T
1082

XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

122181

22181

XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA - XOCHIMILCO

Las restricciones en la aplicación de instrumentos de planeación en ordenamiento urbano

Bogotá DC y México DF

DAVID BRAVO ESQUINAS

Tesis para optar el título de Maestro en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana

XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

LAS RESTRICCIONES EN LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN EN ORDENAMIENTO URBANO

LOS PLANES PARCIALES DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ (2000-2009) Y LOS PROGRAMAS PARCIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO (1997-2006)

DAVID BRAVO ESQUINAS

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR POR EL TITULO DE MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

DIRECTOR DE TESIS
DR. ÁLVARO FERNANDO LÓPEZ LARA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA- UNIDAD XOCHIMILCO
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
CIUDAD DE MÉXICO
NOVIEMBRE DE 2010

A Gabriel y sus hilos indelebles sobre nuestros rumbos…

Tabla de contenido

Introducción 7

1. El proceso de implementación – diseño de los instrumentos de la política de desarrollo y ordenamiento urbano: entre la planeación, la regulación y la financiación 11

1.1. La regulación pública y la planeación participativa en el desarrollo y ordenamiento urbano como decisiones de política 12

1.2. La lógica burocrática en la implementación - diseño de las políticas públicas y la teoría de las restricciones (TOC) 20

2. Estrategia metodológica 28

2.1. Justificación teórico metodológica del estudio de caso 28

2.2. Lo específico de cada estudio de caso 30

3. Los Planes Parciales en la ciudad de Bogotá DC 38

3.1. La planeación urbana en Bogotá: de la Ley 9 de 1989 a los planes de ordenamiento territorial. 38

3.2. Propósitos, productos institucionales y actores e interacciones que exige la norma. 42

3.2.1. Transformaciones de la norma 48

3.3. Descripción y caracterización general de los Planes Parciales por periodo y por producto institucional 50

3.4. La aplicación del instrumento: la regulación urbana como instrumento de gestión pública de suelo 53

4. Los Programas Parciales de México DF 62

4.1. De la Ley de asentamientos humanos a los programas parciales 62

4.2. Propósitos, productos institucionales y actores e interacciones que exige la norma. 68

4.2.1. Lo específico del instrumento 71

4.3. Descripción y caracterización general de los Programas Parciales por periodo y por producto institucional 75

4.3.1. Propósitos, actores e interacciones en la planeación urbana participativa 80

4.4. El producto del proceso de planeación urbana: entre demandas de inversión pública y regulación pública de usos y usufructos del suelo 87

5. Restricciones en la aplicación de los instrumentos de planeación urbana 95

5.1. Las restricciones en la aplicación de los Planes Parciales de Bogotá: de la incertidumbre jurídica a la complejidad de la acción conjunta 98

5.1.1. Restricciones endógenas 98

5.1.1.1. Coherencia en las reglas 99

5.1.1.2. Número de agencias involucradas 102

5.1.1.3. Dispersión de los insumos institucionales 105

5.1.2. Restricciones exógenas 106

5.1.2.1. Inestabilidad en los marcos jurídicos 107

5.1.2.2. Interacción intergubernamental 111
5.1.2.3. Disposición de los actores sujetos de la regulación pública 114
5.2. Restricciones en la aplicación de los Programas Parciales en Ciudad de México: entre la estabilidad de las reglas y la dispersión de las demandas territoriales 117
5.2.1. Restricciones endógenas 117
5.2.1.1. Coherencia en las reglas 118
5.2.1.2. Número de agencias gubernamentales involucradas 120
5.2.1.3. Dispersión en las demandas territoriales 122
5.2.2. Restricciones exógenas 126
5.2.2.1. Inestabilidad en los marcos jurídico 126
5.2.2.2. Interacción intergubernamental 128
5.2.2.3. Disposición de los actores no gubernamentales involucrados 130
6. Dos ciudades, dos instrumentos, dos rutas de gestión pública de la ciudad 132
6.1. Lo susceptible de comparación en el diseño de los instrumentos 132
6.2. Las restricciones desde un análisis comparado 137
7. Bibliografía 143

Índice de Tablas

TABLA 1 PLANES PARCIALES ADOPTADOS EN BOGOTÁ 2000 - 2009 31
TABLA 2. PROGRAMAS PARCIALES APROBADOS EN MÉXICO D.F. 1990-2006 34
TABLA 3. PROGRAMAS PARCIALES EN MÉXICO D.F. RETOMADOS PARA ANÁLISIS ESPECÍFICO 35
TABLA 4. OBLIGACIONES PPDU-B 45
TABLA 5. PORCENTAJE DE ÁREA ENTREGADA PARA CESIONES POR LOS PLANES PARCIALES EN BOGOTÁ POR LOCALIDAD 2000 - 2009 55
TABLA 6. VELOCIDAD EN EL PROCESO DE EXPEDICIÓN DE LOS PLANES PARCIALES EN BOGOTÁ 2000 - 2009 61
TABLA 7. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA EXPEDICIÓN DE LOS PPDU-DF EN LA LGDU . 69
TABLA 8. PROCESOS Y RESPONSABLES PARA LA EXPEDICIÓN DE LOS PPDU-DF 73
TABLA 9. ACCIONES ESTRATÉGICAS PROGRAMAS PARCIALES 87
TABLA 10. RESTRICCIONES ENDÓGENAS 99
TABLA 11. RESTRICCIONES EXÓGENAS 107
TABLA 12. TRANSFORMACIONES AL MARCO JURÍDICO BASE DE LOS PLANES PARCIALES 108
TABLA 13. DECLARACIONES AUTORIDADES NACIONALES 113
TABLA 14 DECLARACIONES ASOCIACIONES GREMIALES 115
TABLA 15. RESTRICCIONES ENDÓGENAS 117
TABLA 16. RESTRICCIONES EXÓGENAS 126
TABLA 17. JEFES DELEGACIONALES 2001 – 2006 128
TABLA 18. RESTRICCIONES SUSCEPTIBLES DE COMPARACIÓN 138

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1. ESCALA DEL INSTRUMENTO....44
GRÁFICO 2. ETAPAS, INTERACCIONES Y PRODUCTOS INSTITUCIONALES DE LOS PPDU-B....46
GRÁFICO 3. TIEMPOS ESTABLECIDOS PARA CADA PRODUCTO INSTITUCIONAL....48
GRÁFICO 4. TIEMPOS PREVISTOS PARA PRODUCTOS INSTITUCIONALES....50
GRÁFICO 5. PLANES PARCIALES ADOPTADOS POR PERIODO 2000 – 2009....51
GRÁFICO 6. PLANES PARCIALES ADOPTADOS POR LOCALIDAD. PERIODO 2000 - 2009....52
GRÁFICO 7 TOTAL ÁREA REGULADA POR LOCALIDAD 2000 - 2009....52
GRÁFICO 8. ÁREA REGULADA POR LOS PLANES PARCIALES EN BOGOTÁ POR PERIODO Y LOCALIDAD 2000 - 2009....53
GRÁFICO 9. TOTAL CESIONES OBLIGATORIAS APORTADAS POR LOS PLANES PARCIALES EN BOGOTÁ 2000 - 2009....54
GRÁFICO 10. TOTAL CESIONES OBLIGATORIAS APORTADAS POR LOS PLANES PARCIALES EN BOGOTÁ 2000 - 2009....56
GRÁFICO 111. ÁREA DESTINADA VIS Y VIP POR PERIODO....57
GRÁFICO 12. ÁREA DESTINADA A VIS Y VIP POR LOCALIDAD 2000 - 2009....58
GRÁFICO 13. DÍAS PROMEDIO POR PRODUCTO INSTITUCIONAL PARA LOS PLANES PARCIALES EN BOGOTÁ 2000 - 2009....59
GRÁFICO 14. DÍAS PROMEDIO POR PRODUCTO INSTITUCIONAL PARA LOS PLANES PARCIALES EN BOGOTÁ 2000 - 2009....60
GRÁFICO 15. VELOCIDAD POR PRODUCTO INSTITUCIONAL EN BOGOTÁ 2000 - 2009....61
GRÁFICO 166. PROCESO ADOPCIÓN PPDU-DF....69
ILUSTRACIÓN 17. ESCALA DEL INSTRUMENTO....72
GRÁFICO 18. PROGRAMAS PARCIALES APROBADOS POR PERIODO 1990-2006....76
GRÁFICO 19. ZEDEC Y PROGRAMAS PARCIALES APROBADOS EN EL DISTRITO FEDERAL POR DELEGACIÓN ENTRE 1990-2006....77
GRÁFICO 20 ÁREA REGULADA POR PROGRAMA PARCIAL....77
GRÁFICO 21. ÁREA REGULADA POR 15 PROGRAMAS PARCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL POR DELEGACIÓN ENTRE 1997-2006....78
GRÁFICO 22. HABITANTES AFECTADOS POR PROGRAMAS PARCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL POR DELEGACIÓN ENTRE 2000-2009....79
GRÁFICO 23. TIPO DE PROGRAMAS PARCIALES POR VOCACIÓN PRINCIPAL Y DELEGACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL 2000-2009....79
GRÁFICO 24 ÁREA POR VOCACIÓN DE PROGRAMAS PARCIALES....80
GRÁFICO 25. INTERACCIONES ENTRE ÁMBITOS DE ACTORES....85
GRÁFICO 26. ACCIONES ESTRATÉGICAS POR SECTOR....88
GRÁFICO 27. ACCIONES ESTRATÉGICAS SECTOR MOVILIDAD....88
GRÁFICO 28. ACCIONES ESTRATÉGICAS USOS DE SUELO....89
GRÁFICO 29. ACCIONES ESTRATÉGICAS EQUIPAMIENTOS....90
GRÁFICO 30. ACCIONES ESTRATÉGICAS EN MEDIO AMBIENTE....91
GRÁFICO 31. ACCIONES ESTRATÉGICAS EN VIVIENDA....91
GRÁFICO 32. ACCIONES ESTRATÉGICAS EN SERVICIOS PÚBLICOS....92
GRÁFICO 33. ACCIONES ESTRATÉGICAS EN SEGURIDAD....93
GRÁFICO 34. ACCIONES ESTRATÉGICAS EN PRODUCTIVIDAD....93
ILUSTRACIÓN 35. PRODUCTOS INSTITUCIONALES, OFICINAS INVOLUCRADAS Y TIEMPO PROMEDIO....104
GRÁFICO 36. NÚMERO DE DEMANDAS POR DELEGACIÓN....123
GRÁFICO 37. DISTRIBUCIÓN PARTIDISTA. ELECCIONES ALDF 1988-2006.....129

