunto, las irregularidades en la tenencia de tierra en Iztapalapa afectó al 22% aproximadamente del total de la población, que representaban 2,187 hectáreas, aunque se iniciaron los trámites para la regularización de las tenencias de la tierra eso no fue suficiente para disminuirlas:

SECTOR	SUPERFICIE APROX.	FACTIBILIDAD
Aculco	1,290 Hectáreas	zona I
Centro	1,457 Hectáreas	zona II
Cabeza de Juárez	1,581 Hectáreas	zona II
Ermita Izpalapa	1,535 Hectáreas	zona II
Santa Catarina	1,828 Hectáreas	zona II A y zona III
Paraje San Juan	1,545 Hectáreas	zona II A y zona III
SAN LORENZO	2,075 Hectáreas	zona II

- ◆ Zona I = factible.
- ◆ Zona II = factible, condicionada a obras de infraestructura.
- ◆ Zona II A= factible, condicionada a obras de infraestructura e incremento fuentes de abastecimiento.
- ◆ Zona III No factible, áreas de reserva ecológica, áreas verdes y pobladas rurales.

Fuente: Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, 15 de agosto de 1994, n 272 tomo III, p. 76.

En la delegación se ubicaron 115 asentamientos, de los cuales 56 fueron regularizados mediante la elaboración de su respectivo Programa de Mejoramiento (ZEDEC), hoy en día, Programa Parcial, mientras que los 59 restantes fueron considerados irregulares. Esos asentamientos cubrían una superficie de 259.6 hectáreas aproximadamente y una antigüedad promedio de nueve años.

⁶³ Gaceta del DF p 10.

La exigencia de esas personas era que se regularizaran los predios para que se les pudieran brindar los servicios correspondientes, a pesar de que en la mayoría de las ocasiones tenían la noción que son Suelos de Conservación y por ende, con restricciones como habitación.

La amplia oferta de suelo barato para viviendas, trajo como consecuencia un rápido proceso de urbanización, lo que ha producido grandes rezagos en la dotación de infraestructura básica y situaciones de viviendas irregulares principalmente localizados en la Sierra Santa Catarina.

El material de la vivienda de tipo informal: losa de concreto, techo de lámina, paredes de tabique, paredes de lámina, piso de cemento y piso de tierra.

Las viviendas en mal estado de construcción se derivaban de la falta de previsión en el momento de su construcción, por otro lado, las que se encontraban en potencial de riesgo, se localizan en colonias de zonas minadas, en las que se atravesaba alguna falla o las que se construyeron en terrenos blandos de origen pantanoso.

Aprovechando la demanda de material para construcción, las autoridades delegacionales afirmaban un control clientelar, además fomentaban en algunas ocasiones la creación predios irregulares.

Se provocó la formación de una gran cantidad de colonias populares, calles reducidas y mal planeadas, con pendientes peligrosas y sin pavimentación.

Por tener zonas escarpadas, sin pavimentación en cerros, el riesgo en esas zonas es muy latente, llevando a la población a un **estado de alarma**, por lo tanto, aumentó la **incertidumbre**, con un sentido de ineficiencia por parte de las autoridades respectivas. El ejemplo más próximo que se tiene de esa ineficiencia consiste en que las dependencias de desarrollo urbano actuaban sólo en los casos donde ya habían ocurrido hacinamientos y sólo se retiraban escombros.

3.1.5. Economía en el Distrito Federal.

En ese sentido, Carlos Castillo Peraza afirmó que “el gobierno de Cárdenas incumplió sus promesas y se había justificado en la falta de presupuesto. El gobierno Cardenista no debía poner de pretexto dicha causa pues se había gastado infinidad de dinero en spots publicitarios en los cuales pretendió resaltar su imagen”.⁶⁴

Sobre lo anterior, el Jefe de Gobierno siempre sostuvo que existió una campaña orquestada por el Ejecutivo para frenar el avance del Partido de la Revolución Democrática que fue encabezada por los miembros del PRI y del PAN, pero en realidad Cárdenas quería justificar los excesivos gastos en publicidad durante su gobierno.

Además, se acordó una “deuda de 1700 millones de pesos.” Aunque no se encontraron datos exactos sobre el monto, la crítica realizada por Carlos Castillos Peraza⁶⁵ permitió acercarnos un poco al panorama que se vivía en ese año. Eran preocupantes los datos que manejaba el escritor del artículo quién afirmó que el endeudamiento del Distrito Federal no fue precisamente para impulsar los programas de desarrollo, sino destinada a contratar más empleados para el gobierno.

Es sin duda, una crítica sin mucho fundamento, aún así pone en tela de juicio sobre si realmente se terminaron las prácticas clientelares.

3.1.6. Economía en la Delegación Iztapalapa.

Comparativamente, los ingresos que percibieron los pobladores de la Delegación a diferencia del nivel promedio en el Distrito Federal eran los más bajos. Las personas que percibieron ingresos menores a tres salarios mínimos representaban el 83% de la población, por lo que era difícil su situación económica.

Por otro lado, Carlos Castillo Peraza,⁶⁶ realizó una acusación muy seria en contra del delegado de Iztapalapa, dijo que fue removido por gastar demasiado dinero (29 millones) en cuestiones personales. La situación era grave pues la cantidad gastada ascendía a lo que se le destinaba a SEDESOL. Pero que dicho despido no se debió a que el gobierno

⁶⁴ Castillo Carlos, Proceso 19 de septiembre de 1999, Escuálidos resultados p, 46 y 47

⁶⁵ Segundo Informe de Cárdenas, p. 120

⁶⁶ Ibid, p 46 y 47

se haya preocupado por cómo se manejaba el dinero, sino porque el delegado tenía la pretensión de denunciar públicamente las prácticas clientelares que estaban llevando a cabo diputados perredistas, quienes eran partícipes de predios irregulares y la venta de agua a los iztapalenses que no recibían el servicio.

Con las cifras y datos mencionados anteriormente se observó que no se cumplió la premisa de rendir cuentas como uno de los principales puntos de la descentralización eficiente, pues no se esclareció el manejo de los recursos.

3.2. Gobierno de Rosario Robles.

El 29 de septiembre de 1999, Rosario Robles ocupó la Secretaría del gobierno capitalino supliendo en la jefatura de gobierno del Distrito Federal a Cuauhtémoc Cárdenas.

Durante su gobierno, uno de los aspectos fundamentales fue la Iniciativa para reformar diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo objetivo sería trasladar más atribuciones a las delegaciones junto con el presupuesto necesario para ello.

3.2.1. Medio ambiente y uso de suelo en el Distrito Federal.

Con respecto a la gestión gubernamental, de acuerdo al Primer Informe de la Jefa de Gobierno del Distrito Federal, 1999 fue el mejor año ambiental de la década, debido a la implementación del programa del “Doble Hoy no Circula”, por lo que disminuyó la contaminación del aire.

Además, en el informe de la Jefa de Gobierno se puso especial énfasis al desarrollo sustentable y a las acciones en ese sentido, como la aplicación de subsidios ambientales en materia de reforestación y cuidado de bosques, así como la creación de la Dirección de Desarrollo Rural de la Secretaría de Desarrollo Económico en la Secretaría del Medio Ambiente⁶⁷. Sin embargo, no existe información acerca de la ayuda económica destinada

⁶⁷ Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del DF, Primer Período Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio, Año 1, Núm. 3, 17 de septiembre, 2000, p 25

a ese rubro, y no se hubo coordinación entre el gobierno federal, central y local para llevar a la práctica el programa por lo que perdió relevancia de forma inmediata.

En el transcurso del gobierno de Rosario Robles, lo más notable fue que el desarrollo de la población rural se plasmó como uno de los ejes fundamentales de la política ambiental. Nos pareció una puntualización válida y una de las directrices de la administración pública.

De acuerdo a los datos recopilados, apenas se empezó a perfilar la elaboración de proyectos dirigidos a ese rubro. Durante ese período se realizó un diagnóstico del contexto geográfico; pero realmente no se pudo concretar proyectos específicos en la materia, sólo se establecieron centros de atención a grupos indígenas, los cuales se promovieron como medio para adoptar las **decisiones gubernamentales**.

Por su parte, el entonces secretario de Medio Ambiente del Distrito Federal, Alejandro Encinas dijo que si existían acciones concretas en ese sentido, pues “la reforestación de la zona rural se efectuó en convenio con los núcleos agrarios y los pequeños propietarios”.⁶⁸

3.2.2. Medio ambiente y uso de suelo en la Delegación Iztapalapa.

En la Delegación Iztapalapa, los terrenos presentan hundimientos por la pérdida de soporte que brinda el acuífero, mismos que tienen problemas de asentamientos irregulares. En ese sentido, durante esa etapa persistió la preocupación por aplicar políticas públicas dirigidas a rescatar las áreas con valor ambiental y con un enfoque hacia el impulso del desarrollo sustentable.

3.2.4. Asentamientos irregulares y vivienda en la Delegación Iztapalapa.

Una de las dificultades más severas en el sector de vivienda fue proveer a la clase de más bajos ingresos que residían en esa delegación, motivando la creación del Instituto de Vivienda, en el cual se incorporaron los programas de fideicomiso, casa Propia (FICAPRO) y el de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), dándole el control de acción a esas dependencias para que se encargaran de la valoración, estudio,

⁶⁸ Asamblea Legislativa del DF, 30 de septiembre de 1998, p 44

asignación y gestión de la vivienda, con el fin de **solucionar el problema** de la demanda de ese bien.

La política que se siguió fue:

Ampliar esquemas específicos de vivienda por lo que se actuó en el marco del Programa Alianza para el Bienestar, en el cual la **acción** fue el mantenimiento de sólo ocho unidades habitacionales y 91 asesorías técnicas para la construcción.

En la Delegación Iztapalapa durante ese período prevaleció el problema de la vivienda precaria tanto por las condiciones geográficas del terreno como por el material utilizado.

Otro factor, fue las relaciones clientelares que siguieron siendo el punto fundamental de la vivienda precaria y del desarrollo poblacional. Las invasiones fueron fruto de las relaciones entre grupos y el gobierno, en un principio el PRI a través de la regencia y después por funcionarios perredistas que siguieron esas prácticas.

3.2.5. Economía en el Distrito Federal.

Dada la insuficiencia de recursos económicos y por ello, era de vital importancia que todos los actores involucrados tuvieran la información sobre el monto y destino de los recursos del gobierno:

Finanzas y Desarrollo Económico

- Deuda contratada por el GDF para el ejercicio 1999	192,637,700
- Endeudamiento autorizado por la Cámara de Diputados al GDF para 1999	1,700 mdp
- Endeudamiento neto del GDF al 30 de junio de 1999	508.3 mdp
- Amortización de la deuda con respecto a 1997	212.8 mdp
- Porcentaje del PIB que se genera en el DF y su Zona Metropolitana	23

Fuente: Secretaría de Finanzas del DF.

Para concluir, el presente apartado cabe mencionar que durante su último día como Jefa de Gobierno, Robles reconoció que no se pudieron resolver todos los problemas del Distrito Federal: “heredamos demasiados problemas.”⁶⁹

De lo anterior, en una encuesta realizada por el Gabinete de Estudios de Opinión, la media de los habitantes del Distrito Federal consideró que los principales problemas de la Ciudad nunca iban a resolverse. Entre los problemas sin solución destacaron la ineficiencia y prepotencia de funcionarios públicos, la falta de justicia y la corrupción a todos los niveles.

⁶⁹ www.esmas.com/noticias/58208.html

CAPITULO 4

ESTUDIO DE CASO SOBRE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA SIERRA DE SANTA CATARINA.

En la Sierra de Santa Catarina habita aproximadamente 10% de la población total de la delegación Iztapalapa.

Población y Tasas de Crecimiento de la Sierra de Santa Catarina.

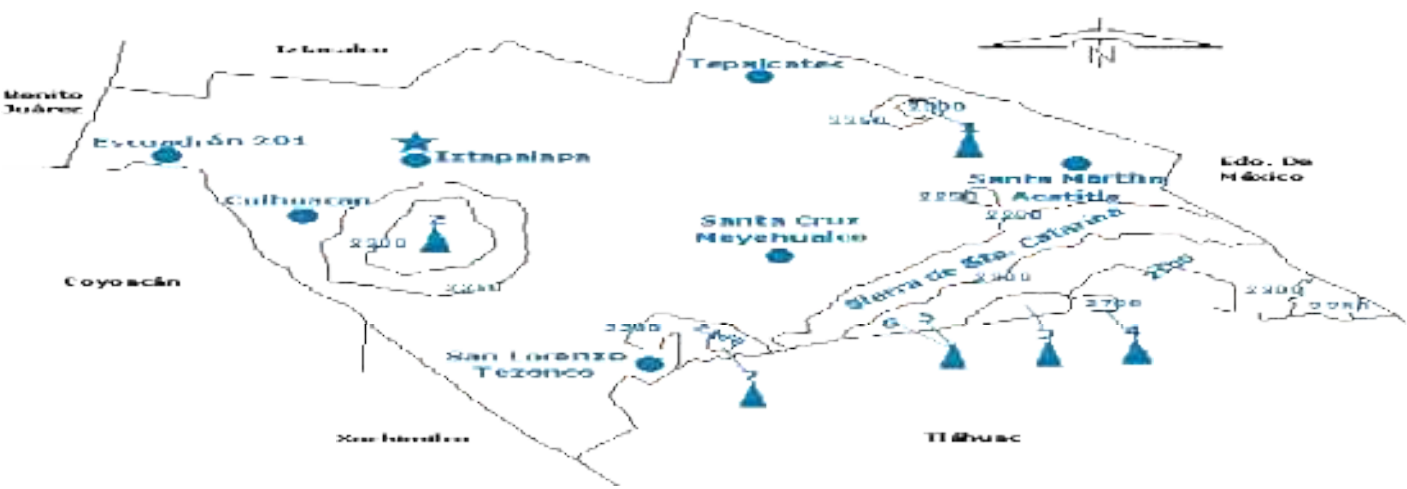
Población (Hab)	Tasa de Crecimiento Anual	% Respecto a la Población Del DF	% Respecto a la Población de Iztapalapa.
1995: 186,195	3.18	2.20	10.97.
2000: 212,726	2.70	2.48	12.38

FUENTE: Datos por Ageb del Censo de Población y Vivienda, 1995, INEGI, y Elaboración del GDF en base a un escenario tendencial, considerando una tasa de crecimiento del 2.7% anual, en esos años (1995-2000).

