

NORMATIVIDAD DE DESARROLLO URBANO Y SU REFERENCIA CON LA EXPANSIÓN URBANA INCONTROLADA DE LA PERIFERIA SUR DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

Jan Bazant S.**

La política de desarrollo económico del país y su respectiva asignación de recursos en grandes obras de estructura vial, infraestructura, transporte y de equipamiento regional, durante más de cinco décadas indujeron el desarrollo industrial hacia las grandes ciudades y en especial hacia la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). En las dos primeras décadas, el efecto de la concentración de inversión pública en obras de infraestructura, para atraer a la inversión industrial hacia la ciudad de México, dio por resultado un crecimiento demográfico y urbano moderado, por lo que entonces no se vio apremiante la necesidad de planear el desarrollo de la ciudad. La planeación urbana hasta 1966 se llevó a cabo en una pequeña área del Departamento del Distrito Federal (DDF) denominada Oficina del Plano Regulador, con un criterio de estricto control de expansión urbana, en la que se autorizaron muy pocos fraccionamientos nuevos legales, y las

invasiones de terrenos o las lotificaciones clandestinas eran desalojadas o clausuradas, respectivamente. La preocupación se concentraba sobre la prolongación y embellecimiento de algunas avenidas principales, plazas y parques, así como, del mejoramiento de los servicios públicos. La ciudad nunca estuvo tan bella como en esa época, aunque a costa de contener la creciente presión de asentamiento de grupos de bajos ingresos.

Hasta ese año, todavía las decisiones de planeación eran tomadas directamente por el regente de la ciudad y la oficina responsable de la planeación, y si bien había un plan maestro de la ciudad, su validez legal consistía en que fuera aprobado por el propio regente; por lo que era solamente un documento de "consulta" que ofrecía elementos normativos generales, ya que los permisos de las grandes construcciones y de los pocos fraccionamientos que se autorizaron los otorgaba directamente él. Esto permitía que gran parte de las "normas" de desarrollo urbano las fijaran ellos discrecionalmente, sin un soporte de análisis urbano. Por ejemplo, el crecimiento de la ciudad no podía (arbitrariamente) rebasar la cota 2,350 msnm —que era el límite de la zona de conservación ecológica— sin embargo, toda la nueva expansión al poniente y sur de la ciudad se dio posteriormente arriba de esa cota. La renun-

* Este artículo forma parte de la investigación *Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos en la periferia sur de la ciudad de México*, patrocinada por el Conacyt bajo el convenio 211531435.

** Profesor-investigador del Departamento de Teoría y Análisis, CyAD, UAM-Xochimilco.

Resumen

El artículo hace un recuento de lo que ha sido la planeación urbana en la ciudad de México, y del cuerpo legal con el cual la ha instrumentado, básicamente los planes o programas de desarrollo urbano. A lo largo de casi 25 años desde que se realizó el primer plan maestro urbano de la ciudad, la ciudad ha más que triplicado su población y con ello se han vuelto cada vez más complejos y de gran escala los problemas urbanos, entre otros, los usos y destinos del suelo, equipamiento, vialidad e infraestructura. En una búsqueda por resolver la diversidad de problemas urbanos, las autoridades locales ha ido paralelamente haciendo más extensa y técnicamente más compleja la normatividad urbana, en un afán de regular el desarrollo urbano de la metrópolis.

Lamentablemente, en parte por el retraso con el que los planes y programas son desarrollados, aprobados y puestos en práctica, por lo general, la realidad siempre rebasa la propuesta de los planes, los que se vuelven gradualmente obsoletos y empiezan a perder efectividad en la regulación urbana. Esto es particularmente cierto en las extensas zonas de la periferia urbana, que año con año se expanden para cubrir más territorio y que por su uso predominantemente ejidal o comunal, hace que los planes carezcan de fuerza legal para instrumentarse. Esto hace evidente la necesidad de buscar otros enfoques y mecanismos de planeación, acordes con la realidad urbana periférica de bajo ingreso de la ciudad de México.

Abstract

This article is a re-count about the urban planning in Mexico City, and the legal team which has been used for basically plans and programs about urban development.