Introducción

La constante presión sobre el suelo urbano a la que se han visto sometidas las ciudades de Bogotá D.C. y México D.F. a partir de la década de los setenta ha obligado a sus gobiernos a tomar decisiones políticas que responden a tres ámbitos: (1) el de la planeación del desarrollo urbano, (2) el de la regulación de los agentes, principalmente, los económicos de carácter privado que les permita controlar los usos, usufructos y aprovechamientos del suelo urbano, y, (3) el del financiamiento del desarrollo urbano, especialmente mediante la gestión pública de suelo urbano.

Estas decisiones políticas se encuentran condicionadas, tanto por fuertes restricciones económicas -por su estrecha relación con el régimen de propiedad-, como por imperativos éticos y sociales en torno a la provisión de suelo urbano de calidad para familias de escasos recursos y para proyectos urbanos de interés público. Estas restricciones e imperativos son negociados en diversos escenarios de naturaleza conflictiva y, como producto de esta negociación de intereses surgen planes y programas en el marco de la política pública de ordenamiento territorial.

Esta posición analítica de tipo descriptivo, reconoce y otorga especial relevancia al aspecto institucional, ya que "*se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos...* " (Aguilar, 1993). Aquí las estructuras normativas se entrelazan con las racionalidades y prácticas, tanto de las personas que ostentan algún cargo de autoridad pública, como de los ciudadanos del común.

Tanto los Planes Parciales (denominación que se otorga en Bogotá D.C.), como los Programas Parciales (término adoptado en México DF.), representan decisiones públicas expresadas en instrumentos de ordenamiento urbano, en los cuales convergen de manera simultánea los ámbitos de la planeación, la regulación y la financiación en relación con el suelo urbano. Ámbitos que al ser combinados en un sólo instrumento de política, en contextos urbanos en donde la demanda y el usufructo del suelo urbano por parte de actores no gubernamentales -organizaciones civiles, empresas inmobiliarias, promotores urbanos, etc.- son constantes, generan un ambiente complejo para cualquier proceso de *implementación - diseño* del instrumento.

Los diferentes estudios de las políticas públicas en materia de ordenamiento urbano han abandonado reiteradamente el binomio *implementación - diseño,* ya que se han concentrado en tres aspectos: (1) en la decisión de lo que hay que hacer, (2) en cómo hacerlo y (3) en el cómo se hizo -cuáles fueron sus resultados-. El supuesto subyacente de estos enfoques se encuentra estructurado a partir de la falsa dicotomía entre política y administración pública, según la cual los políticos deciden y los empleados públicos en un proceso lineal, siguiendo una serie de rutinas, ejecutan la política en un contexto socio-político armónico. Este supuesto soslaya una parte medular del proceso de las políticas: *implementación – diseño*. En parte por la orientación politológica de los ochenta[1] que afirmaban que "*El gobierno carecía de iniciativa propia, no tenía la capacidad de elegir sus propósitos y acciones. Era gobernado más que gobierno*" y por la tajante distinción de roles entre tomadores de decisión y administradores públicos.

Sin embargo, es claro que existen decisiones de gobierno que son producto de la movilización de recursos e influencias mutuas entre diferentes integrantes de la sociedad que pretenden influir los rumbos de la acción pública. En los procesos de implementación de políticas públicas se toman decisiones de orden político (como lo pueden ser los objetivos prácticos, los alcances a corto y mediano plazo y en algunas circunstancias los beneficiarios de la política en cuestión),[2] se negocian intereses en relaciones de naturaleza conflictiva (especialmente cuando la política implica una regulación de las actuaciones de agentes económicos al interior de los mercados) y se moldean comportamientos de los diferentes actores (obvio en una implementación a mediano y largo plazo), mediante el establecimiento de incentivos y restricciones a los agentes. Los productos de este tipo de prácticas condicionan de manera decisiva los resultados de la política.
La presente investigación describe y analiza los diferentes tipos de restricciones a los que se encuentra sometido el proceso de *implementación – diseño* de los instrumentos de la política pública de ordenamiento urbano[3] en dos ciudades capitales Latinoamericanas: México D.F. y Bogotá D.C. Se analizan tanto las restricciones de carácter endógeno, asociadas a la estructura organizativa pública encargada del proceso de implementación, como las de carácter exógeno asociadas al funcionamiento del mercado del suelo e inmobiliario.

---

[1] La Ciencia Política no se ocupaba del proceso de gobierno debido a que las teorías que la alimentaban eran la sistémica, marxista, elitista y pluralista, las cuales explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo. Ver Aguilar, 1993. La hechura de las políticas. Estudio introductorio.
[2] Es muy poco lo que las palabras contenidas en una decisión o una ley pueden determinar por sí mismas y enunciar que cualquier política es apenas el primer momento de todo un proceso crucial en el que se determina lo que ocurrirá y quienes serán los afectados positiva o negativamente por lo que ocurrirá. (Dolbeare y Hammond, 1971 en Van Horn y Van Merter, 1975).
[3] Se estudia para el caso de México D.F. los programas parciales en el periodo comprendido entre el año 1997 y 2006 y para el caso de Bogotá D.C. los planes parciales en el periodo comprendido entre 2000 y 2009.

Implementación – diseño es el proceso intermedio que existe posterior a la aprobación de la norma a nivel distrital que engloba las intervenciones y regulaciones en materia de desarrollo y ordenamiento urbano (los Decretos –Bogotá D.C.- y Acuerdos –México D.F.-) que obligan a piezas urbanas específicas a que cumplan determinadas características, ciertas regulaciones e intervenciones públicas y privadas. Es decir, es el proceso mediante el cual se movilizan actores y recursos gubernamentales orientados a un diseño de política complementario orientado a territorios concretos al interior de la ciudad.

Se sugiere que supera el ámbito del diseño, ya que contiene rasgos importantes del proceso de implementación. Se basa inicialmente en una decisión pública que obliga a la movilización actores y recursos gubernamentales, siguiendo una serie de rutinas y procedimientos, orientados a la generación de productos institucionales específicos. Sin embargo, no se puede afirmar de tajo que se trata de un proceso concreto de implementación, ya que el producto final de la puesta en marcha del aparato gubernamental es otro documento de naturaleza obligante dirigido a una pequeña escala de intervención en la ciudad. El instrumento, es esta etapa no tendría interacción directa con el problema público que pretende solucionar, rasgo trascendental de la implementación.

Los instrumentos de la política pública de ordenamiento urbano han sido estudiados desde un cantidad importante de trabajos académicos a partir de tres momentos analíticos: (1) *el problema público* y sus impactos económicos, sociales y territoriales que hace necesario la existencia de este tipo de instrumentos, (2) *el análisis normativo de los propósitos de la política*, concentrándose tanto en los debates en torno a las decisiones públicas que permitieron la expedición del marco jurídico como en las herramientas jurídico-administrativas que permiten y restringen el accionar de los gobiernos locales en materia ordenamiento y gestión de suelo urbano, y (3) *la evaluación de los resultados de la puesta en marcha de la política.*

Sin embargo, se percibe un vacío analítico entre los propósitos de la política expresados en el diseño macro de la misma, el proceso de *implementación - diseño* intermedio y los resultados concretos de este diseño; pareciera que se transitara linealmente de los "objetivos y metas" a la evaluación de los resultados de la política. Esto supondría que si una política no produce los resultados propuestos inicialmente, el motivo de este "fracaso" se debe a un mal diseño, lo que conduciría a observar y ajustar su diseño y así sucesivamente. Sin embargo, la mayoría de veces no es que no existan "*buenas*" políticas, sino que las restricciones existentes en el proceso de implementación transforman el diseño tanto en sus propósitos intermedios (inclusive en algunas

ocasiones los centrales), como en las formas para la obtención de éstos. Obviar estas restricciones de la implementación de la política, y en general el proceso de implementación en los análisis académicos que pretenden determinar factores de "fracaso" o "éxito", es un profundo error.