La Sierra de Santa Catarina abarca 12% del territorio de Iztapalapa.

Sus límites: al Norte la autopista México- Puebla; al Sur la Colonia San Lorenzo Tezonco, al Este la delegación Tláhuac; al Oeste la Calzada Ermita Iztapalapa.

La forma geográfica de la Sierra se constituyó por conos volcánicos: Yuhualixqui, Xaltepec, Tetecón, Tecuatzi, Guadalupe o Santa Catarina, mismos considerados dentro de la categoría de Áreas de Rescate Ecológico.



Simbología

			
Curva de Nivel	Edificio Sede Delegacional	Localidad	Elevación Principal
			1 Cerro Peñón del Marqués
			2 Cerro de la Estrella
			3 <u>Cerro Tecuautzi</u>
			4 <u>Volcan Guadalupe</u>
			5 <u>Cerro Tetecón</u>
			6 <u>Volcan Xaltepec</u>
			7 <u>Volcan Yuhualixqui</u>

Fuente: <http://www.df.gob.mx/delegaciones/iztapalapa/sitio/geografía/orografía.html>

El terreno de 70% piedra volcánica y 30% de arena. Sus volcanes son yacimientos pétreos mismos que constituyen la denominada planicie del suelo. Se formó en primer grado por regosol eútrico, el suelo secundario de feozem háplico y en menor grado, el litosol.

El suelo de regosol eútrico cuya formación ha sido reciente, es de las cenizas volcánicas y los lapillis. Se estableció como un lugar con características de riesgo por lo que su uso ha tenido importantes restricciones porque está integrado de “barrancas, zonas de pendiente abrupta, otras vulnerables a desprendimientos de tierra y roca,”⁷⁰ que significa peligrosidad e **incertidumbre** al menor movimiento sísmico o provocado por el proceso de urbanización, es decir, la Sierra de Santa Catarina no es un lugar idóneo para habitar. En un 80% es un lomerío y el resto planicie en declive, por lo tanto, es una zona de impacto ambiental.

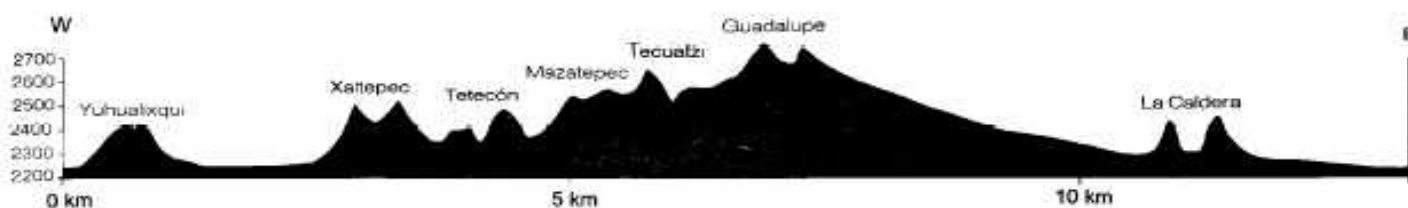


Figura 2.- Perfil longitudinal de la sierra de Santa Catarina.

Fuente: Revista Mexicana de Ciencias Geológicas, volumen 11, número 1, 1994, p. 43-52.

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geología, México D.F.

De lo anterior, la Sierra presenta contrariedades de urbanismo porque no es un territorio apto para llevar a cabo dicho proceso, sino que llegó a ser un problema permanente.

La gente que se ha asentado es de bajos recursos y con la creciente necesidad de tener un lugar donde vivir y resguardarse del ambiente. El poblamiento de la Sierra de Santa Catarina en su mayoría ha sido producto de un movimiento migratorio proveniente de

⁷⁰ Programa Parcial de la Sierra de Santa Catarina. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de julio de 200, México, p. 5.

otras entidades federativas, así como por la ola migratoria a raíz de los sismos de 1985, misma que también fue permitida por los lazos de solidaridad de las organizaciones sociales de la zona, tales como la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo y Xalpa.

Principalmente, lo que se pudo observar en esa zona que una proporción sustancial de la población asentada se encontraba en situación de pobreza extrema y una parte provienen de zonas rurales de los cuales muchos eran indígenas, específicamente 71% se trasladaron de otras entidades federativas⁷¹ y se asentaron de forma irregular (con mínimas excepciones). El gobierno se enfrentó con grandes dificultades para la provisión de bienes y servicios, pues las autoridades no tuvieron como prioridad frenar el crecimiento poblacional.

La Sierra adquirió la denominación de Área de Suelo de Conservación en 1987⁷² y en 1996, se constituyó como Área Natural Protegida (ANP) y Área de Rescate Ecológico y actualmente es considerada como Área de Preservación Ecológica y de Rescate Ecológico.

Por consiguiente, la Sierra de Santa Catarina es un asentamiento irregular localizado en la parte oriente y la periferia donde se han manifestado las mayores carencias

A ese respecto, en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Sierra de Santa Catarina fue considerada una ANP: "área con potencial de rescate, es decir, zona habitacional con población de bajos ingresos, altos índices de deterioro y carencia de servicios, en el que se requería un fuerte impulso del sector público para equilibrar sus condiciones y mejorar su integración con el resto de la ciudad".

4.1. Política pública en materia de asentamientos irregulares.

⁷¹ Radiografía del Oriente de la Ciudad, p. 14.

La irregularidad no es un problema que explicara la carencia de vivienda como se ha querido insistir en diversos estudios, sino que la irregularidad se puede explicar al analizar la modificación de las formas de apropiación de la propiedad ⁷³ debido al proceso de urbanización.

El fenómeno de los asentamientos irregulares se debe principalmente al conocido fraccionamiento ilegal del suelo como resultado de un procedimiento de contraventa más que de la invasión de las tierras. De acuerdo a Martha Steingart, el fraccionamiento ilegal se da en dos tipos de tenencia de la tierra: la ejidal o comunal y la privada.⁷⁴

La de tipo ejidal definida como la propiedad que había pertenecido a los pueblos desde tiempos inmemoriales y en la reforma agraria. Además, muchas de ellas fueron restituidas después de la revolución. La propiedad comunal es el conjunto de tierras que en la reforma agraria se dotaron a núcleos de campesinos, y eran propiedad privada pero que por su gran extensión no podían adquirir tal denominación.

Por su origen, la Sierra de Santa Catarina es un asentamiento irregular. En general, toda la zona se constituyó como tal, atenuándose fuertemente en las faldas del Volcán Guadalupe. El proceso de urbanización en la zona se debe principalmente a una invasión burda provocada por la creciente migración de campo-ciudad, la cual comenzó a agudizarse en los años 50s como resultado de la oferta de suelo ilegal tolerado y muchas veces promovido por el gobierno como parte de una política clientelar. De acuerdo al análisis realizado por Martha Steingart sobre el proceso que conlleva al fenómeno de asentamientos irregulares, el gobierno ha tolerado la proliferación de colonias asentadas en condiciones de irregularidad.⁷⁵

⁷² Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de julio de 2000, p. 5

⁷³ Coord. Martha Scheingard. Pobreza, condicionantes de vida y salud en la Ciudad de México, COLMEX, México, 1997, p.31.

⁷⁴ Op cit, p. 30.

⁷⁵ Op cit, p. 32.

En ese sentido, la urbanización de la Sierra ha ocurrido por la venta despiadada de lotes debido al fraccionamiento ilegal, más que por invasiones.

De acuerdo a los tipos de tenencia de apropiación de la tierra descritos por Martha Steingart, en la Sierra de Santa Catarina la forma ejidal abarca la extensión de los asentamientos de Campestre Potrero, San Miguel Teotongo y Miravalle. La tenencia de tipo privado comprende Lomas de la Estancia, Buenavista, Xalpa, Tenorio, Degollado, San Pedro y San Pablo.

Por su localización, existen tres tipos de asentamientos irregulares: los que se ubicaron en Área de Reserva Ecológica, las denominadas Área Natural Protegida y por último, la Área de Equipamiento Urbano o áreas verdes, ésta última con fines de recreación y productivos, misma que en el año 2000 comprendía cerca del 10% de la totalidad de la superficie del suelo, la mayoría localizada en la Colonia San Miguel Teotongo que pudo ser preservada gracias a la lucha social que se detallará más adelante.

	Sup. (HA)	Pob.	Densidad. (HAB/HA).
4. San Pablo II	5.68	1072	188.73
6. San Pablo I	7.49	1413	188.65
7. Lomas de la Estancia	98.48	18585	188.72
8. Santiago Acahualtepec	11.65	19419	1666.87
11. San Miguel Teotongo	377.69	47845	126.68
12. Amp. Emiliano Zapata	160.13	7654	47.8
13. Emiliano Zapata	115.06	5089	44.23
14. Lomas de Zaragoza	66.68	10874	163.08
15. Santiago Acahualtepec	56.83	11508	202.50
17.Amp.Santiago Acahualtepec	23. 69	4074	1. 171.97
subtotal	1727.98	226456	

UBICACIÓN	SUPERFICIE Metros cuadrados
Buenvista	29,739.5
Degollado	3,486.2
Lomas de la Estancia	7,059.6
San Pablo I y II	20,010.3
Campestre Potrero	5,994.0
San Miguel Teotongo	5,780.9
Emiliano Zapata	17,136.2
TOTAL	89,206.7

FUENTE: Trabajo de campo realizado para el Programa Parcial de la Sierra de Santa Catarina (2000) de diciembre de 1999 a enero de 2000.

4.1.1. Gestión gubernamental.

La descentralización es una organización de la Administración Pública que consiste en asignar funciones específicas a órganos locales y un indicador de **la descentralización eficiente es resolver los problemas** por medio de un estudio del contexto para definir en que ámbitos se perciben las mayores necesidades.

De lo anterior, significa "la capacidad de las autoridades locales electas para asumir nuevas responsabilidades mismas que corresponden a las atribuciones conferidas".⁷⁶ Por lo tanto, representa importantes desafíos tales como la resolución de las principales demandas. Ello se posibilita mediante **la innovación de la gestión pública**.

En materia de asentamientos irregulares, cómo antecedente es importante destacar que desde 1992 y 1993 empezó a darse el proceso de escrituración en la zona, proceso que devino junto con la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993. Ello en parte

⁷⁶ Greffe Xavier 1998, p. 72.

se debió a la organización y presión social, por lo que finalmente el gobierno estableció los mecanismos jurídicos para legalizar los predios.

La gestión gubernamental en materia de asentamientos irregulares se tradujo a partir de 1996, año en el cual la Sierra de Santa Catarina quedó decretada como Área Natural Protegida (ANP)⁷⁷ **que es definida como una política pública que consiste en una estrategia gubernamental** para delimitar y apropiarse de aquel territorio de conservación ecológica con el fin de preservar los recursos naturales como la recarga de mantos acuíferos, captura de bióxido de carbono (CO₂) y de partículas suspendidas; recreación, como otras cuyo objetivo a largo plazo es llevar a cabo el desarrollo sustentable..⁷⁸

La administración y normatividad de las ANPs en Suelo de Conservación corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) a través de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA). En el caso de las ANPs ubicadas en Suelo Urbano, la administración es competencia de la Delegación correspondiente.

Cómo ya se ha mencionado, en la Sierra de Santa Catarina estas áreas se han visto sujetas a diversas presiones, en la mayoría de veces provocadas por el hombre tales como:

- Invasiones por asentamientos irregulares.
- Eliminación de vegetación natural para establecer cultivos agrícolas.
- Tala clandestina.

En el Plan Delegacional de 1997,⁷⁹ se planteaba la creciente necesidad de aumentar el gasto en obras de infraestructura en la Sierra.

En consecuencia, el gobierno perredista recién llegado al poder **empezó a autorizar la regularización en la mayoría de los asentamientos irregulares.**

⁷⁷ antes Zonas de Desarrollo Controlado (ZEDECs).

⁷⁸ Definición de elaboración propia.

En ese sentido, **las acciones prioritarias** se basaron en:

- Mejorar el transporte y desarrollar las obras en materia de vialidad.
- Ampliar la cobertura de los servicios de infraestructura en drenaje, pavimentado y alumbrado público.
- Evitar que la Sierra se convirtiera en un basurero.
- y, preservar el Área Natural Protegida.

En el transcurso del gobierno de Rosario Robles se realizaron recorridos por la Sierra de Santa Catarina, sin embargo, no se conoció el motivo principal de sus visitas.

Además, durante ese gobierno **se promovió** por medio de la Secretaría del Medio Ambiente la denominada “educación ambiental” que consiste en la enseñanza dirigida hacia el aprendizaje de la ecología productiva, como instrumento para **concientizar a la población** sobre la importancia del equilibrio ecológico producido entre la flora y la fauna.

En la Sierra, la fauna existente ha estado en peligro de extinción, tales como “la víbora de cascabel, el zorrillo, el búho, el gorrión, ratón de campo y el gavilán.”⁸⁰ También la flora se ha visto amenazada y es vulnerable a desaparecer. Según la entrevista realizada a un miembro de la ONG Equipo- Pueblo, en el futuro **el gobierno deberá trabajar en conjunto con la sociedad civil** para rescatar esas especies y lograr que la Sierra de Santa Catarina sea un parque ecológico cuya caracterización adquiriría el calificativo de monumento ambiental, los cuales en la Ciudad son escasos debido a las contradicciones

⁷⁹ Gaceta Oficial del GDF, 0 de Abril 1997, No. 24 Tomo IV, Octava época, Programa Delegacional del DF, Iztapalapa, p. 17.