For almost 25 years, since the first master urban plan has been produced in the city, the city has been increased its population three more times, with this increase every time more urban problems have been developing with more complexity and in a big scale, between the uses and destination of the land, provisions, high way service and roadbed.

Looking for resolve different urban problems, the local authorities has done in parallel with the extended and technical complexity from the standar urban it's been hard work try to regular the urban development in the metropolis.

Lamentably, for the delay of develop of plans and programs, pass and start in practice, generally, the reality always exceed the proposed plans, these plans have been gradually discontinued, so they start to loose effectiveness in the urban regulation. In particular in vast zones of urban periphery, year by year these zones are expanded to cover more territory and predominant the "ejidal" use or communal, these plans lack from legal force to use for. This do evident the necessity to look for other focus and mechanisms of planning agreed with the urban peripheral of low ingress from Mexico.

cia del regente en 1966 dejó un vacío en términos de regulación urbana, y dio origen a una oleada de invasiones y lotificaciones de ejidos que se volvieron característicos del desarrollo urbano incontrolado de las periferias en las siguientes décadas, que ante la presión social y dispersión de los asentamientos finalmente fueron aceptados *de facto* por las autoridades de la ciudad.

En las décadas siguientes, la planeación del desarrollo urbano de la ciudad siguió llevándose a cabo en la misma Oficina del Plano Regulador, a través del mismo mecanismo normativo del plan maestro, el cual dada la intensa dinámica de expansión de la ciudad y de su creciente complejidad, resultó poco efectivo como instrumento regulador del desarrollo urbano; de modo que en la realidad la planeación iba siempre años atrás del desarrollo urbano, sin anticipar y normar áreas de futuro crecimiento que en aquellos años fueron muy extensas. Así que, al expandirse anárquicamente la ciudad dio origen a: una irracionalidad en la utilización del suelo por los criterios mercantiles y especulativos que predominaron en el desarrollo urbano; una desarticulación funcional por la falta de intercomunicación entre las nuevas lotificaciones, que obligó a que su flujo vehicular tuviera que concentrarse en las pocas avenidas primarias que le dieron acceso; una ausencia de zonificación, que ocasionó la dispersa ubicación de equipamiento y servicios al no respetarse las áreas de donación reglamentarias; extensos recorridos intraurbanos por la dispersión en la localización de equipamiento, servicios y fuentes de empleo; una ineficiencia en el diseño y operación de los sistemas de infraestructura, por la desarticulación funcional e irracionalidad en los usos del suelo; un creciente deterioro del medio ambiente, por permitir la expansión urbana sobre zonas de conservación ecológica, que entre otros factores se han manifestado como problemas relacionados con la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal¹ y los programas delegacionales² son los documentos normativos de planeación urbana más completos y detallados que hay en el país, y cubren la periferia sur de la ciudad en donde se llevó a cabo esta investigación sobre expansión urbana incontrolada, a continuación se comentan en referencia al efecto que han tenido en normar este desarrollo de bajos ingresos.

Antecedentes

El primer cuerpo legal de planeación en el país se deriva de la *Ley General de Asentamientos Humanos* decretada en 1976, en 1978 se aprobó el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) el cual estableció los objetivos, metas y estrategias de políticas de desarrollo urbano a seguir, para la elaboración posterior de los planes de desarrollo urbano de las distintas ciudades del país.

El 7 de enero de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* y también en ese año se editó el Reglamento de



Paisaje de asentamiento marginal latinoamericano.

Zonificación de Usos del Suelo del Distrito Federal los que sientan las bases legales para la planeación urbana de la ciudad. En 1984 se aprueba el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica y posteriormente, el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del D. F. el 18 de junio de 1987, mismos que fueron ratificados el 5 de octubre de 1992. En ese año, a raíz de la publicación de la *Ley de Planeación* en 1992, se cambia la denominación del Plan Director y Plan General por Programa Director y Programa General sin modificar los contenidos de éstos.