Este es el momento analítico donde se concentra la investigación: analizar las restricciones del proceso de *implementación - diseño* y determinar cómo éstas se encuentran plasmadas en algunos resultados de la política a partir del análisis de los programas y planes parciales en México D.F. y Bogotá D.C.

El primer capítulo desarrolla la discusión teórica en torno a los proceso de implementación de instrumentos de planeación en ordenamiento territorial a la luz de la teoría de la restricciones y de la regulación pública; en un segundo apartado se presenta la estrategia metodológica que dio soporte a la presente investigación basada en casos de estudio; en los capítulos tres y cuatro se abordan los estudios de caso de los instrumentos aplicados en la ciudades de Bogotá y México, aquí se presenta una breve descripción del diseño institucional de ambas ciudades, una descripción normativa de cada instrumento, enfatizando en cada producto institucional y las interacciones necesarias para la generación de cada uno de éstos y al final de cada capítulo se sistematizan y analizan los contenidos específicos del diseño de cada instrumento. En el quinto apartado se describen y analizan las principales restricciones que se expresan en el proceso de Implementación – Diseño de los planes y programas parciales, organizando cada una de éstas dependiendo la el origen de la restricción en endógenas y exógenas. Finalmente en el sexto capítulo se presentan las conclusiones generales de los dos casos de estudio en un análisis que vincula algunos elementos susceptibles de comparación tanto de la naturaleza como de los resultados mismos del proceso de Implementación – Diseño de los instrumentos.

1. El proceso de implementación – diseño de los instrumentos de la política de desarrollo y ordenamiento urbano: entre la planeación, la regulación y la financiación

Los denominados instrumentos de política no tienen una definición consensuada, o una clasificación unísona que pueda englobar su conjunto. Las diferentes aproximaciones a estos instrumentos se han concentrado en tres formas clásicas de abordarlos: (1) desde una evaluación normativa, concentrando su esfuerzo en el deber ser de cada instrumento (Tinbergen, 1956; Kirschen, 1964); (2) desde un esfuerzo descriptivo, es decir un "*intento de proporcionar una descripción cabal de las características de cada instrumento*" (McDonnell y Elmore, 1986; Hood, 1984; Linder S. y Peters G., 1993) y, (3) desde la forma como los instrumentos son vistos por los actores "*dentro y fuera del gobierno que eligen entre ellos y, más específicamente, en los criterios utilizados por esos actores para juzgar la conveniencia de los instrumentos para resolver los problemas de política*" (Linder S. y Peters G., 1993).

Para los propósitos de la presente investigación los instrumentos de política se clasificarán en dos categorías según los actores que pueden hacer uso de ellos. La primera es la gubernamental, que permite a la administración pública de cierto territorio alcanzar propósitos de políticas de gobierno específicas. Pueden ser instrumentos de política monetaria, de financiación del espacio construido de la ciudad o simplemente de recaudo de impuestos. La segunda, es una categoría asociada la *accountability*, en donde la ciudadanía y actores políticos no gubernamentales, a través de estos instrumentos, pretenden hacer cumplir mandatos plasmados en leyes o programas o simplemente generar nuevos mandatos con ciertos niveles de obligatoriedad, sustentados en propósitos superiores en donde el gobierno no ha respondido de manera efectiva.

Esta doble categorización de los instrumentos de política permite una aproximación básica a éstos desde los actores que pueden sacar algún tipo de rédito público con su aplicación y por medio de esto comprender los incentivos, interrelaciones y resultados del proceso *implementación – diseño* que se dan en la práctica. No se pretende hacer una discusión teórica sobre los instrumentos de política pública a la luz de la ciencia de las políticas de manera genérica, sino incluir este tipo de reflexiones asociadas de manera concreta a cada instrumento estudiado y su respectivo contexto institucional. Si se entienden estos instrumentos como un conjunto de piezas o aparatos diseñados para la consecución de objetivos de política, analizarlos extrayéndolos de la realidad de la política pública en cuestión sería limitado.

Siguiendo esta argumentación, a lo largo del documento se analizará cada instrumento dependiendo de sus propósitos declarados y el conjunto de actores a quien su aplicación favorecería o afectaría de mayor forma. El análisis a nivel teórico se concentrará en el proceso de *implementación – diseño,* enfatizando en la relación de estos instrumentos con las políticas de naturaleza regulatoria y la institucionalización de los procesos de planeación urbana participativa como decisión de política.

Por otra parte, en la discusión teórica sobre el binomio *implementación – diseño,* el primero tendrá mayor peso que el segundo, no sólo por el interés académico orientado hacia la comprensión del funcionamiento de las instituciones de gobierno más allá de la decisión, sino también por la asociación directa entre el funcionamiento organizacional y la teoría de las restricciones. Lo anterior, vinculando permanentemente esta discusión a la naturaleza y problemática misma del proceso de implementación de instrumentos de la política pública de desarrollo y ordenamiento territorial en las dos ciudades, haciendo un importante esfuerzo por realzar el vínculo teórico entre el papel de las personas de gobierno encargadas de ejecutar los instrumentos de política y las restricciones mismas del proceso.

1.1. La regulación pública y la planeación participativa en el desarrollo y ordenamiento urbano como decisiones de política

Los procesos de implementación de políticas públicas que pretenden regular el comportamiento de agentes económicos son sin lugar a duda más complejos cuando se intentan llevar a cabo en contextos urbanos en donde las instituciones políticas y de gobierno son débiles. Más aún, cuando la denominada *"crisis de representación política"* cimienta de manera permanente dudas sobre una posible sumisión de las estructuras formales de gobierno hacía diferentes poderes de facto en la realidad urbana.

Este debate tiene sus raíces en dos corrientes teóricas ubicadas en orillas contrarias. Por un lado, desde la teoría de la Agencia,[4] se afirma que existen problemas de agencia cuando los costos de monitoreo son muy altos para *el principal*[5] por la asimetría de la información, ya que los intereses de los representantes políticos se apartan de manera significativa de los intereses de los

[4] O también denominada Teoría Principal - Agente desarrollada en el ámbito de la administración empresarial en la década de los setenta por Spence y Zeckhauser, la cual ve a la compañía como una forma especial de aplicación de un contrato, el cual regula las relaciones y funciones desempeñadas por un propietario (principal) y un ejecutor (agente). Ver Spence y Zeckhauser, 1971.

[5] Desde análisis politológico de la representación política en las democracias modernas, basado en la teoría de la agencia, se entiende que *el principal* es el elector, es decir el ciudadano que con su voto genera un tipo de contrato con el electo y *el agente* es el representante político que con el voto del principal accede a cargos públicos remunerados.

representados. Estos costos son uno de los principales argumentos de la "*crisis de la representación política*", pues se afirma que cada vez son más altos, ya que la distancia existente entre los intereses de los representantes y los representados, y por ende las estrategias y prácticas puestas en marcha para su consecución, es cada vez más grande.

La otra corriente se encuentra ubicada en el estructuralismo. En términos generales, se afirma que las decisiones y prácticas de las personas encargadas de ejercer gobierno en las democracias burguesas se encuentran condicionadas irreparablemente por los intereses del capital. Bajo este determinismo, los representantes políticos que integran el gobierno son producto de negociaciones entre las personas que detentan el capital y sus actuaciones se encuentran orientadas exclusivamente a la reproducción del mismo. Siguiendo esta argumentación, la distancia entre el sentir popular y los representantes políticos sería abismal.

Sumado a esto se pueden encontrar algunas raíces de esta crisis en la década de los setenta, plasmadas de forma clara en el libro que sirvió de diagnóstico para el conjunto de reformas de corte neoliberal acaecidas en la década de los ochenta: *La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la comisión trilateral.* En este documento se afirma que la ingobernabilidad existente en el momento era producto de la distancia entre las demandas sociales –expresadas tanto por movimientos sociales reivindicatorios como por los representantes políticos que hacían suyas muchas de estas demandas- y la capacidad real de respuesta del gobierno.

Además de evidenciar el término "*Sobrecarga*" (Crozier, Huntington y Watanuki; 1973), se devela algo crucial para la presente reflexión: la necesidad de abrir espacios de participación institucionales en los procesos de planeación, no sólo para garantizar ciertos niveles de legitimidad necesarios para ejercer gobierno, sino también para que en el mismo ejercicio se afirmara y socializara el concepto de recursos públicos limitados.