⁸⁰ La Sierra de Santa Catarina: Radiografía del oriente de la Ciudad de México, Desarrollo Regional, Equipo PUEBLO, p. 48

del proceso de urbanización. Sin embargo, recientemente las autoridades declararon que la Sierra ya no puede ser considerado un monumento o parque ecológico de la Capital.

En la actualidad, la Sierra de Santa Catarina tiene problemas principalmente en la provisión de servicios básicos, tales como el agua pues no se dispone de la infraestructura hidráulica básica. **El abastecimiento** del líquido, se da por tandeo, es decir, **una mínima parte de la población** en esa zona cuenta con agua un día completo cada nueve días, pero la mayoría de los residentes sólo tienen agua cada tres meses.

De acuerdo al Programa Parcial de la Sierra de Santa Catarina elaborado en el año 2000, “la provisión de agua debe darse a la par de mecanismos de vigilancia” para evitar que sigan creciendo los asentamientos porque se había logrado la provisión del líquido vital.⁸¹ Por ello, **planteaba que “el suministro debe efectuarse de modo planificado y con aprobación de las entidades públicas**, tales como la Dirección General de Operación Hidráulica (DGOH) y la Comisión de Recursos Naturales (CORENA).”⁸²

De lo anterior, se relaciona la variable población con la variable falta de servicios, pues entre más población, menos servicios. Ello se explica por la pérdida de superficie de mantos acuíferos, problemas de hundimientos y la degradación de las áreas verdes.

Por lo que pudimos observar en meses recientes durante entrevistas con las autoridades delegacionales, es que no se pretenden resolver las invasiones que se siguen realizando en colonias como las Cabras, Loma Larga, las Cruces, Lomas del Paraíso, Cerro Azul, cuyo terreno es peligroso y por lo tanto, **la vida de las personas asentadas está en riesgo por lo que ha aumentado la incertidumbre.**

A ese respecto, en el mes de septiembre se percibió un gran riesgo por la posibilidad de desprendimientos y deslaves, además por las condiciones de vivienda precaria, misma que no tenía cimientos.

⁸¹ Programa Parcial de la Sierra (2000), p. 128.

En consecuencia, la autoconstrucción sin criterios técnicos, en zonas no aptas para ser pobladas por su situación de riesgo debido a que la mayoría de los asentamientos irregulares se encuentran localizados en pendientes.

Aunque en el gobierno capitalino para resolver problemas se tiene un plan de largo plazo, el cuál consiste en que para el año 2020 se controlará el crecimiento de los asentamientos. En ese sentido, el pronóstico realizado por el Gobierno del Distrito Federal es que van a disminuir los asentamientos irregulares, además de que se conservaran las ANPs.

Otro indicador de la descentralización eficiente ***es ejercer el control*** y por lo tanto, una forma del ***ejercicio del poder*** para lograr la estabilidad política, la toma de decisiones en un contexto democrático, la negociación y en consecuencia, el consenso.

Lo anterior expresa la gobernabilidad definida por Martha Schteingart como “la relación entre gobernantes y gobernados en un mundo de conflictos”⁸³.

En ese sentido, a uno de los miembros activos de Equipo Pueblo se le cuestionó sobre la opinión acerca del Programa Parcial de Sierra de Santa Catarina, el cual fue aprobado en el año 2000, bajo el supuesto de que es uno los avances actuales en cuanto a políticas públicas en materia de asentamientos irregulares instrumentadas en coordinación y compromiso por los tres niveles de gobierno: federal, local y delegacional, cuya principal preocupación es la regulación del uso del suelo, basada en ***la disposición adecuada del territorio*** tomando en cuenta las restricciones para habitarlo.

Por lo que afirmó: “el Programa tiene grandes deficiencias si se le compara con el Programa técnico de equipamiento urbano anteriormente elaborado por el Equipo Pueblo en 1994, y cuya implementación fue planeada para 20 años. Incluso fue publicado en el

⁸² Op cit. 129.

⁸³ Noticiero Nuestro Tiempo, Gobernabilidad y Pobreza, Martha Steingar (COLMEX), 7 de Enero de 1996.

Diario Oficial de la Federación durante la regencia de Camacho Solís”⁸⁴, en cuanto a que este último es más avanzado, por ser detallado, profundo y específico en razón de determinar con exactitud el uso y destino (concreto) que se le había de dar a los asentamientos irregulares. Incluso el Plan fue uno de los gérmenes de las llamadas Zonas de Desarrollo Controlado (ZEDECs) y supera en mucho al Programa Parcial realizado por las instancias gubernamentales por ser más concreto y profundo, en tanto el Programa Parcial sólo menciona los predios y su destino en un sentido muy general; por lo que sí se llevara a la práctica el Programa que realizó Equipo- Pueblo, entonces San Miguel Teotongo sería la colonia del Distrito Federal con más servicios.” Por ello, el Programa Parcial **es un retroceso en cuanto a la instrumentación de políticas públicas en la zona**. “Por lo cual, no se ha podido instrumentar, pues no se detalla con exactitud como debía llevar a cabo la acción. En ese sentido, en una entrevista recientemente realizada a una arquitecta encargada del Área de Desarrollo Urbano en la Delegación Iztapalapa, reconoció abiertamente que hasta la fecha no se le ha dado seguimiento al Programa y que es muy difícil aplicarlo, los resultados siguen siendo escasos y por lo tanto, en años posteriores se tendrá que elaborar otro Programa que abordara otras problemáticas.

Sin embargo, en la Dirección Territorial de la Sierra de Santa Catarina, se les cuestionó sobre ello, nos dijeron que si se le ha dado seguimiento al Programa, sólo que no se han formalizado los avances, sino que se debe esperar al término del período gubernamental para presentar avances formales.

Lo anterior demuestra **la falta de acuerdos y desencuentros** como una parte fundamental de la descentralización eficiente, que es la inclusión ciudadana durante la elaboración e implementación de las políticas públicas.

En consecuencia, según la revisión al Programa Parcial en materia de asentamientos irregulares, no se planteó alguna política pública profunda, pues no se detallaba con claridad los elementos para instrumentarlo. En el programa se limitó a mencionar la

⁸⁴ Porque – según el entrevistado-, las últimas administraciones priístas se sensibilizaron acerca de la problemática del medio ambiente y asentamientos humanos por lo que empezaron a colaborar con la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, como componente fundamental de la ONG Equipo-Pueblo.

problemática de los asentamientos, pero nunca las acciones definitivas en torno a su solución, ***que sería la gestión gubernamental con eficiencia.***

El programa no especificó sobre los tipos de explotación de minas que se siguen realizando en la zona, aunque se mencionaron los daños que se han producido al medio ambiente, nunca se esclareció porque se permitían con tanta libertad dichas acciones, ni como se iba a impedir en un futuro inmediato dicha extracción de materiales que puso en peligro tanto la vida de sus pobladores como el valor ambiental de la Sierra. Poco se sabe acerca del control sobre derechos de explotación que el Programa Parcial planteó.

Las autoridades delegacionales dijeron que esa información está restringida a todo el público, la razón radica en que sigue estancado el proceso jurídico sobre los derechos de explotación.

Aunque el Programa Parcial fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, y por lo tanto su difusión había sido pública, las autoridades declararon no poder dar información detallada acerca de sus avances y confesaron que si algún ciudadano solicitaba se le esclareciera de alguna situación, las autoridades ponían muchas trabas o simplemente rehusaban a proporcionarla, pues ello representaba que se debía demostrar los pocos recursos económicos para instrumentar el programa. Puesto que ni siquiera en el apartado denominado “estrategia financiera” contenido en el Programa Parcial se especificó cuantos recursos se asignarían y mucho menos su desglose.

Pero también se había restringido la información porque no se tenían avances formales pero además si se filtraba información, eso podría atraer a los invasores o que determinados grupos de poder se defendieran anticipadamente de alguna acción que pretendiera realizar el gobierno en su contra.

Por ello, las autoridades reconocieron que el problema de las invasiones seguía siendo una latente amenaza.

En resumen, en el período analizado es ***inexistente la rendición de cuentas precisa y clara*** que se requiere en la descentralización que aspira a ser eficiente.

Además, el gobierno impuso una política pública ***sin recurrir al consenso***, sin abordar las problemáticas y sobre todo, no se ha contado con los elementos que permitan instrumentarla.

4.1.2. Gestión democrática.

Observamos que las organizaciones de la sociedad civil han tenido presencia desde los años 70s en la Sierra de Santa Catarina. Tal era el caso de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), la cual había reunido a movimientos como: la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, la Unión de Colonos de Xalpa, el Movimiento de Solicitantes de Vivienda Cananea, el Frente en Defensa de la Sierra de Santa Catarina, entre otros, cuyas causas de luchas habían sido reivindicar el medio ambiente y por ello, la pugna contra los fraccionadores y los explotadores de minas, como los principales causantes de los asentamientos irregulares y la amenaza a la sobrevivencia de las reservas ecológicas.

- Participación Política.

Según el estudio realizado por Equipo Pueblo en 1996,⁸⁵ 14% de la población en la Sierra de Santa Catarina habían participado en alguna organización:

- 5% en partidos políticos,
- 6% en organizaciones de colonos independientes (Unión de Colonos de Xalpa, Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, de Lomas de la Estancia),
- 2% en comités de barrio,
- 1% en clubes o alguna asociación deportiva.

⁸⁵ La Sierra de Santa Catarina: Radiografía del Oriente de la Ciudad de México, p. 55.

En las colonias “San Miguel Teotongo, Lomas de la Estancia y Xalpan existían organizaciones vecinales independientes, mientras que en las Colonias Santa Catarina, Potrero y Buenavista tenía mayor presencia organizaciones de corte partidario, principalmente del PRI.”⁸⁶

En la Sierra de Santa Catarina, actualmente todavía existen ONGs que han adquirido una importancia significativa en el ámbito regional e incluso en el nacional, tal como el caso de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, la cual surgió en el año de 1975, cuyo objetivo principal fue defenderse contra los fraccionadores, quienes vendían los lotes de forma ilegal. La Unión se desligó de cualquier intento por alinearse a algún partido, sobre todo, porque en ese contexto el PRI era el partido hegemónico y por lo tanto, con una tendencia progobierno. Por ello, el movimiento fue reprimido por los fraccionadores, quienes contaban con el apoyo de la policía llamada el Batallón de Radio Patrullas del Estado de México (BARAPEM) y también de las autoridades porque estaban involucradas en todo un círculo vicioso de corrupción. Sobre esa cuestión, el Profesor e Investigador de la UAM Iztapalapa, Pedro Barragán Moctezuma, de acuerdo a su experiencia vivida como miembro activo de la Unión, y considerado como uno de los ideólogos del movimiento urbano-popular narra la historia de esa organización en su libro *Despertares*.⁸⁷ El tema principal fue la relación entre las comunidades indígenas mazahuas escindidas y la estructuración del mundo urbano, a la par de la conformación del movimiento urbano-popular.

La Unión era parte de ese movimiento y ha sido permanente, sin embargo, tuvo que pasar por una serie de represiones, golpizas y extorsiones por parte de los fraccionadores, quienes apoyados por las propias autoridades lograron vender los lotes de casi toda la Sierra,⁸⁸ ocasionando el deterioro del medio ambiente.

La gente pobre en parte fue engañada, y en parte no le importaba pues podía dar la vida por un pedazo de tierra. Por su parte, la Unión quería que se frenara la mancha urbana

⁸⁶ La Sierra de Santa Catarina: Radiografía del Oriente de la Ciudad de México, p. 55.

⁸⁷ Moctezuma, Pedro, *Despertares*, UAMI, México, 1999, 599 pp.

para conservar las áreas verdes, en este caso, los terrenos baldíos⁸⁹. Eso demostraba lo dicho por Pedro Barragán Moctezuma y un miembro de Equipo- Pueblo, que esa organización luchó por años por defender ferozmente las áreas de reserva territorial. Ello chocaba con los intereses de los fraccionadores quienes se enriquecieron vendiendo los terrenos a costa de las contradicciones que ello acarrearía. Se luchó por rescatar las áreas para que **servieran como un bien común**, es decir, como servicio, lo que se conoce como equipamiento urbano.

De los años 70s hasta los 90s la Unión actuó a favor por la preservación de 72 predios, sin embargo, las invasiones rebasaron la capacidad de la Unión. En ese sentido, en el Programa Parcial se reconocía que la poca reserva se localiza en la Colonia San Miguel Teotongo, lo que no se aceptaba abiertamente que eso se deba la lucha social y de ningún modo a la planeación gubernamental, al contrario, la historia demuestra que el gobierno se empeñó en obstruir **la participación**, y aún sigue minimizando la importancia fundamental que tienen las organizaciones sociales.

Así, en el Programa Parcial se devaluó la participación de la sociedad civil:

Los habitantes de la Sierra “no tienen el valor de identidad como comunidad. Ante esta situación, se precisó promover y fomentar actividades socioeconómicas susceptibles de consolidar un carácter de identidad.”⁹⁰ Esa es una afirmación que resta importancia a la lucha de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo desde hace casi tres décadas.⁹¹ Es una actitud despótica por parte de quienes realizaron el Programa. Esta es otra de las críticas que es necesario mencionar en el trabajo.

⁸⁸ En 1995 Sierra de Santa Catarina estaba habitada en un 85%. Radiografía del Oriente de la Ciudad de México,, Equipo Pueblo, p. 11.

⁸⁹ NOTA: Se han considerado terrenos baldíos aquellos lotes vacantes que no tenían un uso o destino específico.

⁹⁰ Programa Parcial de la Sierra (2000), p. 166.

⁹¹ En el libro Despertares del Profesor e Investigador de la UAMI y además miembro de dichas organizaciones, Pedro Barragán Moctezuma, narra con mucho detalle la identidad de la organización que hasta la fecha permanece.