El Plan General de Desarrollo Urbano de 1987 es el primer documento de planeación metropolitana que considera como unidad de planeación no sólo a la ciudad de México (Distrito Federal), sino que incluye a los municipios conurbados del vecino Estado de México, que conforman la ZMCM. A consecuencia de los sismos de 1985 y de la dificultad en el suministro de servicios, el plan planteó límites al crecimiento poblacional, que a la postre resultaron menores del planeado, ya que no se dio la prevista descentralización administrativa federal, ni la desconcentración de industrias, y aunque se prohibieron nuevos fraccionamientos se permitió la realización de grandes conjuntos habitacionales. Adicionalmente, el plan planteó como políticas: la reconstrucción del centro

de la ciudad destruido parcialmente durante el sismo, llevándose a cabo con éxito la construcción masiva de alrededor de 45,000 viviendas. La reordenación urbana de ocho centros y 28 subcentros que aun estando definidos en el plan se respetaron parcialmente, porque se permitió que promotores inmobiliarios desarrollaran grandes centros comerciales (en el sur y poniente de la ciudad), que desfasaron hacia ellos las actividades y restaron importancia a los centros y subcentros propuestos en esas zonas de la ciudad. La reordenación de 36 poblados rurales en áreas de conservación ecológica que, no obstante, fueron sujetos a una regulación de control de crecimiento por el plan, siguieron absorbiendo más asentamientos irregulares y se permitieron 27 nuevos asentamientos irregulares adicionales a los 475 que ya existían.

La definición de una zonificación primaria del centro, subcentros y corredores urbanos se dio parcialmente, ya que la falta de actualización del plan no permitió ajustarla a la dinámica de cambios urbanos; y la de una zonificación secundaria a consignar dentro de los programas delegacionales no se dio hasta que éstos fueron aprobados años más tarde. La definición de zonas especiales de desarrollo controlado (Zedec) tuvieron poco efecto como reguladores del desarrollo urbano por ambigüedades jurídicas, las cuales fueron corregidas con la modificación del Artículo 20 de la *Ley de Desarrollo Urbano del D. F.* que estableció la figura de Programas Parciales de Desarrollo Urbano. La regularización sólo de asentamientos irregulares relacionados en sus listas.

Un plan con el propósito de regularizar las nuevas lotificaciones irregulares no se dio, ya que éstos siguieron proliferando en todas las periferias. La definición de una gran área de conservación ecológica que abarcara 57% (87,000 ha) de la superficie del D. F. localizada en las delegaciones del sur, solamente quedó en proyecto, pues a la fecha sólo están decretadas 7,700 ha (5%), lo cual dejó abierta la alternativa para que la expansión de la ciudad se siga dando sobre estas áreas naturales y de cultivo, de las que se estima una pérdida de 300 ha anualmente; todo esto, sin considerar el daño al medio ambiente por talas, ocupación urbana en zonas de recarga de acuíferos y la erosión que causa la población en su proceso de asentamiento. Si bien el plan establece una reserva territorial de 7,900 ha sólo calificó 910 ha como susceptibles de incorporarse a corto plazo al desarrollo urbano de la ciudad, que resultaron insuficientes para satisfacer la presión de crecimiento urbano.³

Programa General de Desarrollo Urbano vigente en el Distrito Federal

En julio 15 de 1996 se decreta la nueva versión del Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal,⁴ el cual propone modificaciones al programa de 1992, así como, actualizarlo a la luz de recientes estudios y redefinir sus objetivos y metas a la luz de la evolución de los problemas urbanos no resueltos en el programa anterior. Adicionalmente al enfoque de planeación metropolitana (Distrito Federal y

municipios conurbados) este programa se inscribe dentro de la estrategia nacional de desarrollo urbano (del PNDU), que señala como política de ordenamiento y regulación a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y, además, establece el propósito de elaborar lineamientos de desarrollo a escala megalopolitana (estados circunvecinos de México, Morelos, Tlaxcala, Puebla e Hidalgo) que conduzcan a racionalizar la ubicación de grandes obras de infraestructura, transporte multimodal regional, preservación del medio ambiente y otros. Aunque aún es poco tiempo para evaluar resultados, a continuación se citan y comentan las políticas propuestas más relevantes: no obstante que durante décadas la tendencia fue a la concentración poblacional dentro de la ZMCM, en la actualidad la tasa de crecimiento demográfico empieza a declinar, por lo que el programa plantea como posibilidad el reforzar la tendencia de crecimiento de las ciudades de la corona metropolitana, de modo que en vez de absorber la ZMVM los estimados 26.2 millones de pobladores para el año 2020 sólo absorba 21.8, y la corona de ciudades en vez de crecer 9.6 millones de habitantes albergue 12 millones para ese año, lo cual reduciría la población de la ZMCM en 4.4 millones de pobladores para el año 2020.⁵ Este planteamiento aparece irreal a la luz de las estimaciones presentadas en el capítulo 1, y sobre todo, si se considera que de no mantenerse la tendencia a la baja en el crecimiento demográfico metropolitano y de revertirse la tendencia (digamos, a una de crecimiento constante), el incremento poblacional para la ZMVM será de 8 millones más de pobladores en vez de 4.7 millones estimados para el 2020.⁶