A partir de esto se redefine el papel de la sociedad –específicamente el de los ciudadanos con intención de participar en la deliberación de las decisiones públicas- y su relación con el gobierno. Los argumentos para esta redefinición se sustentan en las tesis brevemente expuestas. La "*crisis de la representación política*" se ve parcialmente remplazada por los procesos de planeación participativa de la inversión y la regulación pública bajo la afirmación que supone que éstos sólo pueden tener un vínculo con la realidad si se hace con los posibles beneficiarios de la misma, pues se cree que sólo las personas que viven ciertas realidades son capaces de decidir

acertadamente las medidas públicas favorables para su futuro. A partir este tipo de prácticas se disminuyen de manera sustancial los *costos de agencia* y los intereses asociados a grupos de poder se verían relegados por la "*participación popular*".

Por otro lado, la "*crisis de gobernabilidad*" asociada a la poca o nula legitimidad por el escaso poder de respuesta gubernamental a las necesidades y reivindicaciones sociales, se ve en parte paliada al vincular a diferentes sectores sociales a los procesos de decisión pública haciéndolos no solamente posibles beneficiarios, sino también co-responsables de la acción gubernamental. Esta es una transformación primordial en el ejercicio de gobierno que en algunos países desarrollados se viene observando durante la última década. No sólo la vinculación de los sectores no gubernamentales en los procesos decisorios, sino también en la puesta en marcha y evaluación de las mismas.

A pesar que la vinculación de actores no gubernamentales a las diferentes etapas de las políticas públicas cada vez es más amplia, las dudas sobre el papel del "*sistema de representación política*" existente en las democracias latinoamericanas aún es latente. Sin embargo, no todo es atribuible a los fallos de la representación. Las restricciones en la aplicación de diferentes políticas, y en especial aquellas que tienen matices regulatorios, provienen de diferentes ámbitos y se expresan en momentos específicos de la aplicación de la decisión política.

En las restricciones de los procesos de planeación territorial que tienen como propósito central la regulación de agentes económicos -si bien no se puede afirmar de tajo lo que Przweworski y Wallerstein denominan "*una dependencia estructural del Estado* -gobierno- *frente al capital*"[6]-, es claro que los intereses económicos limitan las decisiones políticas y el alcance de las mismas en contextos determinados, no por una contradicción innata entre intereses públicos e intereses privados, sino básicamente por la forma como son distribuidos los recursos (en la mayoría de ocasiones escasos) en las economías y democracias contemporáneas.

Esta distribución de recursos se hace mediante dos vías (dependiendo la organización institucional y el contexto sociopolítico una se acentúa más que la otra): el Mercado y el Estado. En este sentido, y siguiendo la argumentación de Przweworski, los individuos tienen una doble

[6] Sobre este concepto afirman que en cualquier economía capitalista, el Estado sin importar quien ocupe su cima, quién haya elegido a tal ocupante, y con qué intenciones, está restringido por el hecho de que las decisiones económicas cruciales, las que afectan el empleo y la inversión, son una prerrogativa privada. Przweworski Adam. Las restricciones económicas de las decisiones públicas. Revista Internacional de Filosofía Política No. 6. Madrid.1995.

connotación: la de agentes económicos y la de ciudadanos. Bajo este argumento el "Estado - gobierno- es un mecanismo centralizado que obliga a los agentes económicos a hacer aquello que no hubiesen elegido hacer de forma voluntaria y el mercado es un mecanismo descentralizado en donde las familias y las empresas deciden como asignar los recursos que poseen".[7]

Estas atribuciones que tienen los gobiernos de regular las actividades de los agentes económicos buscan "*afectar directamente el comportamiento de agentes del sector privado para que éste sea compatible con el interés público*" (Mariscal, 2008). Bajo este argumento existiría una tensión entre intereses privados y algunos intereses públicos cuando los agentes económicos son obligados por parte del Estado a hacer algo que no harían siguiendo una lógica racional de maximización de beneficios.

Sin embargo, parece falsa la dicotomía "natural" entre intereses individuales e intereses públicos por la misma forma como es concebido el interés público desde la práctica de las democracias representativas. Lo anterior, ya que en nuestras sociedades quienes determinan cuál es el interés público son aquellos individuos que se encuentran en cargos de representación política, los cuales representan[8] los intereses de un cúmulo de ciudadanos o agentes económicos individuales que lo eligieron a través de su voto como actor público. Sin embargo, sus decisiones, las que se denominan públicas "en función del interés público", son funcionales, en teoría, a los intereses más representativos de los agentes económicos individuales (intereses que necesariamente no son contraproducentes al conjunto de la sociedad).

En este sentido y siguiendo la caracterización realizada por March y Olsen sobre los procesos que sustentan los sistemas políticos, se considera que las decisiones políticas pueden surgir de dos procesos distintos: agregativo o integrativo. El primero se basa en la negociación de intereses en escenarios conflictivos en los cuales los individuos "*aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras*". Por su parte el proceso integrativo se sustenta en una dinámica de construcción conjunta de preferencias compartidas, en donde los actores involucrados dan forma a ciertas preferencias distintas a las que inicialmente tenían. En estos dos procesos los intereses, el conflicto y la negociación son el eje central mediante el cual los gobiernos trazan las fronteras entre los ámbitos de acción entre gobiernos y el mercado.

---

[7] Ibidem.

[8] Es necesario generar los incentivos necesarios para poder alinear los intereses de los representantes con los de los representados para evitar o reducir lo que la teoría de la agencia denomina "costos de agencia".

Estas fronteras entre las acciones de los gobiernos y los mercados se definen constantemente, pues al estar ambas instancias impregnadas de los intereses de agentes económicos (en general, ambos buscan la maximización de sus beneficios,[9] unos mediante los votos y otros mediante la combinación de bienes y servicios que les generen la mayor utilidad posible), el conflicto y la negociación de los mismos son el mecanismo mediante el cual estas fronteras se establecen y redefinen.

Las políticas que pretenden regular los comportamientos de los agentes económicos asociados a los mercados del suelo e inmobiliario no escapan a esta lógica, ya que tanto las decisiones y el alcance de las mismas, como la puesta en marcha de estas decisiones son producto de un proceso de conflicto-negociación de intereses en torno a la forma como se configuran las intervenciones físicas en el suelo urbano de las ciudades.

Al ser el suelo un elemento de soporte de cualquier actividad humana, la política del suelo "*se convierte en un recurso para lograr objetivos sociales (bienestar) y económicos (eficiencia) en un ambiente físico*",[10] se erige como una política de apoyo para otras políticas y se le otorgan unas connotaciones particulares como: (1) crear una oferta de suelo que responda en cantidad y momento a las necesidades de las ciudades, (2) tener continuidad en el tiempo, (3) mantener el control sobre el destino final y (4) en ciertos casos, sustituir la lógica de mercado por una de desarrollo social.[11]

Entonces la discusión central no es sí se debe o no se debe regular el mercado del suelo construido mediante una política sino, como lo afirma Morales Schechinger, la discusión se concentra en "*la naturaleza de la regulación*" ya que todos los países del mundo regulan el mercado del suelo urbano[12] "*y sus ciudades ponen en operación instrumentos de gestión de suelo específicos que influyen en la cantidad, calidad y precio que se ofrece en el mercado*".[13]

---

[9] Existe una corriente de pensamiento que demuestra en algunos casos que las decisiones de los individuos no sólo son motivadas por la maximización de sus intereses y beneficios, sino en principios de cooperación y confianza. (Ostrom y Walker, 2002)

[10] Kunz B. Ignacio. Instrumentos para la gestión del suelo. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005.

[11] Ibidem.

[12] Algunas ciudades usan la vía de la propiedad pública del suelo como en las ciudades de Hong Kong, La Habana y Nueva York; otras la vía fiscal, como en Sydney y Wellington; otras la vía de la venta de derechos de desarrollo como Sao Paulo y Lyón y otras, la vía de responsabilidades urbanísticas a los propietarios como Madrid y Bogotá. En Morales Schechinger Carlos y Méndez Luís Enrique. Para entender el plan urbano y el mercado de suelo: unos conceptos iniciales. México. 2003.

[13] Ibidem.

La teoría económica neoclásica afirma que la regulación de los mercados surge cuando se presentan fallas en el mercado. Éstas se encuentran asociadas con las características propias de los bienes o servicios en cuestión que impiden alcanzar situaciones de competencia. El mercado de suelo e inmobiliario tiene dos principales fallas que obligan la intervención del gobierno: (1) la oferta no atiende una proporción importante de demandantes y (2) el requerimiento tácito de los agentes oferentes del bien[14] de la existencia de bienes públicos para que la oferta y la demanda concreten su intercambio. Estos fallos del mercado hacen necesario restringir algunas libertades del mercado por instrumentos regulatorios para mejorar la asignación de los recursos y la eficiencia productiva.