También Pedro Barragán Moctezuma,⁹² miembro activo del Movimiento de Solicitantes de Vivienda Cananea desde los años 70s, mencionaba en su libro que la organización de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo organizó la autoconstrucción con criterios técnicos, por lo que **predominó la autogestión de la ciudadanía participativa con respecto a la gestión gubernamental.**

Muchos logros alcanzados entre los cuales resaltó la presión social para la edificación de 30 escuelas. En ese sentido, San Miguel Teotongo se constituyó como la Colonia en el Distrito Federal que cuenta con mayor número de escuelas.

Hoy en día la visión de los miembros de la Unión se ha transformado radicalmente, ahora consideran necesario alinearse a algún partido; específicamente al PRD; aunque ellos afirman que las practicas clientelares en cuanto a asentamientos irregulares realizadas por algunos miembros de ese partido, ha llegado a ser motivo de disputa y confrontación entre el partido y la Unión.

En fin, las conquistas han sido muchas.

Otro factor indispensable para conseguir la eficiencia es **superar la incertidumbre.** De esa manera, Equipo- Pueblo como la Organización No Gubernamental más importante de la Sierra de Santa Catarina, ha luchado porque que el gobierno actúe con una visión de desarrollo sustentable, es decir, valorar y preservar el medio ambiente, en ese caso, la reserva ecológica como uno de los pilares para **mejorar la calidad de vida de los capitalinos.** Es fundamental que en la **elaboración de las políticas públicas participe activamente la comunidad,** la sociedad es capaz de proponer, tal había sido el caso del plan técnico elaborado por Equipo- Pueblo en 1994. A través de los años se ha demostrado la capacidad de **la organización social porque se ha logrado conformar la gestión social** y muchas veces **superó la organización del gobierno local.**

⁹² Moctezuma, Pedro, Despertares, UAMI, México, 1999, 599 pp.

4.2. La mina de arena. El caso de Don Teófilo Aguilar.

Teófilo Aguilar es considerado por la mayoría de los pobladores como el dueño de casi toda la Sierra⁹³ debido a sus grandes propiedades, tres grandes explotaciones de minas de arena, además ranchos que posee en esa y otras zonas de la Ciudad de México.

Según el entrevistado de Equipo-Pueblo, Teófilo Aguilar es propietario de prácticamente toda la Sierra de Santa Catarina. Dijo que si se supone que es un Ingeniero agrónomo y “ecologista”, no deja que la Secretaría del Medio Ambiente por medio de la CORENA realice la reforestación en la zona, ni acciones en torno al combate de los incendios forestales porque afectarían las actividades de explotación.

Además ha actuado con impunidad debido a que sus terrenos son de procedencia dudosa, pues se le delegó el derecho sobre ellos con base a prescripción positiva, es decir, como no existía ningún antecedente de otro propietario, ni alguien que reclamara los lotes, él se los apropió.

En una entrevista realizada a un biólogo encargado de minas en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), dijo que el asunto de minas es cuestión muy privada ya que Teófilo Aguilar, quien posee un amparo está en un juicio con las autoridades, por lo que la propagación de información sobre explotación de minas es un asunto delicado.

Nosotros insistimos sobre el cumplimiento del Programa General de Ordenamiento Ecológico, regulado por la Ley del Medio Ambiente del Distrito Federal y aprobado en el año 2000, en el cual se prohíbe de forma tajante la extracción de materiales mineros en la ANP. Sin embargo, el entrevistado de SEDUVI dijo que la ley no es retroactiva puesto que las minas han existido desde principios del siglo XX, y que si bien se suspende el derecho de explotación de minas de arena por causas ecologistas, es un mal necesario, pues como Don Teófilo es uno de los principales empresarios de cemento y dueño de gran

⁹³ Según las entrevistas realizadas a trabajadores de la CORENA y al integrante de Equipo- Pueblo.

parte de las casas de materiales en la Capital, en consecuencia, uno de los grandes productores para obras de gobierno tales como el pavimentado, por lo que de otra forma, el costo económico de traer cemento desde ciudades como Guadalajara, Monterrey e incluso el extranjero, es muy elevado, por ello en ese sentido, la explotación de minas es necesaria⁹⁴ aunque se esté arriesgando al medio ambiente. Lo que queda por hacer es esperar la resolución judicial, pero reconocía que sería muy difícil evitar la suspensión total de la extracción realizada por el sr. Teófilo Aguilar pues tiene buenos abogados y una situación de prescripción positiva.

Sobre dicha cuestión, en la entrevista realizada a un miembro de la ONG, Equipo- Pueblo mencionaba que “los juicios y amparos llevan años.”⁹⁵

De lo anterior, en realidad será muy difícil que se suspenda el permiso a Teófilo Aguilar como a otros productores de materiales, puesto que desde principios de siglo las minas fueron concesionadas, además por el poderío de tales sujetos y porque las autoridades han considerado que la extracción es una exigencia en términos de abastecimiento de material en el Distrito Federal.

Respecto al cuestionamiento formulado en torno a que las minas afectan la calidad de vida de las personas asentadas en los predios irregulares, en la CORENA afirmaron que las minas han existido antes que los asentamientos, por lo que el problema real y principal en la zona son los asentamientos irregulares.

De lo anterior, habría que aclarar que dudamos sobre si el gobierno tiene algún interés económico y por ello tolera la explotación de minas, quizás el motivo radica en que por la explotación de minas se pudiera cobrar un importante impuesto. Sin embargo, al conversar con el Sr. José Luis Gutiérrez Neri de la ONG Equipo – Pueblo, nos dimos cuenta que el sr. Teófilo no paga impuestos. Sin embargo, no nos conformamos con dicha

⁹⁴ : Al igual que hoy en día, en 1996 se afirmaba en los periódicos sobre la explotación de minas en la zona “En el fondo del problema el aspecto económico compite con la prioridad ambiental: De las minas de Santa Catarina se abastece 50 por ciento del material de construcción de la ciudad”. Urrutia, Alonso La Jornada 27 de mayo de 1996. El rescate ecológico de Santa Catarina, estancado, p. 44 y 60.

declaración y solicitamos a las autoridades competentes, si bien, no los documentos que acreditaran que Teófilo Aguilar paga impuestos (aunque sí lo hubiésemos solicitado seguramente nos lo hubieran negado), si pedimos información más o menos detallada sobre las contribuciones que debía realizar, sin embargo, las autoridades evadieron el tema, dijeron que no nos podían proporcionar información acerca de ello, debido a que era un asunto hasta cierto punto personal.

En general, a Teófilo el gobierno le ha facilitado la situación, porque él no necesita realizar grandes inversiones ya que el material minero que extrae no requiere un gran proceso de trituración.

De la descripción anterior, 1996 parecía ser un retrato de la situación actual en cuanto a las minas y el caso de los amparos interpuestos por Teófilo Aguilar y “el mal necesario” del que hablaron las autoridades de la Seduvi:

“Minas y asentamientos irregulares han impedido el avance. El rescate ecológico de Santa Catarina, estancado. Magros resultados de un programa que recibió 36 mdd del BID en 93.

Alonso Urrutia.- La extracción desmedida continua mediante amparos o de manera clandestina. En el fondo del problema, el aspecto económico compite con la prioridad ambiental: de las minas de Santa Catarina se abastece 50% del material de construcción de la ciudad.

Por otra parte, la Sierra de Santa Catarina tiene dos grandes amenazas: la persistente explotación de las minas y la creciente presión social para la urbanización.

Apenas se iniciaba el recorrido y aparecía un diminuto montón de tezontle, que era lo que restaba del Cerro Tecoztli. Es la entrada a la mina la Estancia, propiedad de Teófilo Aguilar: “rodeado de las minas se encuentra su rancho ecológico, donde experimentaba diversas formas de restauración ambiental”, señalaba Elvira Salgado, consejera ciudadana e integrante del Frente de Defensa de la Sierra de Santa Catarina.

Para el subdelegado de Iztapalapa en la Sierra de Santa Catarina, José Juan Jacobo Ramírez, el problema de las minas es complejo y rebasa a las autoridades de la ciudad. “Las minas fueron concesionadas desde

⁹⁵ Entrevista 15 de octubre de 2002.

principios del siglo y su operación es competencia del ámbito federal. Su cierre significaría encarecer sustancialmente el costo de los materiales para vivienda”.

Sin embargo, el subdelegado de Iztapalapa sostuvo que había avances en la reubicación de asentamientos humanos, en la delimitación del área y la regularización de predios contiguos al área de reserva ecológica.”

Aunque uno se preguntaba: ¿Dónde estaban los dólares del BID?. Habían pasado 3 años del proyecto y el panorama no ha cambiado. No hay forma de constatar donde está el dinero del BID”⁹⁶.

Cabe recordar que en 1988 y 1993, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aportó aproximadamente 36 millones de pesos con objeto de iniciar el rescate de la Sierra de Santa Catarina, de los cuales parte se invirtió para poner una malla de contención con el fin de frenar la explotación de minas, también se realizó la reforestación, aún con la resistencia de los explotadores de minas pues es un obstáculo para la extracción, además se realizó la expropiación de un cinturón para el Gobierno del Distrito Federal.

En otra nota periodística se aseveraba sobre la situación de las viviendas ubicadas en los asentamientos:

“La Sierra, la zona más pobre de Iztapalapa. Alonso, Urrutia.

En sus límites, decenas de miserables viviendas del predio Potrero, tenían un denominador común: su existencia se daba bajo el amparo de la Confederación Nacional Campesina. Las siglas del corporativo priísta se anunciaban por doquier en previsión de cualquier desalojo”.⁹⁷

4.3. Asentamientos.

4.3.1. Justificación

Los asentamientos irregulares que trató el estudio, según el Programa Parcial son los que se localizan en la ANP, Suelo de Conservación y Reserva Territorial. Algunos mantienen desde características de suelo urbano hasta aquellos cuya ubicación es de mediano y alto riesgo.

⁹⁶ Ibid.

4.3.2 Descripción.

Buenavista: con los asentamientos de Niño Jesús, Zona del Socavón, Tezonchichilco, San Pedro y San Pablo. Degollado; como parte de la Colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl: Degollado Chico y San Pedro Xaltepec; San Miguel Teotongo. Los pertenecientes a Lomas de la Estancia son Coronillas de Huecampol, Lomas del Paraíso, Barranca Cerro Azul, Cabras. De Campestre Potrero: las Cruces, Loma Larga; los asentamientos pertenecientes a Ampliación Emiliano Zapata: San Ildefonso, Siglo XXI y Predio Santa Catarina.

Degollado.- 3,486.2 Lotes: Sup. metros cuadrados.

Destino de suelo: ANP, Suelo de Conservación y Área Verde.

Según el Programa Parcial, al norte la extracción de materiales y posteriormente, el relleno con desechos sólidos. Al sur, que se supone son los espacios de recreación o llamadas también área de equipamiento urbano, se han convertido en basureros.

Además de acuerdo al Programa Parcial, a largo plazo, el hundimiento provocará daños a más paredes de las viviendas.

Sin embargo, debido a que las viviendas han adquirido la particularidad de ser consolidadas, el Programa Parcial planteaba que Degollado y Degollado Chico dejaran de ser ANPs aún con los riesgos anteriormente descritos⁹⁸.

Buenavista.- Lotes: 29,739.5 Sup. metros cuadrados.

Destino: Suelo de Conservación

En Buenavista se ubica el asentamiento de Tezonchichilco, mismo que abarca una superficie de aproximadamente 15,000 metros cuadrados. Es un asentamiento

⁹⁷ Urrutia, Alonso. Santa Catarina: legado de fraccionadores, botín de caciques, martes 28 de mayo de 1996, p. 38 y 52.

⁹⁸ Programa Parcial, p. 133.

consolidado, ubicado en zona de relleno de minas y en una barranca, con riesgo a deslizamiento de tierra en época de lluvias⁹⁹.

La explotación de minas ha provocado la deformación excesiva del terreno con formas de superficies excesivamente planas hasta pendientes muy pronunciadas. El movimiento de la tierra provocado tanto de procesos sísmicos como los producidos por la urbanización, ponen en riesgo la estabilidad del terreno. Así, las viviendas asentadas se caracterizan por su alto riesgo de peligrosidad puesto que no están bien cimentadas debido a la fragilidad del suelo.

La explotación en la base del talud ha provocado el deslizamiento de materiales y rocas, ello afecta las viviendas no consolidadas. A ese respecto, se estimaron 10 viviendas en Tezonchichilco en el año de la elaboración del Programa Parcial.

Los asentamientos se localizan en una zona de riesgo en la parte inferior de una cañada formada en la ladera norte del Cerro Tetecón, aunado a que en las barrancas se han conformado enormes cantidades de desechos, por lo tanto, las minas y los basureros son dos fenómenos que iban de la mano. Socavones con aguas negras y basura. Debido a lo anterior, el cerro del Tetecón ha perdido su valor ambiental.

San Pablo. Parte de Buenavista y se subdivide en los asentamientos San Pablo I y San Pablo II con una superficie de 20,0103 metros cuadrados de lotes. Es un asentamiento consolidado ubicado en zona de riesgo por el deslizamiento de materiales provenientes del Cerro Xaltepec.¹⁰⁰

Zona del Socavón.- Suelo de Conservación de la colonia Buenavista. Superficie en metros cuadrados de 30,000. Se localiza en frente de un derrame de lava producido por el Cerro del Tetecón, mismo que provocó la formación de grandes rocas que seguramente se deslizaran sobre las construcciones al mínimo movimiento, ya sea por pequeños

⁹⁹ Programa Parcial, p. 71.

¹⁰⁰ Programa Parcial de Sierra de Santa Catarina, p. 70.

movimientos sísmicos o por movimientos al realizar construcciones, por la infiltración de aguas en fracturas y por las lluvias. No obstante, en el Programa Parcial, la zona se catalogó como de mediano riesgo, por eso, propusieron algunas acciones para reducir las afectaciones que podrían causar a sus pobladores, tales como limitar el tránsito de vehículos de carga pesada para evitar que se siguiera dañando la superficie del terreno.