El rescate ecológico de la Cuenca del Valle de México ocupa una preocupación central en el programa, debido básicamente a la creciente dependencia de fuentes externas para el abastecimiento de agua por la sobreexplotación de los acuíferos del valle, para lo cual es indispensable conservar y regenerar áreas de recarga de acuíferos de éste, como los corredores boscosos del sur, oriente y poniente y el parque Popo-Ixtla; para los que ratifica en el anexo III los límites de conservación del programa de 1992, pero al no decretarlos en el Diario Oficial de la Federación (pues para ello requieren estar sujetos a consulta pública, y contar con la aprobación de la Asamblea de Representantes del D.F. y la aprobación de la Presidencia de la República), difícilmente podrán ser protegidos y regenerados como pasó con los programas anteriores.

Programa parcial o delegacional de desarrollo urbano

Como vimos, a nivel de planeación metropolitana el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (DDF, 1996a) establece las políticas generales a seguir para su desarrollo urbano; y son los programas parciales o delegacionales los encargados de interpretar estas políticas en propuestas de usos del suelo e intensidad de usos del suelo. De los Programas Parciales de Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta (DDF, 1997 a, b y c) que cubren la zona de investigación, se resumen y comentan sus normas básicas de aplicación directa

sobre estas áreas de expansión incontrolada; y aquellas normas urbanas detalladas que resultan de difícil aplicación a estas zonas urbanas periféricas de bajos ingresos se organizaron como anexo A.

Definición de usos del suelo

El programa parcial vigente define en su sección de glosario como zonificación de usos del suelo el "ordenamiento de los elementos y actividades urbanas y regionales por sectores parciales o zonas, en función de sus características homogéneas para lograr mayor eficacia en su utilización; evitando interferencias entre las actividades atendiendo a las preferencias y el bienestar de la población. La zonificación se manifiesta en la reglamentación, dentro de los programas de los usos del suelo y en los planos de zonificación aprobados por la Asamblea Legislativa, donde se delimitan y especifican los diversos usos".⁷ La zonificación se aplica a "todas aquellas manzanas o zonas tipo dentro de su territorio que contienen un uso del suelo predominante".⁸ En congruencia con el programa general citado anteriormente, los programas parciales dividen la zonificación de usos del suelo en urbano y de conservación, y los define de la siguiente manera:⁹

Habitacional (H). Este uso se aplica principalmente al interior de las colonias típicamente habitacionales o en donde la comunidad ha solicitado se mantenga este uso, por lo que se debe de evitar la proliferación de comercios y servicios, los que resultan incompatibles con la tipología de la vivienda y la estructura de las mismas.

Habitacional con oficinas (HO). Este uso se aplica en aquellas zonas que tienen usos compatibles con los giros de oficinas y que no les comparten con usos de comercios y servicios. Esta zonificación se ha propuesto sobre los ejes viales y otras avenidas no clasificadas como habitacional mixto, ya que se trata de las áreas de mayor presencia comercial y de servicios y se pretende que tengan un menor impacto mediante el uso de oficinas.

Habitacional con comercio en planta baja (HC). Se aplica en áreas que combinan la vivienda con comercio en planta baja y servicios. Asimismo corresponde a las características socioeconómicas de la población, reflejada a su vez en la tipología de la vivienda y en la estructura de barrios y colonias.

Habitacional mixto (HM). Se propone en zonas donde es conveniente mantener el uso mixto, ya sea en inmuebles que se dediquen en su totalidad a cualquiera de estos usos o bien, que se ubiquen en forma mezclada.