La intervención de los gobiernos en el mercado de suelo urbano se puede establecer en "cuatro líneas fundamentales de incidencia": (1) Mediante la vía fiscal. Esto es cuando el Estado cobra impuestos sobre el suelo urbano, esto lógicamente incide en los precios como en la tenencia del suelo; (2) mediante la reglamentación urbana, que se refiere específicamente a las regulaciones asociadas a las normas sobre los usos del suelo urbano y sobre las densidades o aprovechamientos urbanísticos; (3) mediante la provisión pública directa de infraestructura, a través de la cual se incide directamente en los precios, y, (4) la incidencia que ejerce el Estado como agente activo en el mercado del suelo, tanto como propietario de tierras como productor de espacio construido. (Jaramillo, 1994)

Bajo estas ideas la regulación de los gobiernos en el mercado de suelo configura una política de gestión de suelo urbano, entendiendo ésta como "*el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, dirigidas a alcanzar los objetivos éticos y políticos que asume una determinada comunidad política en los procesos de transformación, ocupación y conservación de un territorio, o de manera aún más simple, todas las acciones tendientes a asignar unas reglas de juego para la utilización a los terrenos, dirigidas a la distribución de derechos entre los propietarios y la colectividad*".[15]

Aunque se requieren condiciones objetivas para que se diseñen e implementen políticas de suelo ambiciosas bajo unos objetivos éticos que emanen principios de equidad e inclusión, el entorno en que se mueven los sistemas políticos en algunos países en América Latina son claramente hostiles, ya que algunos intereses privados, asociados a los agentes inmobiliarios que claramente

[14] La oferta del suelo construido requiere de redes viales, de acueducto, de alcantarillado, de electricidad, etc., para que su producto pueda consolidarse como tal.

[15] Maldonado, 2003, retomando las definiciones adoptadas de Comby Joseph, Renard Vincent "Les politiques foncières". París. PUF. 1996.

se ven beneficiados por el alto precio del suelo construido, asedian tanto los espacios de decisión política como los espacios burocráticos de implementación de la misma. Como lo afirma Eugenio Rivera,[16] al ser los políticos y reguladores agentes maximizadores de sus propios intereses son susceptibles de que los grupos de interés, mediante la provisión de apoyo financiero, influyan el resultado del proceso regulador.

En este sentido es importante determinar qué tipo de decisión política se produce de la interacción, en algunos casos conflictiva, de (1) los intereses de los representantes políticos,[17] (2) los intereses de los agentes económicos asociados al mercado del suelo e inmobiliario y, (3) los intereses expresados en demandas de las organizaciones sociales y comunitarias asociadas al acceso a suelo urbano construido.

Es entonces necesario determinar la naturaleza de la decisión política y las herramientas concretas con las que pretende regular las intervenciones de los agentes productores de espacio construido en las ciudades. Asociar la naturaleza con las herramientas y con los marcos jurídicos vigentes es una tarea necesaria para lograr determinar el alcance de la decisión. Ya que es conocido que las políticas públicas de naturaleza regulatoria se encuentran asociadas inseparablemente con el derecho, ya que prohibir o restringir actividades de los individuos que habitan una jurisdicción territorial se vincula directamente con (1) el ámbito de los derechos y los deberes estipulados concretamente en las estructuras legislativas y (2) con los jueces que interpretan la naturaleza y espíritu de las leyes. Lo anterior, ya que lo que permite al propietario privado oponer su poder a la intervención -regulación- estatal -gubernamental- "*es, ni más ni menos, sus derechos de propiedad*".[18]

La forma como los individuos interpretan y aceptan el orden jurídico depende de los productos y los grupos beneficiarios de las decisiones legales producidas históricamente por este orden. Puede entenderse como "*un recurso para proteger a los ciudadanos de los excesos privados y públicos*"[19] o simplemente, como una herramienta al servicio de grupos poderosos para vulnerar "legalmente" los derechos de un porcentaje importante de la población. Lejos de ser una versión neutra y unívoca estas decisiones jurídicas "*están marcados por la ideología y la cultura jurídico*

[16] Rivera, Eugenio. Teorías de la regulación. Un análisis desde la perspectiva de las políticas públicas. Documentos de trabajo, CIDE, Número 133, México, Octubre 2003.
[17] Estos intereses pueden ser los mismos que los de algunos de los dos intereses subsiguientes, claro está si no existen problemas de agencia entre representados y representantes.
[18] Azuela Antonio. La ciudad, la propiedad privada y el derecho. Miguel Ángel Porrúa. México. 1989.
[19] Calderón, Julio, Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina.Lincoln Institute Research Report. 1999.

política de sus autores, de modo que, para conocer el contenido normativo de una institución, siempre es necesario hacer una interpretación de tales textos".[20]

Uno de los aspectos que pueden determinar la esencia de las decisiones políticas y de las innovaciones jurídicas es su relación con el régimen de propiedad, ya que como lo afirma Azuela (1989) lo que se estudia –decisiones como innovación jurídica- como fenómeno social no es el suelo, sino la "*propiedad sobre el mismo*".[21] En este sentido, resulta relevante la fuerte influencia de la doctrina de la función social de la propiedad en la mayoría de legislaciones latinoamericanas, influencia que en la mayoría de legislaciones no pasa de ser una declaración grandilocuente que carece de herramientas reglamentarias concretas que permitan materializarla.

La transformación que propone esta doctrina a los diferentes regímenes jurídicos es la obligación que tiene la propiedad privada de contribuir al desarrollo de los objetivos superiores que en materia de desarrollo urbano trazan los gobiernos. Bajo este enfoque los derechos de propiedad urbana quedan en una escala jerárquicamente inferior que los derechos que tiene la colectividad sobre la posesión, los usos y usufructos de la propiedad urbana.

Por esto, uno de los elementos más claros de las redefiniciones contemporáneas del derecho de propiedad tiende a restituir los vínculos entre uso y obligación y a recuperar el principio de la solidaridad.[22] Las obligaciones que tienen los propietarios se transforman progresivamente en obligaciones contratadas por un individuo y no determinadas únicamente por su característica de propietario urbano, es decir, el cambio fundamental es la separación entre el derecho de propiedad y el derecho a construir y a usar la propiedad a voluntad de los que tienen la posesión urbana, ya que se entiende que las plusvalías generadas de los derechos de construcción no pertenecen exclusivamente a los propietarios de la tierra, ya que éstas son producto del esfuerzo urbanística público.

La propiedad urbana, en suma, es una propiedad limitada[23] sometida a una serie de restricciones y regulaciones de carácter formal. Es a su vez una *propiedad teleológica,*[24] ya que tiene finalidades sociales y ecológicas que superan y condicionan las decisiones individuales de los

ARCHIVO HISTÓRICO
ACADEMIA DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN

[20] Azuela Antonio. La ciudad, la propiedad privada y el derecho. Miguel Ángel Porrúa. México. 1989.
[21] Azuela Antonio. Introducción. Perspectivas Urbanas: temas críticos en la política de suelo en América Latina. En Smolka y Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. 2007.
[22] Maria Mercedes Maldonado. La propiedad en a constitución colombiana de 1991. Superando la tradición del código civil. 2001.
[23] Brewer-Carias Allan. Urbanismo y propiedad privada. Jurídica venezolana. 1980.
[24] Ibid.

propietarios, además de encontrarse regulada, y en muchas ocasiones pre-destinada a ciertos usos por documentos oficiales de ordenamiento territorial expedidos por autoridades públicas urbanas. [25]

1.2. La lógica burocrática en la implementación - diseño de las políticas públicas y la teoría de las restricciones (TOC)[26]

La teoría de las restricciones desarrollada a inicios de la década de los ochenta por el físico Israelí Eliyahu Goldratt,[27] se encuentra basada en la comprensión de los procesos empresariales desde la lógica de la causa – efecto,[28] detectando formas de mejora permanente orientando éstas a garantizar el principio de continuidad empresarial.

La TOC tiene como principal sustento la teoría de los sistemas, ya que su "*punto de partida es la consideración de que los sistemas son teleológicos*" (Aguilera, 2000; 54), y el propósito central de toda empresa es ""*ganar dinero en el presente, como también garantizar su permanencia en el futuro*" (Goldratt, 1993). A partir de este se estructuran los procesos, interrelaciones y productos de sus subsistemas. Se basa en la afirmación que cada proceso productivo en el cual están en constante interacción múltiples actores avanza a la velocidad del paso más lento. A partir de esto, se identifican los factores limitantes -restricciones- que lo hace lento, diseñando posteriormente una estrategia para la superación de los mismos. Se entiende que en cada empresa existe por lo menos una restricción en el proceso de bien o servicio producido, ya que si no fuera así la empresa generaría ganancias ilimitadas.

La naturaleza teleológica de las organizaciones es tanto el punto de partida como el de llegada. A la luz de su propósito central se analizan las interacciones, los procesos y procedimientos. En palabras de Goldratt: "*toda acción tomada por cualquier nivel de la empresa debería ser juzgada por su impacto global sobre el propósito de la organización. Eso implica que, antes de*

[25] Esto se expresa en los instrumentos de ordenamiento territorial de diferente escala, en donde por medio de estos se destinan suelos a: la conservación ambiental, infraestructura de movilidad, equipamientos públicos, mega proyectos urbanos, etc. Igualmente se destinan los usos de suelos: si es habitacional, industrial, comercial, mixto, desarrollo educativo, etc.