Predominan las viviendas ya consolidadas. La estimación del año 2000 contemplaba 85 viviendas.

Lomas de la Estancia.- Lotes. 7,059.6 Sup. metros cuadrados.

Zona de pendientes abruptas provocaron deslaves en barrancas. Se ha realizado la extracción de materiales mineros.

El Programa planteaba que era de vital importancia recuperar las barrancas, sin embargo, **no se especificó sobre qué acciones se tomarían en ese sentido**. Pero podemos deducir por la revisión de otras partes del programa, que las acciones prioritarias son el desalojo o la reubicación pero hacia la misma delegación para que esas personas no pierdan la identidad con esa demarcación territorial.

Los espacios de recreación habían sido sustituidos por los asentamientos irregulares recientes, mismos que presentan deficiencias en los servicios, tales como los problemas de agua, drenaje y luz.

Cabras.- Su superficie en metros cuadrados era de 3,800 en el año 2000, aunque según la cédula actualizada a abril de 2002 proporcionada por la CORENA, la superficie calculada en metros cuadrados es de 12, 000. Cabras es parte de la ANP de la colonia Lomas de la Estancia. Aunque en el Programa Parcial no se consideraba como tal, debido a que es un asentamiento consolidado.

Su principal problema es que se ubica en zona de riesgo, sin embargo, ha sido un asentamiento consolidado desde hace dos décadas.

Su ubicación es de alto riesgo debido a que se localiza en la parte norponiente del volcán Tecuatzi, mismo que arroja lava y presenta fracturas que pueden desprenderse y rodar por los movimientos naturales como los de la urbanización.

Se estimaban 35 viviendas en Cabras en el año 2000. Cuando realizamos el recorrido por ese predio pensamos que era reciente debido a la precariedad del suelo y del material de las viviendas, sin embargo, de acuerdo al Programa Parcial (2000), el asentamiento tiene aproximadamente 20 años. Aunque notamos una gran incongruencia con respecto a los datos otorgados por la CORENA, porque indicaban que la antigüedad era de 5 años.

En la visita realizada se pudieron observar viviendas después de un muro de contención, predominando la vivienda precaria con lámina de cartón y láminas metálicas en techos y paredes, pocas consolidadas de loza, techo y piedra. Todas las viviendas ubicadas bajo piedras en posible desprendimiento y deslave, una zona de riesgo al borde de la calle, arriba de las casas se observaron costales de arena como barrera de seguridad y para evitar deslaves, lo que no se supo fue si las autoridades o las personas los colocaron. Calles en declives peligrosos y sin pavimentación, caminos pequeños en malas condiciones, no hay calles principales, ni trazos urbanísticos, de las instalaciones oficiales de luz se derivan las tomas clandestinas.

Lomas del Paraíso. Una superficie de 77,000 metros cuadrados. En el recorrido se observó un letrero que decía: **PROHÍBIDO CONSTRUIR. TERRENOS RECUPERADOS DE ANP**. Alrededor de esos recuperados, una malla para impedir su crecimiento, por otro lado, casas en torno a la barranca. El mayor número de viviendas consolidadas en su mayoría construidas con loza.

Barranca Cerro Azul: La superficie según el Programa Parcial: 29,0000. De acuerdo a la CORENA: 12,000.

Destino: ANP y Suelo de Conservación de Lomas de la Estancia.

Con localización en el borde de la ladera de una barranca, por lo que es una zona de riesgo con problemas de deslizamiento y deslave de tierra que afecta las estructuras.¹⁰¹ Por ubicarse entre los volcanes Mazatepec y Guadalupe, es una zona de alto riesgo y peligrosidad, debido a los constantes movimientos producidos por la explotación minera y formación de asentamientos humanos. A este respecto, en 1998 un gran material rocoso cayó encima de un predio.

La propuesta de acción a corto plazo para evitar que se siguiera debilitando el suelo fue evitar el tránsito de vehículos con carga pesada y la instalación de una malla de alambre y un letrero que decía: "Prohibido construir, propiedad del Gobierno del Distrito Federal".

De acuerdo a la CORENA, el asentamiento tiene 2 años de antigüedad y un promedio de 133 viviendas y 400 habitantes. Eso quiere decir que en dos años se duplicaron los asentamientos pues en el Programa Parcial se identificaban 60 viviendas

Localizadas al borde de una barranca muy inclinada, las casas de lámina; aunque hay asentamientos consolidados con cimientos y techo de loza.

La incertidumbre se ha dado porque es considerada como zona de riesgo, además por la inexistencia en cuanto al servicio de luz y drenaje lo que pone también en peligro la salud y vida de los asentados.

Sin vegetación, aunque había destacado la actividad productiva de tipo agrícola y su destino es área verde.

Ampliación Emiliano Zapata.- con una superficie aproximada de 23,000 metros cuadrados comprende los predios San Ildefonso, Siglo XXI, Predio Santa Catarina¹⁰², los cuales se han constituido en asentamientos consolidados.

¹⁰¹ Programa Parcial de la Sierra de Santa Catarina, p. 71.

¹⁰² Ibid, p. 72.

Con problemas de contaminación, en el abasto de drenaje y el camellón que colinda con la Autopista México- Puebla es usado como basurero.

Predio Santa Catarina.- Tiene un límite con piedra y malla reforzada para dividir los asentamientos irregulares del Parque Ecológico. Pavimentación, casas de segundos y terceros niveles, provista de todos los servicios.

San Ildefonso.- Mismas características del predio Santa Catarina.

Siglo XXI.- Límite con el Parque Ecológico, algunos declives en las calles pero no representan riesgo.

En general, en esos 3 asentamientos se observaron calles verticales en declive, sin que significara incertidumbre.

San Miguel Teotongo.- Superficie metros cuadrados 5,780.9.

De acuerdo al Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa de 1997, en San Miguel Teotongo el terreno presenta riesgos geológicos, hidrometeorológicos y físico químicos, por ello, San Miguel Teotongo tiene problemas de inundación.¹⁰³

Los predios invadidos en su mayoría son de uso destinado al Equipamiento Urbano¹⁰⁴, es decir, a zona había sido expropiada y eso ha sido inaceptable pues la zona es de conservación ecológica.

San Miguel Teotongo ha tenido problemas de invasiones a predios, falta de forestación y vialidad deficiente. Así como contaminación, problemas con el abasto del servicio de drenaje, el camellón colindante con la Autopista México- Puebla es usado como basurero.

¹⁰³ Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa de 1997, p. 47

¹⁰⁴ Op. Cit. Programa Parcial, p. 72.

Campestre Potrero. Superficie metros cuadrados 5,994.

Los asentamientos son de formación reciente, lo que se relaciona directamente con la situación de precariedad de vivienda y servicios.

En el caso de las Cruces, con una superficie de 8400 metros cuadrados según el Programa Parcial, aunque se diferencian radicalmente de los datos estimados por la CORENA que calculaba una superficie de 300 metros cuadrados. Como ANP, la problemática contemplada en el Programa Parcial era el concerniente a la invasión, en Suelo de Conservación lo que impedía que su uso se destinara para la urbanización.

De acuerdo a esa Comisión su antigüedad en abril de 2002 era de tan sólo seis meses, aunque ya se contemplaba en el Programa Parcial. La Comisión sólo estimaba 1 vivienda y 3 habitantes y por supuesto, sin la provisión de servicios. Aunque durante la visita se confirmó que los asentamientos se habían multiplicado.

Desfiladero, hoyo al borde, hay peligro de derrumbe de las viviendas. Se encontraron casas de láminas en loma de Cerro, vivienda igual que en las Cabras pero con mayor número de viviendas consolidadas. Muchas piedras en las calles que desprende el cerro, material de deslave para los cimientos y bardas de las casas, la gente los ha utilizado para construir su vivienda. Tomas de aguas clandestinas por estar cerca de los pozos, drenaje y luz clandestina, postes propios de polines debido a que las instalaciones de luz oficial están lejos.

San Pedro Xaltepec.- La colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl comprende el asentamiento de San Pedro Xaltepec.

De acuerdo al Programa Parcial, su superficie es de 1,500 metros cuadrados, los datos actualizados de esa Comisión muestran una disparidad pues se calculan 13,000 metros cuadrados.

En el Programa Parcial se mencionó que los problemas se deben a la localización geográfica porque colinda con una pendiente de más de 45% y en la que se encontró material suelto producto de la explotación minera, que daña y pone en riesgo las viviendas colindantes y una parte del predio San Antonio.

La desmesurada extracción de materiales ha provocado la caída de fragmentos de las paredes y formación de hoyos en las viviendas. La deformación del terreno en apariencia cóncava o hueca provocada también por la explotación minera denominada “media luna”.

En el año 2000 se estimaban 60 viviendas y en el 2002 suman 90. La inexistencia de servicios y la toma clandestina de luz.

COMISIÓN DE RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO RURAL									
DIRECCIÓN DE REORDENAMIENTO ECOLÓGICO Y REGULARIZACIÓN TERRITORIAL. SITUACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN SUELO DE CONSERVACIÓN									
Delegación Iztapalapa	Uso del Suelo (pgoedf)	Características urbanas						Tipo de servicios	
Asentamiento		Antigüedad	Num. de viviendas	Num. de habitantes Aprox	Superficie Aprox m2	Superficie Ha	Agua	Drenaje	Luz

SANTA CATARINA

El Zapote	ANP	1	8	24	500	0.05	Oficial	Oficial	Oficial
Las Cabras	ANP	5	42		12000	1.2	Pipas		Clandestina
San Pedro Xaltepec	ANP	5	90		13000	1.3	X	X	Clandestina
Pablo V	ANP	8	1		200	0.02			
Cerro Azul	ANP	2	133	400	12000	1.2	Pipa	X	Clandestina
Predio Lima	ANP	7	35	140	123800	12.38	Pipa		Clandestina
Tres Cruces o Cerro Peñudo	ANP	7	26		12800	1.28		X	X
Coronillas II	ANP	6	24	75	5000	0.5	Pipa	Clandes tino	
Mirasol	ANP	1-6 meses	6	24	300	0.03	Pipa		Clandestina
Valle Nacional o Minarallas	ANP	8	26		12800	1.28	Pipa		Clandestina
Mina San Martín	ANP	4	8		1000	0.1	X	X	X
Concomí Corrales	ANP	14	2		300	0.03	Pipa		Clandestina
Cuapiaxco/ Coapiaxco	ANP	4	250		40000	4	Pipa		Clandestina
Yecahuizotl						0			
Rancho Azul	ANP	10	6	8	500	0.05	Pipa		Clandestina
Las Cruces	ANP	1-6 meses	1	3	300	0.03			Clandestina
Polígono 10	ANP	4	270		30000	3			

Fuente: CORENA

4.3.1. Apreciaciones.

En las Cruces, Degollado Chico, Predio Niño Jesús, Buenavista, Miravalle, San Pedro y San Pablo así como en las zonas de mayor riesgo, **la acción que se había planteado** fue el desalojo por el nivel de riesgo y en base a la propuesta sobre la restauración del terreno. Sin embargo, en la Dirección Territorial de la Sierra, las autoridades dijeron que sería imposible realizar los desalojos, no le sacarían ventaja alguna, sino al contrario, **puesto que traería como consecuencia demandas y descontentos**. La **inacción** en ese sentido ha provocado que la vida de los pobladores sea única y exclusivamente su responsabilidad: es el costo que deben pagar los invasores, pero más bien quienes compraron un lote a los fraccionadores clandestinos.

En esas partes altas de la Sierra, se observó el aislamiento, la marginación, la precariedad en las condiciones de vivienda, la falta de condiciones favorables de habitabilidad. Esos asentamientos lejos de la autoridad, donde las personas caminan con dificultad si es que requieren de algún servicio público.

Mientras que en los asentamientos San Pedro y San Pablo, Lomas del Paraíso y Asociación A. Niño de Jesús, se planteó la dotación de servicios tales como la red de agua potable y la instalación de drenaje en Degollado, en Campestre Potrero, es decir, la posibilidad de regularización y sobrellevar el mediano riesgo que los caracteriza.

Por otra parte, en San Miguel Teotongo se pretende aprovechar al máximo las áreas de equipamiento urbano aún existentes.

En las zonas bajas se observó que los predios se encuentran en mejores condiciones pues poseen todos los servicios, además el estado promedio de la vivienda es de la categoría de vivienda consolidada, tales son los casos del predio Siglo XXI, Santa Catarina y San Idelfonso, ubicados cerca de la CORENA así como la Dirección Territorial de Sierra de Santa Catarina.

En general, en la parte alta se ubican los asentamientos más recientes como las Cabras. Cerro Azul, mientras que los asentamientos más antiguos y mejor dotados se localizan en las partes bajas como: Siglo XXI, Santa Catarina y San Idelfonso.

Por otra parte, en el Programa se dejó muy en claro que se iba a evitar a toda costa que aumentara el número de viviendas.

De lo anterior, se observaron incongruencias y disparidades respecto a los datos del año 2000 con los actuales. Quizás ello se debe a las acciones emprendidas por el gobierno, tales como la reubicación o desalojos. Los datos mostraron una disminución de asentamientos irregulares tal vez por los desalojos, o quizás la inexactitud de las cifras se debe porque no hubo noticias o informes por parte de las autoridades acerca de si se realizaron tantos, dicho supuesto nunca se pudo demostrar. Los números se han modificado vertiginosamente porque no hay un sistema contable que nos proporcione bases para poder realizar un análisis más profundo acerca de cómo se ha dado dicho cambio cuantitativo.