Equipamiento (E). Esta zonificación permite el establecimiento de cualquier tipo de servicios, se propone para usos ya establecidos o terrenos baldíos en donde ya está comprometido el establecimiento de determinado servicio público. Los giros sujetos a licencia de usos del suelo serán aquellas que establece el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, además de lo que se especifica en la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Industria (I). En zonas se considerarán permitidas todas las industrias que cumplan con lo establecido por la *Ley Ambiental del Distrito Federal*.

Espacios abiertos (EA). Se aplica en los parques, jardines, plazas y áreas jardinadas de vialidades, no se permite ningún tipo de construcción, salvo aquellas instalaciones necesarias para su conservación.

Áreas verdes de valor ambiental (AV). Son áreas donde aún se conservan sus características naturales tanto en su topografía como vegetación, y en las que se propone su recuperación y conservación como áreas de valor ambiental.

Centro de barrio (CB). En esas zonas se posibilita el establecimiento de vivienda, comercio, servicios y equipamiento básico público y privado de servicios a zonas habitacionales.

Producción rural agroindustrial (PRA). Esta zonificación pretende fomentar actividades agrícolas, pecuarias y agroindustriales principalmente.

Rescate ecológico (RE). Esta zonificación pretende fomentar actividades compatibles con la recuperación de suelos y la reforestación, que al mismo tiempo puedan generar su automantenimiento.

Preservación ecológica (PE). Esta zonificación pretende mantener las características naturales del terreno.

Habitacional rural (HR). Se propone para zonas intermedias con densidades menores al área central, sus usos complementarios son de tipo básico, a fin de evitar desplazamientos.

Habitacional rural de baja densidad (HRB). Se propone para las zonas periféricas de los poblados, la mezcla de usos que puedan contener no son adecuados para las áreas centrales.

Habitacional rural con comercio y servicios (HRC). Esta zonificación favorece a la vivienda mezclada con comercio y servicios, y se propone casi siempre en las zonas centrales de los poblados en donde se concentra el servicio.

Equipamiento rural (ER). Esta zonificación permite el establecimiento de equipamiento básico, de acuerdo con las características y tamaño de los poblados.

Intensidades de usos del suelo

El programa parcial define las intensidades de uso del suelo a través del número de niveles permitido en las construcciones, que pueden ser de uno, dos, tres, cuatro, cinco y más niveles; y el porcentaje del terreno que se debe dejar libre de construcción, pudiendo ser de 30, 40, 60, 70% o más. Por ejemplo, para el interior de la zona habitacional de Héroes de Padierna al sur de la ZMCM define un uso H2/30, es decir, habitacional, de dos niveles con 30% de área libre de construcción. Adicionalmente y en ocasiones, el Programa establece el área de vivienda mínima, lo cual se agrega a la norma de uso establecida, por ejemplo, H2/30/90 para definir que el área mínima de la vivienda es de 90 m².

Zonificación de usos del suelo

El programa parcial asigna un uso del suelo de los mencionados anteriormente a cada colonia y barrio de la delegación, los cuales están definidos tanto en un cuadro dentro del texto normativo¹⁰ como complementariamente vertido en planos y anexos técnicos.¹¹ Dentro de las zonas de estudio, los programas parciales delegacionales establecen las siguientes normas:

Para las zonas sujetas a una fuerte presión de asentamiento irregular, como San Andrés Totoltepec, el mismo PPDU prevé la realización de programas parciales detallados en los que norma los usos del suelo del poblado y su área circunvecina, con el propósito de tener mejor control o regulación sobre cada manzana aún en proceso de asentamiento o de ocupación. También este programa propone vialidad primaria de 12 m, secundaria de 9 m y andadores de 6 m.¹²

Conclusiones

Aunque podría mejorarse la organización de las normas de los actuales programas parciales, tal vez por temática: usos del suelo, estructura urbana o medio ambiente, y uniformizarse su nivel técnico, ya que hay normas muy detalladas y otras muy superficiales, en conjunto presentan un cuerpo legal amplio que establece con claridad los parámetros físicos dentro del cual se pueden dar el desarrollo urbano; con excepción de las áreas de conservación y los poblados rurales que representan más de la mitad de los usos del suelo descritos, que aunque están normadas carecen de fuerza legal y administrativa para instrumentar su uso del suelo. A este nivel de detalle que establece normas de uso del suelo para cada colonia dentro de la delegación, el programa ofrece los elementos técnicos para regular su desarrollo urbano interno, lo cual en principio si se aplicaran como está propuesto, gradualmente se reduciría la tendencia a la dispersión en la ocupación del territorio y a la mezcla en usos del suelo, para ir zonificando y haciendo más eficiente la utilización del suelo urbano.