[26] Conocida así por sus siglas en ingles Theory of constraints. Esta teoría fue introducida en 1984 por el físico Israelí Goldratt en el libro The Goal.

[27] Otros autores afirman que las TOC nace del trabajo de diversos investigadores de todo el mundo y como evidencia señalan algunas características de esta teoría que no fueron desarrollados por Goldratt. Entre ellas se mencionan: la teoría de colas, el costeo directo y la simulación ya se utilizaban en la década de los cincuenta. Valencia, Ramón. Teoría de las restricciones: un acercamiento. Revista ciencia administrativa. Año 2002 volumen no 1. Universidad Veracruzana. México 2002.

[28] Tiene su origen en programas fundamentados en la programación lineal, siendo utilizada inicialmente en el ambiente de la fábrica.

lidiar con los mejoramientos de cualquier parte del sistema, primero necesitamos saber cuál es la meta del mismo y las medidas que va a permitir que podamos juzgar el impacto de cualquier sistema y de cualquier acción local sobre esa meta global" (Goldratt, 1993).

Según esta teoría, las restricciones pueden categorizarse en dos grandes ámbitos: las físicas o de procesos y las de política. Las primeras, hacen referencia a la imposibilidad de suplir las necesidades del mercado en donde se desenvuelve la empresa y pueden estar vinculadas, entre otras, a la poca disponibilidad de materias primas, de mano de obra calificada o de tecnología de punta. Las de política, son las restricciones que se encuentran asociadas a las diferentes reglas que gobiernan el proceso productivo, son aquellas que posibilitan o dificultan este proceso. Pueden ser los manuales de operación, los procedimientos establecidos, los incentivos formales de producción o el congelamiento de horas extras.

El enfoque de análisis de las restricciones de la TOC se basa en cuatro grandes pasos: (1) identificar ubicación y magnitud de la restricción, (2) explotar las restricciones del sistema, (3) subordinar todo a la restricción anterior y (4) elevar las restricciones del sistema. Esto quiere decir que después de identificada la restricción es necesario llevarla al límite obteniendo la mayor producción reduciendo su impacto negativo, posteriormente volver a la restricción anterior -que tiene un impacto permitido sobre el proceso de producción- y avanzar según su ritmo y finalmente, diseñar un programa de mejoramiento de esta "restricción anterior" para poder maximizar las utilidades de la empresa.

Asociar la teoría de las restricciones con los procesos de implementación de políticas públicas, más que tratar de adaptar de manera forzada las técnicas y metodologías propias de los procesos productivos con ánimo de lucro, lo que pretende es reconocer el aporte -y por supuesto las limitaciones- que las prácticas gerenciales han dado a la teoría de la administración pública, especialmente a la corriente denominada *Nueva Gestión Pública* (NPM).[29] Entendiendo que una de las dos principales ciencias que alimentan el *Estudios de las Políticas,* específicamente el de la implementación, es la administración pública.

En la actual revisión bibliográfica no se encontró mención alguna a la interrelación entre la *teoría de las restricciones y el estudio de las políticas.* Sin embargo, la forma como se

[29] Conocida así por sus siglas en ingles *New Public Managment.* Hace referencia a la corriente de la administración pública que se puso en marcha en la década de los ochenta la cual tiene como principal propósito vincular principios gerenciales en el desarrollo del ejercicio de gobierno, especialmente lo relacionado con altos grados de eficacia y eficiencia en la inversión pública.

aproximan diferentes artículos que analizan políticas a su objeto de estudio es similar a la descrita por Goldratt en los ochenta. Tal vez porque la causalidad asociada a los propósitos de la acción gubernamental es un elemento de análisis común, o en otros términos un paso obligado, de los diferentes investigadores que abordan estos temas de gobierno y políticas.

Las restricciones en los procesos de aplicación de políticas públicas son analizadas a través de los propósitos de la política. La visión teleológica de la teoría sistemas es el principal insumo de análisis, ya que la intención central es vincular los diferentes procesos asociados a la consecución del objetivo máximo de la política con los productos parciales y la forma como se generan estos.

El análisis de la aplicación de los instrumentos de planeación urbana no escapa a esta lógica, viendo éstos como un subsistema, con unos propósitos intermedios específicos, como parte de la cadena causal necesaria para la concreción de los objetivos superiores de la política. Sin embargo, los propósitos intermedios que nacen de la movilización de los instrumentos de política en algunas circunstancias se vuelven objetivos de política en sí. Es decir, el hecho mismo que se pueda aplicar un instrumento que permita planear de manera participativa el desarrollo urbano de cierta circunscripción territorial o que se pueda aplicar un instrumento que regule las intervenciones privadas sobre el suelo urbano, es considerado en algunas ocasiones, como logro concreto de política, sin importar que el impacto que tenga la aplicación misma de los instrumentos sobre el territorio sea mínima o nula.

Esto puede explicar en parte que los estudios sobre los instrumentos de la políticas en materia de ordenamiento territorial[30] hayan tenido un especial y reiterado abandono hacía el proceso de descripción y análisis de la implementación. Abandono que se aumenta cuando ésta se encuentra asociada a un proceso de diseño complementario de política. La razón principal es la falsa frontera existente entre política y administración pública, la cual plantea como principal proposición, la idea que los políticos deciden y los empleados públicos encargados de la implementación en un proceso lineal, ya señalado.

Si bien los hechos no niegan la necesidad histórica de separar el sistema político que toma decisiones públicas del aparato burocrático que pretende concretarlas (ámbito natural de la implementación), es claro que en los procesos de aplicación de políticas públicas se toman

[30] En general se percibe un vacío importante en la disciplina de las políticas públicas del análisis en conjunto de las políticas de ordenamiento territorial, los estudios han estado concentrado en las políticas de vivienda.

decisiones de orden político[31], se negocian intereses al interior de diversas relaciones de naturaleza conflictiva (especialmente cuando la política implica una regulación de las actuaciones de agentes económicos al interior de los mercados) y se moldean comportamientos de los diferentes actores mediante el establecimiento de incentivos y restricciones a los agentes; los productos de este tipo de prácticas condicionan de manera decisiva los resultados de la política.

Este último punto es de especial atención, ya que en el momento en que se entronca de manera exitosa el proceso regulatorio, las prácticas de los actores en torno a lo regulado se vuelve un movimiento casi natural; la costumbre, producto de los incentivos –positivos y negativos- y las restricciones en torno a lo regulado, suelen ser el principal factor de cambio de las prácticas que previamente se identificaron como nocivas para un segmento importante de la colectividad.

Esta cuestión de entender de forma dicotómica la política y la implementación de la misma, o en términos generales la política y la burocracia, genera un gran interés en la obra de Guy Peters[32] en donde asegura que en ciertas circunstancias esta separación es funcional a los intereses de ambos tipo de actores. Los administradores tendrían un doble incentivo: (1) Les permitiría "*participar en política (organizativa antes que partidista) sin tener que responder políticamente por los resultados de sus acciones*" y (2) "*podrían participar en la elaboración de políticas – presumiblemente utilizando criterios legales o técnicos en sus decisiones- sin la intervención de actores políticos que de otro modo podrían reconocer influencias políticas o ideológicas sobre las políticas y exigir su modificación*".

Por su parte a los actores políticos y gubernamentales les facilita muchas de sus decisiones, pues al transferir ciertas decisiones a los niveles administrativos, no tendrán que enfrentarse a la opinión pública y por ende esto no afectará una posterior elección. "*Esto hace que muchas funciones gubernamentales importantes se transfieran del control político partidista a las oficinas, burocracias y élites tecnocráticas independientes*". Sin embargo, perpetuar esta tajante diferenciación entre las funciones políticas y administrativas, podría someter las decisiones políticas en instancias administrativas de implementación a "*otro tipo de influencias políticas,*

[31] Es muy poco lo que las palabras contenidas en una decisión o una ley pueden determinar por si mismas y enunciar que cualquier política es apenas el primer momento de todo un proceso crucial en el que se determina lo que ocurrirá y quienes serán los afectados positiva o negativamente por lo que ocurrirá. (Dolbeare y Hammond, 1971 en Van Horn y Van Merter, 1975)

[32] Peters Guy. La política de la burocracia. Fondo de Cultura Económica. México. 1995.

incluso más malignas, porque habiendo sido declaradas extintas resultan más difíciles de identificar y controlar por la ciudadanía." (Peters, 1995)

Bajo este argumento que relaciona intrínsecamente lo político con lo burocrático, es necesario, en primer lugar afirmar la necesaria separación de los escenarios de decisión política de los de implementación de las mismas. Sin embargo, esto no significa que al interior de las estructuras administrativas encargadas del proceso de implementación no se tomen decisiones políticas. La principal diferencia de la definición inicial, en donde lo político no tenía cabida en los procesos burocráticos y viceversa, es la diferenciación entre decisiones políticas de orden superior (aquellas que por su importancia requieren debate público y ciertos niveles de consenso entre los actores relevantes) y las decisiones políticas de carácter instrumental (aquellas que son necesarias tomar por las personas encargadas de los procesos de implementación que permiten cumplir las decisiones políticas de orden superior). Las primeras son potestad de las personas que integran escenarios de representación política (institucional y sectorial) y las segundas son potestad de los empleados públicos encargados del proceso de implementación.