Acerca de los avances solicitados en torno a **las estrategias para mitigar la ocupación irregular**, la autoridad delegacional y subdelegacional se negó a dar avances. Han considerado que el Programa Parcial es un informe sobre **la acción gubernamental** y no una guía para que ellos lo instrumenten. En el Programa se narró la situación de la Sierra pero además es el conjunto de acciones y propuestas para llevar a la práctica durante el gobierno actual. Aunque tampoco se debe esperar que se aplique a corto plazo como en el mismo Programa Parcial se ha planteado, pues el problema de asentamientos irregulares es de solución a mediano y largo plazo. Empero, **las acciones no se detallaron**, en el Programa se mencionaba que se debía controlar los asentamientos en áreas de alto riesgo, así como proteger el medio ambiente por el valor natural que representaba la Sierra así como regular el uso de suelo, sin embargo, no decía los cómo ni los qué. En ese sentido, el Programa no se puntualizaba, por lo que parecía ser más un discurso que un programa real de acción, por ello, las autoridades decían que

no sabían como se podría aplicar si no se había concretado sobre los instrumentos técnicos y financieros.

Otra cuestión respecto a la investigación en cuanto a la precariedad observada en esos predios se puede explicar mediante la relación con la situación económica de las familias, porque pocas eran las que habían logrado consolidar su vivienda, pues sus ingresos eran muy bajos.

De acuerdo a Martha Steingart, la dificultad para poder lograr la consolidación de las viviendas se explica porque las familias son de menores ingresos y eso se refleja en cuanto a que el gasto mayor que deben realizar las familias es precisamente el de la construcción, por ello, en la Sierra se observó que la mayoría de las viviendas no tienen la mínima seguridad frente al ambiente externo.¹⁰⁵

Entonces podemos argumentar que aunque la vivienda no es un servicio que preste directamente el gobierno del Distrito Federal, las autoridades no pueden deslindarse de sus responsabilidades en cuanto a la política de vivienda, además de otros bienes como los ingresos y el empleo que se relacionan directamente. Por tanto, la **gestión gubernamental** en esa materia como se pudo observar a lo largo de este estudio refleja **rezagos y deficiencias**.

Para concluir, cabe señalar otra crítica tajante en cuanto al Programa Parcial que es la relativa a la prohibición de construir más viviendas debido a principalmente a que la Sierra no es un lugar apto para habitar pues se afecta el medio ambiente y peligra la vida de las personas, sin embargo, se ha minimizado el combate a la explotación de minas y no se mencionó las acciones entorno al control. Además se planteó que se debían usar técnicas (no especificadas en el Programa), que redujeran los efectos negativos sobre la superficie explotada. No se enfatizó

¹⁰⁵ Ibid, p. 40.

sobre ese fenómeno que al igual que los asentamientos, afecta al medio ambiente, ello se debe al gran poderío de los explotadores como Teófilo Aguilar.

De lo anterior, las autoridades del Gobierno del Distrito Federal (Seduvi) como el gobierno delegacional y la Dirección Territorial de la Sierra de Santa Catarina han restando importancia a la Sierra. No reconocen que ha sido uno de los pocos lugares en el Distrito Federal que tiene un alto valor ambiental puesto que es un cinturón ecológico que ha servido para amortiguar el medio ambiente, es decir, es parte importante del equilibrio ecológico.

CONCLUSIÓN

La descentralización ha sido considerada una alternativa permanente para guiar la acción hacia el objetivo principal que es mejorar las condiciones de vida de los pobladores.

En resumen, la descentralización es un instrumento para desarrollar funciones y competencias precisas cuya finalidad es atender las demandas de la sociedad de manera rápida y eficiente. En la práctica es desconcentrar y colocar los servicios en lugares más accesibles. Pero la descentralización significa ante todo, descentralizar las responsabilidades y el poder. “Confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es de jerarquías.”¹⁰⁶

De acuerdo a lo anterior, en toda la investigación se definió a la descentralización como un fin deseable para los gobiernos, sin embargo, el término teórico no es suficiente para lograr la eficiencia. Debe ir acompañada de cambios dentro de la burocracia local, porque como ya se señaló en el primer capítulo del presente trabajo, la burocracia no ha sido históricamente eficiente y hasta el momento eso es muy evidente, por ello, el reto para un futuro próximo será evitar lo antes posible que la descentralización siga marchando con vicios como el burocratismo¹⁰⁷, la corrupción y demás que pudieran a la larga ocasionar un desencanto sobre el fin deseable, como es el caso de la descentralización.

No por ello, se espera que la descentralización se sujete a plazos limitados, ni a la obtención de resultados espectaculares.¹⁰⁸

Con respecto al recuento de la situación de los gobiernos elegidos, el panorama estuvo ensombrecido por los grandes problemas, pues las condiciones no habían

¹⁰⁶ Arnaldo Córdoba .-¿Desconcentrar es descentralizar? p 2 a 5

¹⁰⁷ En sentido despectivo.

¹⁰⁸ Aspe, Pedro. DESCENTRALIZACIÓN, FCE, 1988, México, p. 14

mejorado respecto de la situación de un estado centralista cuya crisis se acentuó en 1996.

En 1996, ya se planteaba que con la llegada al poder de un partido distinto al PRI la Ciudad crecería y desarrollaría, a la par de que se lograría incluir a los sectores marginados en la elaboración **e instrumentación de las políticas públicas** y por lo tanto, **ser pieza central de los proyectos de la Ciudad.**

Un gobierno más democrático y justo, se supone debe otorgar mayor bienestar del que muchos fueron privados desde que llegaron a la Ciudad y que **incluyera a todos los sectores de la población capitalina**. Empero no ha sido suficiente la democracia, ni la elección de nuevos representantes políticos para resolver los principales problemas que han padecido las clases bajas.

De lo anterior, durante los dos gobiernos electos persistió lo siguiente:

- Existían métodos administrativos muy malos con una baja calidad de servicios.
- A primera vista, la tasa de suministro de servicios parecía ser altamente satisfactoria (un 98% de suministro de agua y 99 por ciento de electricidad). Sin embargo, la calidad de esos servicios era muy baja.
- Satisfacer las necesidad en cuanto a provisión y calidad de la vivienda.
- Altos índices de delincuencia.

De lo esbozado, uno se preguntaba, ¿cómo había sido posible que la Capital del país tuviera tantos problemas?, ¿porqué en nuestra ciudad existían, por ejemplo graves problemas de inseguridad, marginación y pobreza extrema?, ¿porqué no se había reflexionado sobre lo que significaba la Ciudad de México para la Nación y la imagen que proyectábamos al mundo? De dichos cuestionamientos, por medio de la investigación comprobamos que muchos problemas se hubieran evitado en el tiempo y que no podrían ser resueltos a corto plazo.

De lo anterior, se puede concluir de que al gobierno capitalino se le otorgaron sólo algunas facultades de descentralización en el año 1997. Sin embargo, los logros no han sido palpables y la resolución de problemas no se dio.

En cuanto al estudio de caso, **la presión de poblar el territorio a niveles intolerables ha sido el principal problema en la Sierra.**

Los pobladores de esa zona sufrieron el aislamiento y por lo tanto, no tuvieron acceso a diversos servicios como es el caso de un suelo apto para alojarse. Eso refleja que **la provisión de bienes es insuficiente** y no se había podido conseguir su cobertura al ritmo del crecimiento urbano.¹⁰⁹

En ese sentido, la descentralización es un instrumento para resolver la escasez **del suelo cuya relación radica en que la provisión de una vivienda** digna se vincula directamente con la calidad de vida de esas familias.

Sin embargo, de acuerdo a lo analizado en el discurso del Programa Parcial de la Sierra de Santa Catarina, es un efecto contradictorio que se pretenda mejorar las condiciones sociales en ese lugar, **porque si satisfacen los requerimientos de los habitantes** probablemente la población seguirá creciendo a cantidades exorbitantes. Aunque ese supuesto puede debatirse fácilmente en el sentido de que a la par de la adecuada planeación para elevar sus niveles de vida, será necesaria una política poblacional que permita frenar el crecimiento. Tal conjetura deberá ser analizada con más detenimiento en otro trabajo como parte del análisis social y porqué no, para la praxis de los gobiernos de la Ciudad.

¹⁰⁹ El deterioro del medio ambiente constituye una realidad no sólo palpable sino que se había incorporado a la cotidianeidad de los habitantes de la ciudad.- Luciano. Dándradea. Servicios Urbanos, Gestión local y medio ambiente, p. 60.

En cuanto a las minas, las negociaciones en torno a su explotación es un hecho porque el gobierno ha llegado a entablar acuerdos, por ello, es evidente la tolerancia y la actitud pasiva para rescatar la Sierra.

Una observación en el trabajo, es que se encontró en materia de asentamientos humanos en relación a la acción gubernamental, porque contrasta con lo planteado en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, pues se señala que en dicho ámbito se debía precisar "la ubicación de las zonas, áreas y predios, así como las relotificaciones destinadas a la vivienda y urbanización de carácter social y popular."¹¹⁰ Por el contrario, enfrentamos múltiples dificultades para acceder a esa información, no sólo por la resistencia de difundirla, sino por el hecho de que no existe un sistema de datos específico, por lo que el objetivo planeado en el programa no se ha llevado a la práctica. Además en ese programa se mencionaba: "Se contemplara la elaboración y edición de catálogos informativos y detallados de sus zonas áridas, de conservación ecológica, forestal, agrícola, piscícola, rural e industrial en todas las delegaciones a efecto de establecer e identificar dimensiones, colindancias, especificaciones, tipos de área así como destino y uso del suelo que sean consideradas para la instalación de industrias". La realidad demostró que el acceso a la información está muy restringido, y además los funcionarios han mostrado poco interés por conocer cuantitativamente el fenómeno. La incongruencia entre las cifras proporcionadas por el Programa Parcial y el censo realizado por la CORENA es un ejemplo claro de ello.

La profesora Martha Bañuelos ya nos había advertido acerca de las dificultades que encontraríamos para saber los rasgos cuantitativos sobre los asentamientos irregulares pues no hay un censo, la información es muy escasa porque las autoridades no se han dedicado a elaborar un sistema de cálculo sobre su número aproximado.

¹¹⁰ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, p. 33.

Sobre lo anterior: si la descentralización ***no va junto con una rendición de cuentas***, no puede ser considerada como coherente, es decir, ***la descentralización eficiente***. En ese sentido, las autoridades han ocultado toda la información y no han podido precisarla, o sea, es inaccesible a la sociedad, y carece de claridad y transparencia.

Además, en el Programa Parcial no se detallan el monto de recursos, ni la proporción que se destinaría para el rescate de la ANP, el Suelo de Conservación y la Reserva Territorial.

“Sin información presupuestal precisa, ***resulta imposible la rendición de cuentas***, lo que significa que ***la toma de decisiones está basada en negociaciones políticas*** más que en una evaluación relativamente objetiva de las necesidades.”¹¹¹

Sobre lo anterior, durante la investigación se identificaron los principales actores sociales relevantes: los fraccionadores, las organizaciones de la sociedad civil quienes enfrentaron y por lo tanto, lucharon contra los fraccionadores y los explotadores de minas, estos últimos solapados en muchas ocasiones tanto por los gobiernos priístas como perredistas.

El juego de fuerzas sociales no mediadas por el grupo gobernante coincide con lo que Samuel Huntington, ha denominado el Estado pretoriano: Cuando países como México entran a un proceso de modernización acelerada, (en este caso la Capital federal en el proceso de urbanización) las instituciones no son suficientemente eficientes, ni capaces de resolver controversias y canalizar las pugnas de los diversos grupos políticos (organizaciones sociales y fraccionadores). Por tanto, los actores actúan de acuerdo a sus propios intereses y al margen de la ley, y por su parte, las autoridades muestran una actitud pasiva para imponer un Estado de Derecho.

¹¹¹ Infraestructura local. p. 23.

Por otro lado, con respecto a la Unión de Colonos, actualmente está a la sombra del Partido que gobierna no sólo de la delegación, sino el Distrito Federal, es decir, del PRD. Porque hoy en día, los partidos han adquirido una importancia sin precedentes, en la actualidad son los actores de organización política más importantes debido a que los medios masivos de comunicación, el gobierno y la sociedad, aceptan que son los únicos grupos que sirven como medio para obtener el poder político. Aunque algunos científicos sociales piensan que cuando una ONG se une a algún partido político entonces es casi seguro que se corrompa e incluso pierda su razón de ser. En ese caso, la Unión sigue trabajando en un proyecto integral para la Sierra, sin embargo, dejó su autonomía por la necesidad de establecer alianzas con alguna corriente del partido cuya lucha concuerda, por lo que ahora es la corriente contraria a la Corriente de la Revolución Democrática.

Sobre lo anterior, fue difícil saber exactamente si las prácticas clientelares son un recurso de la Unión debido a que está alineada al PRD. En la investigación realizada no se reflejó que se recurran a tales practicas. Si aún persistían, en la investigación no se evidenció de manera clara por la dificultad que representó para los entrevistados aceptar abiertamente que sus aliados las utilizaran.

Lo que si se pudo comprobar es sobre la necesidad de apuntar el interés en **la consolidación de la democracia** en la Sierra, misma que requiere de la capacidad de **llegar a consensos entre la sociedad civil y el gobierno, ya que es uno de los imperativos de la descentralización con eficiencia**. En ese sentido, será necesario centrar la atención gubernamental a las agrupaciones que actualmente se han sumado a las forma tradicionales de **asociación y organización** para la obtención de terrenos para habitación.

Otro resultado es que de acuerdo a la investigación realizada, el Programa Parcial es la descripción de la Sierra y no una estrategia específica para la resolución de problemas en esa zona.

También se pudo observar el crecimiento paulatino en zonas precarias y en consecuencia, la incapacidad de las autoridades para implementar las políticas públicas como la ANP refleja la **ineficiencia de las administraciones actuales**.

De acuerdo al estudio realizado, la eficiencia consiste en mejorar los niveles de vida de los pobladores asentados en los predios irregulares, es decir, superar su situación de pobreza extrema en un contexto territorial de desarrollo sustentable.

Entonces, la verdadera descentralización es transferencia del poder político concentrado y no desconcentración de aparatos, oficinas y mesas de empleados.