Las normas indicadas en el cuadro 12 a la que están sujetas las 23 manzanas urbanas muestreadas en la investigación y en general la periferia urbana de bajos ingresos, tienen asignadas básicamente un uso del suelo (H), una intensidad de uso (dos y tres niveles) y un coeficiente de uso del suelo (COS) de 50 y 30% de área libre del lote respectivamente. Y las 11 manzanas rurales muestreadas en los poblados circunvecinos tienen un uso del suelo predominante de HR, una intensidad de uso de dos niveles y un COS de 70%. Dadas las enormes extensiones de usos del suelo urbano habitacionales de bajos ingresos que tiene características similares y normas generales, como lo es toda la periferia sur de la ciudad, pareciera que normas más detalladas como las mencionadas en el anexo A resultan poco aplicables en estos contextos. Más aún, las colonias y sus viviendas se expanden y se consolidan, éstas son objeto de una variedad de usos e intensidad de uso del suelo, con frecuencia incorporando el taller de repa-

Cuadro 12. Zonificación General de Usos del Suelo en Zonas de Estudio

<i>Modelos de expansión urbana incontrolada</i>	<i>Zonas de estudio (delegaciones)</i>	<i>Casos de estudio (barrios y colonias)</i>	<i>Uso del suelo</i>
Expansión de pueblos rurales aislados (próximos a la mancha urbana)	Pueblos de San Miguel Ajusco, Villa de Milpa Alta y San Pedro Atocpan Delegaciones Tlalpan y Milpa Alta	S. M. Ajusco (colonias Centro y El Charco), V. de Milpa Alta (colonia Centro, barrios de la Luz, Sta. Cruz, y Sta. Martha, colonia M. Hidalgo); S. P. Atocpan (colonia Centro, barrios de Ocotitla y de Ocotitla-periferia)	PPDU
Pueblos en proceso de conurbación	Pueblos de San Andrés Totoltepec y San Gregorio Atlapulco Delegaciones Tlalpan y Xochimilco	S. A. Totoltepec (colonias Centro, 2a. Cda. de Juárez, Divisadero, Las Palmas, 2a. secc, Cda. Morelos); S. G. Atlapulco (colonia Centro, barrios de San Miguel y de S. Juan Minas)	ver: Plan Parcial S.-A. Totoltepec el resto H2/30
Expansión de la mancha urbana	Sur del pueblo de Tlalpan y oriente del pueblo de Xochimilco Delegaciones Tlalpan y Xochimilco	Sur del pueblo de Tlalpan: San Pedro Mártir (colonias Centro, Ejidos de S. P. Mártir, Org. Populares de Tlalpan); Oriente del pueblo de Xochimilco (barrios de S. Cristóbal, y de Catongo, colonia Xicalhuacan) y Polo. Nativitas (colonia Centro, Xochipilli e Independencia).	H2/50 al interior pueblos y H2/30 en colonias
Lotificaciones o colonias populares	Colonias de Héroes de Padirna y de Santa Úrsula Xitla Delegación Tlalpan	Zona Héroes de Padirna (colonias Torres de Padirna, Belvedere, S. J. Totoloapan II); Zona de Sta. Úrsula Xitla (colonias Tlalcohlga, Volcanes y San Juan Tepeximilpa)	H2/30 en colonias y H3/30 sobre avenidas y zonas muy densas

FUENTE: DDF, Programas Parciales de Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta de 1997. Para cuadros de usos del suelo DDF 1997, pp. 315-318. Para usos del suelo en plano 7, p. 119 de DDF 1997.