Asumiendo esta nueva caracterización de las decisiones políticas entre los escenarios de representación política y los organizacionales, es posible analizar de forma más sensata el estudio de los procesos, flujos y productos organizacionales asociados a la implementación de políticas. Redimensionar el papel de las entidades ejecutoras de las políticas con estas nuevas características permite analizar nuevos perfiles y comportamientos organizacionales, basados en esas decisiones instrumentales que permiten superar la visión lineal y simplista de seguimiento procedimientos y órdenes jerárquicamente estructuradas.

En este sentido, los esfuerzos por concretar la regulación del mercado de suelo e inmobiliario en las ciudades Latinoamericanas ha sido uno de los temas relevantes en las agendas de los gobiernos y en general, en la discusión en torno de la gestión urbana. Este esfuerzo se encuentra claramente asociado con la fortaleza y credibilidad de las instituciones políticas de las ciudades, ya que los gobiernos nacionales en todos los paises latinoamericanos cedieron en gran parte a los gobiernos locales la competencia de regular y planear el ordenamiento territorial.

Es claro que el problema de las ciudades latinoamericanas no es la ausencia de políticas de gestión de suelo, es tanto "*la escasez de buenas políticas de suelo*" (Smolka y Mullahy, 2007; 35), cómo la posibilidad real de implementar de manera exitosa políticas regulatorias en contextos conflictivos. Pues en la gran mayoría de oportunidades existe una amplia brecha entre

las intenciones explícitas de una política y la capacidad de concretarla por parte del aparato burocrático. Como lo plantea Aguilar (1993): "*la política en el momento que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones*"[33] (Aguilar, 1993). El proceso de implementación representa uno de los retos más importantes en la política de gestión de suelo, pues es de difícil manejo, ya que en él concurren una gran cantidad y variedad de actores, cada uno con sus propios intereses, incentivos y restricciones.

En este proceso de implementación las restricciones deben ser un tema central de análisis en el proceso decisional (qué debe hacerse) y en el diseño de la política (cómo hacerlo), ya que partiendo de lo factible,[34] los resultados esperados deben ser contrastados tanto con la capacidad burocrático - institucional con la que cuenta cada gobierno, como con los contextos sociales, económicos, políticos y culturales que rodea la implementación de la política.

En políticas de planeación y regulación de los mercados de suelo e inmobiliarios es muy común tener contextos claramente adversos para su implementación. Sin embargo, la existencia de estos contextos no significa que no deba existir una política de este tipo. Lo que se argumenta es que entre más conocimiento se tenga sobre las condiciones de este contexto, mayores van a ser las posibilidades de dotar de herramientas jurídicas y técnicas a los encargados de la implementación desde el proceso decisional y de diseño.

En ningún momento se sugiere que ante contextos adversos de implementación se deban dejar de tomar decisiones políticas o detener los procesos regulatorios, sino en la medida que se conocen este tipo de restricciones se pueden diseñar mejores políticas y procesos formales de regulación, y no necesariamente condenarlas al fracaso al ignorar las restricciones de los contextos, suponiendo cándidamente que los mecanismos de implementación de una política se reducen a proceso lineales basados en rutinas burocráticas.

Aunado a esto, se deben tener en cuenta en los procesos de regulación pública la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa; el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en

[33] Aguilar V. Luis F. La implementación de las políticas. Estudio introductorio. Miguel Angel Porrúa. México. 1993.

[34] Debido a las limitaciones intrínsecas de los modelos de optimización y a la naturaleza particular de los procesos gubernamentales de toma de decisiones, la factibilidad –y no la optimalidad- es el objetivo realista que debe plantearse el análisis de las políticas. Majone Giandomenico. La factibilidad de las políticas sociales. 1975.

términos racionales y, el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia (Rein y Rabinovitz, 1978). Estos imperativos resultan claves para el proceso de implementación de las decisiones públicas que tienden a regular el comportamiento de los actores que pretenden intervenir –o vienen interviniendo- cierto territorio, especialmente la armonización entre el primer imperativo y el último, ya que al ser una política que tiende a regular el comportamiento de agentes económicos -regulación que obliga a estos agentes hacer o dejar de hacer algo que no harían sin la intervención del Estado- , se encuentra propensa a altos grados de conflictividad entre los actores que intervienen en la implementación. Para esto es necesario un soporte jurídico fuerte, en la medida de las posibilidades adoptado con altos grados de consenso socio-político.

Las restricciones de los procesos de implementación en los procesos regulatorios se pueden organizar en dos grandes grupos: endógenas o de proceso y exógenas o de contexto. A diferencia de la categorización que hace la Teoría de las Restricciones, en donde sus dos grupos de restricciones –de proceso y de política- se encuentran asociados directamente a la estructura organizativa encargada del proceso productivo y cualquier tipo de correctivo se encuentra ubicado en alguna parte del proceso interno de la organización; en la presente categorización las restricciones se clasifican en dos ámbitos de distinta naturaleza. En el primero, se encuentran las restricciones asociadas al funcionamiento de la estructura organizativa. El segundo, por su parte contiene las restricciones asociadas al contexto o entorno organizacional.

Las restricciones endógenas o de proceso se encuentran asociadas tanto a las capacidades técnicas y operativas[35] para conciliar, negociar, intervenir y/o transformar cierta realidad por parte de las instancias gubernamentales encargadas de la implementación, como a las reglas formales que incentivan y restringen ciertos comportamientos e interacciones de los encargados de los procesos de implementación. Por su parte, las restricciones exógenas o de contexto, se encuentran asociadas a la forma cómo los diferentes actores (políticos, sociales, jurídicos y económicos) reaccionan y generan estrategias orientadas a influir el proceso de implementación condicionando su ejecución.

En lo concerniente a la regulación de los mercados del suelo Smolka y Mullahy (2007) señalan una serie de restricciones para la aplicación eficaz de la política en varios países Latinoamericanos, al asegurar que "*emerge una tendencia general común en la región que*

[35] Hace referencia a la serie de recursos tanto humanos como físicos con los que cuenta un aparato gubernamental para transformar ciertas realidades.

indica un rendimiento y unos resultados deficientes". Si bien estos autores no le atribuyen exclusivamente la deficiencia de resultados al proceso de implementación, más bien hacen especial énfasis en su texto sobre la "*ausencia de buenas políticas*", este apartado hace referencia específica a restricciones asociadas con falencias del diseño de la política que inciden en un rendimiento bajo en materia de regulación por parte de las entidades públicas.

Los énfasis que estos dos autores les asignan a los gobiernos urbanos para una eficaz implementación están orientados a "*superar la falta de condiciones administrativas adecuadas, y recursos humanos y técnicos*". En las cuatro restricciones[36] que enuncian se logra identificar que el entorno y las relaciones institucionales cuando no son fluidas y armónicas pueden presentarse como fuertes restricciones de la implementación.

Recapitulando, para el análisis de implementación de políticas públicas de naturaleza regulatoria es necesario tener tres nociones centrales: (1) Las instancias administrativas encargadas del proceso de implementación suelen tomar decisiones de orden político instrumental, reestructuran los objetivos, alcances y metas de las políticas y negocian intereses en contextos conflictivos, (2) existen tres imperativos - legal, imperativo racional burocrático y de conciliación de intereses- tanto para los encargados del proceso de implementación como para los actores afectados por éste, los cuales en algunas circunstancias entran en conflicto, y, (3) Las restricciones en la implementación de la política pública son de dos órdenes: endógenas y exógenas, las cuales se estructuran a partir de reglas formales, rutinas, interacciones conflictivas, intereses, incentivos (positivos y negativos) y restricciones (tanto a los encargados de regular como a los regulados).

[36] Recursos no disponibles o sin explotar, falta de información o de capacidad para usarla, falta de dialogo entre los planificadores urbanos y los funcionarios de finanzas públicas y discontinuidad de la implementación de programas.

2. Estrategia metodológica

En las políticas públicas el estudio del momento denominado "*implementación-diseño*" de dos instrumentos de planeación urbana requiere de variadas herramientas y técnicas, tanto de recolección de información, como analíticas. Este trabajo pretende acercarse a los productos institucionales y sus restricciones en los instrumentos de planes y/o programas parciales en dos ciudades latinoamericanas con algunas similitudes y diferencias en materia urbana y de planeación.