Otra dificultad que será digna de estudio para un futuro, radica en la posibilidad de coordinar la gran paradoja que ha surgido entre recursos naturales y su interacción del hombre, lo que radica en que si se desaloja a las personas con el fin de preservar esa zona protegida, se les pueda ofrecer alternativas para lograr la calidad de vida sin perturbar sus usos y costumbres que aún conservan algunos indígenas en esa zona; o si por dejar inalteradas sus condiciones de vida actuales, la preservación ecológica llegara a ser un hecho del pasado, acarreando así, la destrucción del medio ambiente; o quizás otros habitantes asentados en esa zona pudieran permanecer allí y cuidar su medio ambiente; aunque surge otro inconveniente, que si tal posibilidad existe, puesto que la Sierra no es habitable.

ANEXO

GOBERNANTES DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO (1824-2000)

Presidentes de la República o encargados del Poder Ejecutivo	Período	Gobernadores o prefectos políticos del Distrito Federal	Toma de posesión	Presidentes municipales de la Ciudad de México	TOMA DE POSESIÓN
GUADALUPE VICTORIA	10 oct 1824-1 abr 1829	José María Mendivil	25 nov 1824	Francisco Fagoaga	1824
		Francisco Molinos del C.	12 oct 1825	Miguel Cervantes	1825
		Juan Manuel de Elizalde	30 dic 1826	Juan Manuel de Elizalde	1826
		José Ignacio Esteva	12 nov 1827	Juan Wenceslao Barquera	1827
		José María Tornel	16 feb 1828	Francisco Pérez Palacios	1828
		José Ignacio Esteva	14 sep 1828		
		José Joaquín de Herrera	6 nov 1828		
		José María Tornel	10 dic 1828		
Vicente Guerrero	1 abr 1829- 18 dic 1829	José Ignacio Esteva	2 dic 1829	Juan de Dios Lazcano	1829
José María Bocanegra	18 dic 1829- 23 dic 1829				
Triunvirato:					
Pedro Vélez					
Lucas Alamán					
Luis Quintanar	23 dic 1829- 31 dic 1829				
Anastasio Bustamante	1 ene 1830-14 ago 1832	Agustín Pérez de Lebrija	24 ene 1830	José M. Cervantes	1830
		Miguel Cervantes	19 feb 1830		
		Rafael Manzanedo	1 may 1830		
		Miguel Cervantes	7 may 1830		
		Francisco Fragoaga	17 feb 1831	Francisco Fragoaga	1831

		Miguel Cervantes	11 abr 1831		
		Ignacio Martínez	11 oct 1832	José M. Icaza	1832
Manuel Gómez P.	24 dic 1832- 1 abr 1833	José Joaquín Herrera	8 ene 1833	José Manuel Mejía	1833
Valentín G. Farías	1 abr 1833- 16 may 1833	José María Tornel	20 nov 1833		
		Ramón Rayón	4 dic 1834	Ignacio Oropeza	1834
López de Santa Anna	16 may 1833- 3 jun 1833	Ignacio Martínez	16 abr 1833		
Valentín G. Farías	3 jun 1833- 3 jun 1833				
López de Santa Anna	18 jun 1833-5 jul 1833				
Valentín G. Farías	5 jul 1833- 27 oct 1833				
López de Santa Anna	27 oct 1833- 15 dic 1833				
Valentín G. Farías	16 dic 1833- 24 abr 1834				
López de Santa Anna	24 abr 1834- 27 ene 1835				
Miguel Barragán	28 ene 1835-27 abr 1836	José Gómez de la Cortina	6 oct 1835	José M. Pérez de Castro	1835
José Justo Corro	27 feb 1836- 19 abr 1837	José M. Fernández Madrid	12 oct 1836	Francisco González Aragón	1836
		Francisco García Conde	21 feb 1837	José M. Icaza	1837
		Luis Gonzaga Vieyra	21 feb 1837		
		Antonio de Icaza	21 feb 1837		
		Mariano Paz y Tagle	18 mar 1837		
Anastasio Bustamante	19 abr 183 – 20 mar 1839	Luis Gonzaga Vieyra	19 oct 1837		
		José María Icaza	9 nov 1837		
		Agustín Vicente Eguía	30dic 1837		
		Luis Gonzaga Vieyra	4 mar 1838	Manuel Gorospe	1838
		Agustín Vicente Eguía	may 1838		

		Luis Gonzaga Vieyra	Jun 1838		
		José Fernández de Peredo	5 dic 1838		
		José María Icaza	4 ene 1839	Antonio Echeverría	1839
		Luis Gonzaga Vieyra	8 ene 1839		
Antonio López de Santa Anna	20 mar 1839- 10 jul 1839				
Nicolás Bravo	10 jul 1839- 19 jul 1839				
Anastasio Bustamante	19 jul 1839- 22 sep 1841	Tomás de Castro	19 sep 1839		
		Miguel González Calderón	11 ene 1840		
		Luis Gonzaga Vieyra	Mar 1840		
		Antonio Díez de Bonilla	27 jul 1840		
		José Fernández de Peredo	Dic 1840		
		Esteban Villalba	1 ene 1841	Manuel Terreros	1841
		Francisco Ortiz de Zárate	19 sep 1841		
Javier Echeverría	22 sep 1841- 10 oct 1841	Antonio Díez de Bonilla	7 oct 1841		
		Luis Gonzaga Vieyra	9 oct 1841		
Antonio López de Santa Anna	10 oct 1841- 26 oct 1842	José María Icaza	1 feb 1842	Genaro de la Garza	1842
Nicolás Bravo	26 oct 1842- 4 mar 1843				
Antonio López de Santa Anna	4 mar 1843- 4 oct 1843	Mariano Paredes y Arrillaga	6 mar 1843	Luis Gonzaga Cuevas	1843
Valentín Canalizo	4 oct 1843- 4 jun 1844	Ignacio Inclán	3 dic 1843		
		Antonio Díez de Bonilla	8 abr 1844	Juan de Dios Cañedo	1844
Antonio López de Santa Anna	4 jun 1844- 12 sep 1844	Manuel Rincón	Jul 1844		

José Joaquín de Herrera	7 dic1844- 30dic 1845	Francisco Ortiz de Zárate	16 dic 1844		
		Manuel Reyes Veramendi	13 jun 1845	Manuel Reyes Veramendi	1845
		Francisco Ortiz de Zárate	3 jul 1845		
		Lucio Barquera	28 ago 1845		
Mariano Paredes y A	4 ene 1846- 28 jul 1846	Nicolás Bravo	19 mar 1846	Rafael Cervantes	1846
		Antonio Díez de Bonilla	20 mar 1846		
		Manuel Lozano	4 abr 1846		
		Luis Gonzaga de Chávarria	20 abr 1846		
Nicolás Bravo	28 jul 1846- 4 ago 1846				
Mariano Salas	5 ago 1846- 23 dic 1846	José Gómez de la Cortina	19 ago 1846		
		Agustín Buenrostro	18 oct 1846		
		Lázaro Villamil	21 oct 1846		
		Pedro María Anaya	14 nov 1846		
		José Guadalupe Covarrubias	9 dic 1846		
Valentín G. Farías	23 dic 1846- 21 mar 1847	Vicente Romo	25 dic 1846		
		Juan José Baz	13 ene 1847	Manuel Reyes Veramendi	1847
Antonio López de Santa Anna	21 mar 1847- 2 abr 1847	Ignacio Trigueros	24 mar 1847		
Pedro María Anaya	2 abr 1847- 20 may 1847				
Antonio López de Santa Anna	20 may 1847- 26 sep 1847	José Ignacio Gutiérrez	3 jun 1847		
		Manuel María Lombardini	29 jun 1847		
		Miguel Cervantes	3 ago 1847		

		José María Tornell	23 ago1847		
		Manuel Reyes Veramendi	16 sep 1847		
Manuel de la Peña y Peña	26 sep 1847- 13 nov 1847				
Pedro María Anaya	13 nov 1847- 8ene 1848	Francisco Suárez Iriarte	25 dic 1847		
Manuel de la Peñe y Peña	8 ene 1848- 3 jun 1848	Juan María Flores y Terán	6 mar 1848	Pedro José Echeverría	1848
José Joaquín de Herrera	3 jun 1848- 15 ene 1851	José Ramón Malo	4 nov 1848		
		Pedro Jorin	12 may 1849	Lucas Alamán	1849
		Pedro María Anaya	10jul 1849		
		Miguel María Azcárate	2 ene 1850	Miguel González Cosío	1850
				Pedro María Anaya	1851
				Miguel Lerdo de Tejada	1852
Mariano Arista	15 ene 1851- 6 ene 1853			José M. Cervantes	1853
Juan Bautista Cevallos	6 ene 1853- 6 feb 1853				
Manuel M. Lombardini	7 feb 1853- 20 abr 1853				
Antonio López de Santa Anna	20 abr 1853- 9 ago 1855	Antonio Díez de Bonilla	20 ago 1853		
		Antonio Díez de Bonilla	16 feb 1854	Miguel María Azcárate	1854
		Martín Carrera	15 nov1854		
		Rómulo Díaz de la Vega	19 dic 1854		
		José Vicente Miñon	13 ago 1855	José M. Cortés Esparza	1855
Martín Carrera	15 ago 1855- 12sep 1855	Joaquín Noriega	29 ago 1855		
Rómulo Díaz de la V	12 sep 1855- 4 oct 1855	Rómulo Díaz de la Vega	12 sep 1855		
Juan Álvarez	4 oct 1855- 11 dic 1855	Francisco García Conde	7 oct 1855		
		Juan José Baz	30 nov 1855		

				Eulalio Ortega	1856
Ignacio Comofort	11 dic 1855- 21 ene 1858	Agustín Alcérreca	13 oct 1857	José S. Querejazu	1857
Benito Juárez	19 ene 1858- 18 jul 1872				
Félix Zuluaga	23 ene 1858- 23 dic 1858	Miguel María Azcárate	21 ene 1858	Alejandro Aragón y Escandón	1858
Manuel Robles P.	23 dic 1858- 21 ene 1859	Mariano Icaza y Mora	1859- 1860		
Mariano Miramón	2 feb 1859- 13 ago 1860	Antonio Corana	8 feb 1859		
		Rómulo Díaz de la Vega	2 may 1859		
		Francisco García Casanova	10 feb 1860		
		Pablo Villa	17 mar 1860		
		Francisco Pérez	May 1860		
José Ignacio Pavón	13 ago 1860- 16 ago 1860				
Miguel Miramón	15 ago 1860- 24 dic 1860	Justino Fernández	2 ene 1861	Gabino F. Bustamante	1861
		Miguel Blanco	31 ene 1861		
		Juan José Baz	26 jun 1861		
		Anastasio Paridi	25 jun 1861		
		Ángel Trías	23 abr 1861		
		Anastasio Parodi	1 may 1862		
		José M. González Mendoza	21 may 1862		
		José Santiago Aramberri	20 sep 1862		
		Manuel Torreros	8 nov 1862		
		Ponciano Arriaga	23 ene 1863	Agustín del Río	1863
		Juan J. De la Garza	18 may 1863		
		Marano Salas	1 jun 1863		
		Manuel García Aguirre	12 jun 1863		
		Manuel María Azcárate	13 jun 1863		
Juan N. Almonte	20 abr 1862- 24 sep 1862				
Elías Federico Forey	24 sep 1862- 16 jun 1863				

Juan N. Almonte	16 jun 1863- 11 jul 1863				
Pelagio Antonio de Labastida					
Mariano Salas					
REGENCIA DEL IMPERIO MEXICANO:					
Juan N. Almonte	11 jul 1863- 20 may 1864	José del Villar y Bocanegra	22 oct 1863		
Juan B. Ormachea					
Mariano Salas					
Juan N. Almonte	20 may 1864- 12 jun 1864				
Emperador Maximiliano	12 jun 1864- 15 may 1867	Miguel María Azcárate	6 jul 1864		
		José M. González de M.	28 nov 1865	Francisco Somera	1865
		Manuel Campero	9 abr 1866	Francisco Villanueva	1866
		Mariano Icaza	19 sep 1866		
		Tomás O´ Horán	11 feb 1867	Ignacio Trigueros	1867
				Antonio Martínez	1867
				Antonio Riva y E.	1867
				Pedro Garay y Garay	1867
		Juan José Baz	21 jun 1867		
		Francisco A. Vélez	7 sep 1869	Mariano Riva Palacio	1868
				José M. Castillo V.	1869
		Francisco Paz	27 ene 1871	Mariano Yáñez	1870
		Gobierno Bustamante	17 mar 1871		
		Alfredo Chavero	15 jun 1871		
		José María Castro	18 sep 1871		
		Tiburcio Montiel	2 oct 1871		
				C. Gómez Pérez	1872
				Eduardo F. Arteaga	1872

Sebastián Lerdo de T.	19 jul 1872- 20 nov 1876	Joaquín Othón Pérez	22 sep 1873	José María Lozano	1873
				Francisco Paz	1875
		Protasio P. Tagle	21 nov 1876	José H. Núñez	1876
José María Iglesias	31 oct 1876- 15 mar 1877				
Porfirio Díaz	28 nov 1876- 6 dic 1876	Agustín del Río	29 nov 1876		
Juan N. Méndez	6 dic 1876- 17 feb 1877	Juan Crisóstomo Bonilla	7 feb 1877	José H. Ramírez	1877
Porfirio Díaz	17 feb 1877- 30 nov 1880	Luis C. Curiel	20 feb 1877	Manuel Carmona y Valle	1878
				Eduardo Castañeda	1879
				Manuel Domínguez	1880
Manuel González	1 dic 1880- 30 nov 1884	Carlos Pacheco	2 dic 1880		
		Pedro Rincón Gallardo	11 ene 1881	Pedro Rincón Gallardo	1881
		Carlos Pacheco	13 ene 1881		
		Ramón Fernández	12 jun 1881		
		Joaquín Díaz	28 dic 1881		
		Ramón Fernández	31 dic 1881		
				Ignacio Cejudo	1882
				Pedro Rincón Gallardo	1883
		Carlos Rivas	5 may 1884	Guillermo Valle	1884
Porfirio Díaz	1 dic 1884- 25 may 1911	José Cevallos	3 dic 1884		
				Pedro Rincón Gallardo	1885
				Manuel González Cosío	1886
				Manuel M. Contreras	1892
		Manuel Domínguez	19 abr 1893	Manuel Domínguez	1893
		Pedro Rincón Gallardo	17 jul 1894		
				Fernando Sáyago	1894
				Sebastián Camacho	1894
		Nicolás Islas y Bustamante	3 ago 1896		
		Rafael Rebollar	10 ago 1896		