Cuadro 13. Zonificación Parcial de San Andrés Totoltepec

<i>Uso del suelo</i>	<i>Densidad</i>	<i>Vivienda/Comercio</i>	<i>Niveles</i>	<i>Coefficiente de uso de suelo</i>
HC (habitacional concentrado)	alta	una vivienda de 200 m ² con comercio de 50 m ²	2 6.50 m altura	50%
HM (habitacional mixto)	alta	una vivienda de 300 m ² con comercio de 100 m ²	2	60%
HA (habitacional agrícola)	baja	una vivienda de 450 m ² con 0.5 V.A.T.	2	70%

FUENTE: DDF, 1997b, pp. 121-128.

raciones, o de oficio, la bodega, la tiendita, la renta de cuartos, y otros más dentro de un mismo lote, sin que la norma pueda anticipar esta dinámica de cambio hasta que ya cambió el uso del suelo. Es decir, estas normas establecen lineamientos generales de uso e intensidad de uso que son aplicables a todas las colonias de las periferias de bajos ingresos, pero no regulan los cambios que en lo particular suceden dentro de cada lote y su vivienda.

En lo sustancial las propuestas del programa parcial no concuerdan con la realidad de expansión urbana incontrolada de las periferias. Los mecanismos de planeación omiten incorporar elementos básicos en el desarrollo urbano de bajos ingresos, como la tenencia de la tierra y los factores sociales, económicos y políticos con los que se moldea "libremente" la

expansión urbana incontrolada de las periferias. De lo observado, la normatividad urbana de los programas resulta más aplicable a la regulación del proceso de consolidación urbana; esto es, al control de terrenos baldíos dejados en los intersticios urbanos, a la redensificación del inventario habitacional, a la conversión del uso habitacional para uso comercial o de oficinas, todos ubicados dentro del fundo legal y, por lo tanto, sujetos a un régimen fiscal. Esto significa que la planeación urbana sólo ha probado su efectividad como instrumento regulador del desarrollo urbano cuando es aplicada sobre el fundo legal de la ciudad, ya que la autoridad de la ciudad puede ejercer la presión normativa derivada de los programas de desarrollo urbano, porque tiene el respaldo de mecanismos legales y fiscales con que sancionaría. En tanto que la expansión urba-

na incontrolada persista en las periferias sobre terrenos de tenencia ejidal y comunal que son irregulares (con tenencia ilegal porque no están protocolizadas las transacciones de compra-venta de lotes), difícilmente podrán aplicarse los mecanismos existentes de regularización.

La inconsistencia y poca continuidad entre los enfoques y objetivos de los diversos planes y programas de desarrollo urbano de la ciudad, las diferentes formas de interpretarlas y aplicarlas por cada administración y la desarticulación de acciones entre dependencias que inciden en el desarrollo urbano de la ciudad, han creado confusión con respecto a las metas a corto, mediano y largo plazos que se buscan en cuanto al ordenamiento del territorio, al mejoramiento de los sistemas urbanos, a la optimización de usos del suelo y a la regeneración ambiental, especialmente en las periferias. Por lo anterior, tenemos casos como los siguientes: que el plan de 1987 propone la ordenación del suelo urbano a través de zonas que conforman centros y subcentros, y sin embargo una década después, en el programa de 1996, se revierte la propuesta anterior y se orienta el crecimiento por áreas de actuación determinadas por la demanda de la población; o bien, cuando la administración anterior se olvidó totalmente de la planeación de la ciudad como unidad e inventaron la "micro-planeación" y se dedicaron a remodelar las plazas de las distintas colonias y barrios de la ciudad, sin importar si eran congruentes o no con la propuestas de centros y subcentros urbanos del programa; o cuando una dependencia gubernamental se dedica a regularizar una zona y otra a dotar de infraestructura en distinto lugar, o llevan a cabo estas acciones en zonas que el mismo programa establece como agrícola o de conservación ecológica y con ello propician el asentamiento disperso en zonas de valor ambiental que se pretenden conservar.

De lo descrito anteriormente, salta a la vista lo mucho que aún falta por hacer en materia de planeación urbana; no tanto en análisis de la problemática pues de ello hay excelentes estudios sobre cada tema, sino en términos de vincular la planeación a la realidad, para reintegrarle su valor como instrumento de decisiones para la racionalización de recursos y de acciones, y con ello, hacer más eficiente el desarrollo urbano para que cumpla con más equidad con su fin social, y proteger las zonas periféricas ambientalmente más vulnerables. Hay experiencia acumulada de más de 25 años de planeación urbana, y muestra que en lo normativo hay poco nuevo que aportar. En donde es necesaria una aportación es en la concepción y en la puesta en práctica de las normas, en cómo visualizar el desarrollo urbano y hacer operativo el plan para que funcione en la realidad. Aprovechando la base normativa existente y los mecanismos legales vigentes (programas parciales) que deben darle continuidad a los planes venideros, es recomendable inicialmente simplificarlos y sintetizar en lo básico una estrategia combinada de expansión urbana y conservación ambiental, que pueda ser traducida en soluciones pragmáticas realizables, para las distintas colonias y áreas naturales periféricas; así como eliminar la complejidad y pro-

fusión de los programas actuales que por querer cubrir todo,¹² pierden claridad conceptual y congruencia de objetivos.

Notas

- 1 DDF, Programa General de Desarrollo Urbano, 1996.
- 2 DDF, Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, 1997.
- 3 DDF, 1996a, pp. 86-94.
- 4 DDF, 1996a, pp. 17-86.
- 5 *Op.cit.*, p. 46.
- 6 *Op.cit.*, p. 47. La inconsistencia de cifras presentadas son del programa y no del autor.
- 7 DDF, 1996a, p. 421.
- 8 *Op.cit.*, p. 311.
- 9 *Op.cit.*, pp. 311-326.
- 10 DDF, 1997a, pp. 315-318.
- 11 DDF, 1997b, pp. 109-120.
- 12 DDF, 1997b, p. 77.

Bibliografía

- Bazant S., Jan, "Impacto de la expansión urbana sobre el medio ambiente", en revista *En Síntesis*, año 9, núm. 26, verano, UAM-X, México, pp. 4-17 (bajo patrocinio de Conacyt convenio 211531435).
- 1998b, "Proceso de poblamiento metropolitano", en revista *Diseño y Sociedad*, núm. 8, otoño, UAM-X, México, pp. 78-84, (bajo patrocinio de Conacyt convenio 211531435).
- 1998c, "Concentración económica y su efecto en la expansión metropolitana", en revista *Diseño y Sociedad*, núm. 9, invierno, México, pp. 3-8 (bajo patrocinio de Conacyt convenio 211531435).
- *Autoconstrucción de vivienda popular*, México, Editorial Trillas, 1992.
- Cano Asperó, Andrea, *La regularización de la tenencia de la tierra en colonias asentadas en ejidos, 1982-88*, El Colegio de México, CEDDU, tesis de maestría (mimeo.), 1990.
- Covarrubias G., Francisco, Alberto Rébora T. y Eduardo Ramírez F., *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*, México, División de Estudios de Posgrado e Investigación (especializaciones en vivienda y valuación inmobiliaria), Facultad de Arquitectura, UNAM, 1995, tesis doctoral (mimeo.).
- Cruz Rodríguez, Ma. Soledad, *Propiedad, urbanización y la periferia rural en la zona metropolitana de la ciudad de México*, México, División de Estudios de Posgrado e Investigación, Facultad de Arquitectura, UNAM, 1998, tesis de doctorado (mimeo.).
- Departamento del Distrito Federal, *Programas Delegacionales del Distrito Federal: Tlalpan y Tláhuac*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de abril de 1997a, núm. 24, t. VI, México.
- *Planos y anexos técnicos de los programas delegacionales del Distrito Federal: Tlalpan y Tláhuac*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de julio de 1997b, núm. 54, t. VI, México.
- *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, t. DXXIV, núm. 11, el 15 de julio de 1996a, México, pp. 17-110. También publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de julio de 1996, vol. IV, 171, México.
- *Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Departamento del Distrito Federal, México, 1996b.
- Huamán, Elías A., *Políticas de regularización y acceso popular al suelo urbano*, México, El Colegio Mexiquense, Serie Avances de Investigación 1, 1998.
- López Tamayo, Nicolás Esteban, *La urbanización periférica, mercado de suelo y urbanización en la ciudad de Puebla 1970-1990*, División de Estudios de Posgrado e Investigación, Facultad de Arquitectura, UNAM, 1998, tesis de doctorado (mimeo.).