				Miguel S. Macedo	1898
		Ángel Zimbrón	18 sep 1899		
		Rafael Rebollar	3 nov 1899		
		Guillermo de L.y Escandón	16 oct 1900	Guillermo de L. y Escandón	1900
		Ángel Zimbrón	Dic 1900		
		Guillermo de L.y Escandón	Dic 1900		
		Ramón Corral	19 dic 1900		
		Guillermo de L.y Escandón	11 sep 1901		
		Ramón Corral	11 nov 1901		
		Guillermo de L.y Escandón	17 ene 1903	Fernando P.y Fagoaga	1903
		Samuel García Cuéllar	25 may 1911		
Francisco León de la Barra	25 may 1911- 6 nov 1911	Alberto García Granados	31 may 1911		
Francisco I. Madero	6 nov 1911- 18 feb 1913	Ignacio Rivero	9 ago 1911		
		Federico González Garza	11 jun 1912	Pedro Labastida	1912
Pedro Lascuráin	19 feb 1913- 18 feb 1913	Alberto Garza	27 feb 1913		
Victoriano Huerta	19 feb 1913- 14 jul 1914	Enrique Cepeda	21 feb 1913		
		Samuel García Cuéllar	27 mar 1913		
		Ramón Corral	13 sep 1913		
		Eduardo N. Iturbide	28 mar 1914	Javier Icaza y Landa	1914
Francisco S. Carvajal	14 jul 1914- 13 ago 1914	Álvaro Obregón	15 ago 1914		
Venustiano Carranza	20 ago 1914- 30 abr 1917	Alfredo Robles Domínguez	15 ago 1914		
		Heriberto Jara	20 sep 1914		

		Miguel Rodríguez R.	21 nov 1914		
		Vicente Navarro	25 nov 1914		
Eulalio González Garza	6 nov 1914- 16 ene 1915	Manuel Cacho	4 dic 1914		
Roque González Garza	16 ene 1915- 10 jun 1915	Vito Alessio Robles	1 ene 1915	Juan Venegas	1915
				Ignacio Enríquez	1915
Francisco Lagos Cházaro				Ignacio Rodríguez M.	1915
		Vito Alessio Robles	18 ene 1915		
		Daniel F. Lecona y Soto	27 ene 1915		
		Juan Venegas	29 ene 1915		
		Gildardo Magaña	12 mar 1915		
		Juan Venegas	10 jun 1915		
		César López de Lara	10 jul 1915		
		Gildardo Magaña	21 jul 1915		
		César López de Lara	3 ago 1915		
		Gonzalo G. De la Mata	7 abr 1917	Francisco G. Pelayo	1917
				Gregorio Osuna	1917
Venustiano Carranza	1 may 1917- 21 may 1920	César López de Lara	2 may 1917		
		Alfredo Breceda	22 ene 1918	Carlos B. Zetina	1918
		Arnulfo González	21 ago 1918	José M. De la Garza	1918
		Alfredo Breceda	21 ene 1919	Rafael Zepeda	1919
		Benito Flores	27 feb 1919		
		Manuel Rueda Magro	28 may 1919		
		Manuel González Noriega	7 may 1920	Rafael Zubarán	1920
				Luis Coyula	1920
				Cecilio Garza González	1920
Adolfo de la Huerta	24 may 1920-30 nov 1920	Celestino Gasca	7 jul 1920		

				Hermilo Pérez Abrue	1921
				Abraham González	1921
				Miguel Alonso Romero	1922
Álvaro Obregón	1 dic 1920- 30 nov 1924	Ramón Ross	25 oct 1923	Jorge Prieto Laurens	1923
		Abel S. Rodríguez	15 dic 1923		
		Ramón Ross	11 feb 1924	Marcos E. Raya	1924
				Arturo de Saracio	1925
Plutarco Elías Calles	1 dic 1924- 30 nov 1928	Francisco Serrano	21 jun 1926	Celestino Gasca	1926
		Primo Villa Michel	20 jun 1927	Juan B. Fonseca	1926
				Arturo de Saracho	1927
Emilio Portes Gil	30 nov 1928- 5 feb 1930	Primo Villa Michel	3 nov 1928	José López Cortés	1928

En agosto, y después del asesinato del general Álvaro Obregón, habiendo quedado desordenado el Ayuntamiento de México, el Presidente de la República conformó un Consejo Municipal precedido por el señor Carlos M. Ezquerro

El 1 de enero de 1929 se estableció el Departamento del Distrito Federal, a cuyo frente quedó desde ese momento el doctor Manuel Puig Casaurac.

Presidente de la República o encargados del Poder Ejecutivo	período	Jefes del Departamento del Distrito Federal	Toma de posesión
Pascual Ortiz Rubio	5 feb 1930- 4 sep 1932	José M. Puig Casauranc	1 ene 1929
		Crisóforo Ibáñez	3 jul 1930
		Lamberto Hernández H.	8 oct 1930
		Enrique Romero Courtade	16 oct 1931
		Lorenzo L. Hernández	27 oct 1931
		Vicente Estrada Cajigal	25 ene 1932
		Enrique Romero Courtade	18 ago 1932
Abelardo L. Rodríguez	4 sep- 30 nov 1934	Manuel Padilla	26 ago 1932
		Juan G. Cabral	5 sep 1932
		Aarón Sáenz	15 dic 1932
Lázaro Cárdenas	1 dic 1934- 30 nov 1934	Cosme Hinojosa	17 jun 1935

		José Siurob	3 ene 1938
		Raúl Castellanos	23 ene 1939
Manuel Ávila Camacho	1 dic 1940- 30 nov 1946	Javier Rojo Gómez	1 dic 1940
Miguel Alemán Valdés	1 dic 1946- 30 nov 1952	Fernando Casas Alemán	1 dic 1946
Adolfo Ruiz Cortines	1 dic 19 52- 30 nov 1958	Ernesto P. Uruchurtu	1 dic 1952
Adolfo López Mateos	1 dic 19 58- 30 nov 1964	Ernesto P. Uruchurtu	1 dic 1958
Gustavo Díaz Ordaz	1 dic 19 64- 30 nov 1970	Ernesto P. Uruchurtu	1 dic 1964
		Alfonso Corona del Rosal	21 sep 1966
Luis Echeverría Álvarez	1 dic 1970- 30 nov 1976	Alfonso Martínez Domínguez	1 dic 1970
		Octavio Sentíes Gómez	15 jun 1971
José López Portillo	1 dic 1976- 30 nov 1982	Carlos Hank González	1 dic 1976
Miguel de la Madrid Hurtado	1 dic 1982- 30 nov 1988	Ramón Aguirre Velásquez	1 dic 1982
Carlos Salinas de Gortari	1dic 1988- 30 nov 1994	Manuel Camacho Solís	1 dic 1988
		Manuel Aguirre Gómez	29 nov 1993
Ernesto Zedillo Ponce de León	1 dic 1994- 30 nov 2000	Oscar Espinosa Villareal	1 dic 1994
Julio de 1997, elecciones en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno.			
	Jefe de Gobierno del DF	Toma de posesión	
	Cuauhtémoc Cárdenas	5 dic 1997	
	Rosario Robles Berlanga	29 sep 1999	
	Andrés Manuel López Obrador	1 dic 2000	

FUENTE: Gobierno de la Ciudad de México, la Ciudad y sus Gobernantes.

BIBLIOGRAFIA.

Aguilar Barajas. Descentralización industrial y desarrollo regional en México. Una evaluación del programa de parques y ciudades industriales 1970-1986.

Argüelles, Antonio y José Gómez. Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas. Porrúa, México, 1994.

Asamblea Legislativa. II Comparecencia, 25 de septiembre del 2001.

Barragán, Pedro. Despertares, UAMI, 1999, 594 p.

Bozeman Barry. Todas las organizaciones son públicas. FCE, México, 1998, 245 p.

Cabrero, Mendoza Enrique. Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Miguel A. Porrúa. 2 da Edición, 1998, México, 352 p.

Castillo, Javier, Álvarez, Emilio. Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal, IFEDF, México, 2001, 366 p.

La Ciudad de México y el DF. Una historia compartida. México, Instituto Mora, DDF, 1988. DDF. El Gobierno de la Ciudad.

Comisión Permanente. Diario de los Debates. Num. 17, 21 de agosto, 1996, 18 p.

Comparecencia de Rene Arce Islas, Delegado de Iztapalapa. Antecedentes, 05/01/01, 292 p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Serie Jurídica, McGrawHill, 193 p.

Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo. París, 1998.

Diario Oficial de la Federación. Poder Ejecutivo. Secretaria de Gobernación. Primera Parte, jueves 22 de agosto de 1990,13 p.

Dr. José Luis Soberanes Fernández. Diccionario Jurídico. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2 da. de. México, 1987.

Dir. Manuel Osorio y Driskill. Enciclopedia jurídica Omeda. T. VIII, Argentina, 1978.

Gamboa del Buen Jorge. Ciudad de México, una visión. FEC, México, 1994.

Fernández, José. Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal. IFEDF, México, 2001, 171 p.

Gaceta Oficial del DF, 11 de julio de 1996.

González, Patricia. Elecciones y partidos políticos en México, 1994,1995,1996. Editados por el área de procesos políticos de la UNAM. El PRD frente a la elección presidencial de 1994.

Gutiérrez, Sergio y Saez Felipe. Gobierno y administración del DF en México. INAP, 1985, México

González, Miguel. "Las políticas públicas". Carácter y condiciones vinculantes, En Revista Polis, Departamento de Sociología UAMI, v. 2, 2000.

Hira de Gortari Rabiela, La ciudad de México y el Distrito Federal. Una Historia Compartida. México, Instituto Mora, DDDF, 1998, 203 p.

<http://www.esmas.com/noticias/58208.html>

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>

<http://www.df.gob.mx./virtual/sedeco/programas>

<http://www.pgjdf.gob.mx>

Ignacio Marván. Del gobierno representativo de las delegaciones políticas en la Ciudad de México. CICE.

Jurán, Joshep. La calidad es gratis. Nueva York, Edit. Mc Graw Hill, 1995, cap. I-III

La Ciudad y sus gobernantes. Gobierno del Distrito Federal, 2 da Edición, México 2000.

Lajous Alejandro. Las Razones y las Obras.

La Sierra de Santa Catarina. Radiografía del oriente de la Ciudad de México. Iniciativa Pública Ciudadana DECA Equipo PUEBLO A.C, Serie Desarrollo Regional, México, 1996, 62 p.

Laswell, Harold. "La orientación hacia las políticas". En Luis F. Aguilar Villanueva (editor): El estudio de las políticas públicas, Porrúa, México, 1992. p. 79-103.

Lugo, José. Geomorfología de la Sierra de Santa Catarina, D.F.. México, Revista Mexicana de Ciencias Geológicas, volumen 11, número 1, UNAM, 1994, p. 43-52.

Conversación con Mario Lungo (FACSO), Guillermo Panizal (alcalde de Cartagena), Martha Stheingart (COLMEX), Alicia Vadallares (Instituto Universitario de Pesquisas del Rió de Janeiro, Brasil), Noticiero Nuestro Tiempo, duración 53 minutos, 7 de enero de 1996.

Meny Yves y Jean Claude Thoenig. Las políticas públicas. Colección Ariel, Ciencia Política, Capítulo V "La decisión pública", Barcelona. 1992.

Pascoe, Ricardo. Ciclo de conferencias, los temas de la ciudad en tu Delegación, La reforma política del DF, la agenda pendiente.

Pfeffer y Leblibei "The effect of competition on some dimensions of organizational structure"; Social Forces, núm. 52, 1973.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. 1997-200. Delegación Iztapalapa (versión abreviada), DDF.

Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, México, 2000, 58 p.

Programa Parcial de la Sierra de Santa Catarina, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de julio de 1997.

Rheault, Jean. Introducción a la teoría de las decisiones. Limusa, 3era. Ed. México, 1977, 212 p.

Salazar, Luis, coord. Elecciones y transición en México. Cal y Arena, 1998, Salazar, Luis. Introducción, México 2000: Alternancia y transición de la democracia. Capítulo último, Becerra, Salazar y Woldendberg, La mecánica del cambio.

Sayeg, Helu, Jorge. "La creación del DF". DDF. Colección Popular, Ciudad de México, México, 1975.

Schteingart, Martha. Crecimiento Urbano, Cuadernos Ciudad y Sociedad. Problemas urbanos del Tercer Mundo. II Epoca, N. 112. Centro de Investigaciones de la Ciudad.

Schteingart, Martha y Luciana D'Ándrea. servicios urbanos, gestión local y medio ambiente. COLMEX, 475 pp.

Semo, Enrique. La Ciudad de México: augurios, presagios y revelaciones. Proceso, Análisis, No. 1004, 29 de enero de 1996, p. 38-40.

Subirats, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.

Theodorson, George y Theodorson Aquiles, Diccionario de Sociología. Paidós, Buenos Aires, 1978, 308.

Zicardi, A. Las obras públicas en la Ciudad de México. UNAM, México, 1991.

FUENTE HEMEROGRÁFICA.

Periódico, El Financiero, julio y agosto 1997.

La Jornada septiembre, 1996 y julio 1997.

Revista Ciudad, Ciudadano, IFE-DF, No. 2, Junio, 1997, Año 1.

Revista Federalismo y Desarrollo. Tema: la vivienda

Revista el Proceso, enero, julio y agosto, 1996.

Revista ¡Siempre!, julio, 1996.