Para esta empresa el presente capítulo explicita dos elementos: uno teórico-metodológico y otro descriptivo. El desarrollo del primero pretende justificar teóricamente la utilización del estudio de caso como estratégica metodológica de la presente investigación. El segundo aparatado, por su parte, describe la metodología específica utilizada para el estudio de los dos instrumentos de planeación en ordenamiento urbano.

2.1. Justificación teórico metodológica del estudio de caso

En lo relacionado con la justificación teórico-metodológica de selección de los instrumentos de cada ciudad, podemos observar que las ciudades de Bogotá D.C. y México D.F. tienen algunas características similares en materia de planeación y desarrollo urbano, como lo son los tiempos del inicio y desarrollo del proceso de urbanización; el tipo de población que recibieron y se consolidaron en el centro y la periferia; el modo de elección de sus autoridades públicas encargadas de los procesos de ordenamiento y la importante posición económica de la ciudad frente al resto en el proceso productivo del país. Al mismo tiempo, las dos ciudades tienen diferentes desarrollos urbanos, tiempos y evolución de la tasa de migración y crecimiento interno, así como instrumentos de planeación para enfrentar los problemas urbanos. Es la conjunción de lo que hace a las ciudades similares y diferentes lo que permitirá avanzar en la revisión de las experiencias en cada caso y encontrar al mismo tiempo, patrones de análisis que orienten el estudio de las restricciones en la política pública.

Se decidió hacer un estudio de caso ya que, de acuerdo con Yin (1981), no implica el uso de un tipo particular de método, sino que se pueden hacer utilizando pruebas cualitativas o cuantitativas. Estas últimas incluyen trabajo de campo, registros de archivos, informes verbales, observaciones, o cualquier combinación de éstos. Por ello, el estudio de caso, según este autor,

representa una estrategia de investigación que se asemeja a un experimento, una historia, o una simulación, que permite considerar estrategias alternativas de investigación y permite examinar fenómenos contemporáneos en su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre fenómeno y contexto no son claramente evidentes (Yin, 1981; 2). Un estudio de caso, es una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real. Los estudios de caso no son ni una táctica de recolección de datos, ni simplemente un rasgo de diseño, sino una estrategia de investigación comprensiva (Yin, 1989).

El estudio de caso es un método entre otros y hay que reconocer sus méritos y limitaciones. Una de ellas, es que no permite hacer generalizaciones inductivas y en este caso, no pretende explorar o explicar el conjunto de restricciones asociadas a todas las fases de la política, sino solamente a las asociadas con la *implementación-diseño*.

En todo estudio de este tipo, el diseño de los instrumentos y la presentación de resultados son definitivos para garantizar su validez. Según Yin (1989), en los estudios de caso, la forma en que se utilicen las herramientas tiene ventajas y desventajas que determinan los resultados y los alcances de la investigación. Así, la selección de los mejores instrumentos para realizar un estudio de esta categoría depende, de tres condiciones específicas, a saber: el tipo de cuestión de investigación, el control que se tenga sobre los eventos comportamentales reales y el foco en lo contemporáneo en oposición al fenómeno histórico.[37] Finalmente, señala este autor, los estudios de caso son la estrategia preferida cuando preguntas como "cómo" y "por qué" son planteadas, cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos y cuando el foco está en un fenómeno contemporáneo dentro de algún contexto de la vida real. Así, el estudio de caso permitirá acercarse a dos experiencias específicas, pero también, avanzar en la descripción, caracterización y explicación de algunas restricciones de la política pública a través de una metodología empírica.

Algunas de las principales críticas a los estudios de caso señalan una posible falta de rigor en la investigación y de manipulación de los resultados y su poca capacidad de generalización científica.[38] Sin embargo, como lo plantea Yin (1989), este tipo de trabajos permiten

[37] Yin Robert. 1983. Citado en Yin Robert K. Case study research. Design and methods. Sage publications. California. Edición Revisada. 1989. Pág. 23.

[38] Aunque cada caso de estudio puede proporcionar penetraciones ricas en una situación específica, es difícil generalizar acerca de los estudios en su conjunto. En Yin, Robert K. and Heald Karen A. Using the Case Survey Method to Analyze Policy Studies. Johnson Graduate School of Management, Cornell University. Administrative Science Quarterly, Vol. 20, No. 3 (Sep., 1975), pp. 371-381. Pág. 2.

acercamientos para una generalización analítica, sin la necesidad de enumerar frecuencias.[39] De la misma forma y con todas las restricciones que implica un estudio de caso, es pertinente avanzar en los estudios de tipo empírico que permitan entender las diferentes posibilidades-restricciones en los diferentes momentos de la política pública.

Adicionalmente, es necesario señalar que los distintos tipos de estudios de casos posibles (exploratorio, descriptivo y explicativo) requieren de establecer algunos tipos de preguntas de investigación que permitan hacer frente al problema esencial de que el contexto es parte del estudio.[40] Por lo anterior, en este trabajo se partió de la definición de variables de análisis que permitieran avanzar en la caracterización y análisis del problema de estudio en las dos ciudades. A continuación se describen las características específicas de la estrategia metodológica utilizada para el presente estudio de caso.

2.2. Lo específico de cada estudio de caso

Un primer paso de la investigación se centró en un diseño descriptivo. Este consistió en la revisión de los diseños institucionales de las ciudades de estudio, sus autoridades públicas y sus respectivas competencias en materia de desarrollo y ordenamiento urbano. Seguidamente se analizó el desarrollo histórico de la planeación urbana en ambas ciudades hasta llegar al punto donde aparecen normativamente los dos instrumentos de análisis. En esta revisión se incluyeron los propósitos, productos institucionales e interacciones que exige la norma para cada instrumento definido en la escala en cada ciudad. Al mismo tiempo, estos apartes pretenden especificar a través de la revisión normativa, las obligaciones de cada uno de los instrumentos (planes o programas parciales), así como los productos institucionales, sus etapas, tiempos e interacciones. En este apartado se relacionan, además, los procesos para la adopción de los planes y programas parciales y los actores involucrados en la expedición de los mismos.

Para cumplir lo anterior, se recurrió al análisis de la evolución y transformaciones normativas en cada caso, a través de la revisión de gacetas (decretos y/o acuerdos), dictámenes y leyes generales. La búsqueda en el caso de Bogotá D.C. se concentró en la Gaceta Distrital en línea y la base de datos de Consulta de la norma, también por internet. Para el caso de México D.F., se revisaron los documentos de la Gaceta Oficial en línea, se visitó la Biblioteca de la Asamblea

[39] Yin Robert. Case study research. Design and methods. Sage publications. Op. Cit. Pág. 21.
[40] Yin, Robert K. The Case Study Crisis: Some Answers. Administrative Science Quarterly, Johnson Graduate School of Management, Cornell University, Vol. 26, No. 1 (Mar., 1981), pp. 58-65. Pág. 2-3.

Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y se accedió a la información del Diario oficial de la Federación en línea.

Otro momento de la investigación requirió de un diseño cuantitativo. Para ello se logró, en un trabajo de dos meses, la recolección y sistematización de la información de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá (SDP) relacionada con el proceso de aprobación e implementación de los planes parciales en esa ciudad. En total se consolidó información de 36 planes parciales en Bogotá, adoptados en el periodo de 1997-2006.

Tabla 1 Planes parciales adoptados en Bogotá 2000 - 2009

Planes parciales adoptados en Bogotá 2000 - 2009					
Nombre	**Localidad**	**Fecha**	**Nombre**	**Localidad**	**Fecha**
Sabanagrande - Lote Etapa II	Fontibon	8-mar-02	San Pedro de usme lote 2	Usme	6-sep-05
Tolima San Pedro	Fontibon	8-jul-02	Valmaria	Suba	21-dic-05
Lombardía	Suba	9-jul-02	Portal San Bernardino	Bosa	8-jun-06
Ciudadela el Porvenir	Bosa	16-sep-02	Eden el Descanso	Bosa	21-dic-06
La Magdalena	Kennedy	16-sep-03	El Tomillar	Suba	29-dic-06
El Ensueño II	Ciudad Bolívar	16-sep-03	El Cerrito	Suba	29-dic-06
Iberia Cuadrado	Suba	8-oct-03	La sirena	Suba	13-feb-07
Hacienda techo lote 8	Kennedy	24-oct-03	San Ignacio	Kennedy	3-abr-07
Centro educativo San José	Bosa	31-oct-03	Villa Diana	Usme	18-jul-07
CEMEX	Ciudad Bolívar	14-nov-03	La Felicidad	Fontibon	19-may-08
Riviera de Niza	Suba	20-nov-03	San Hilario - San Cristobal	Suba	31-jul-08
El recreo lote 3 y Villas de vizcaya	Bosa	21-ene-04	La Pampa	Kennedy	23-dic-08
El Porvenir	Engativa	29-ene-04	Aitamira	Suba	4-ago-09
La Calleja	Usaquen	29-ene-04	Tres Quebradas	Usme	28-sep-09
La Laguna	Tunjuelito	23-nov-04	Los Cerezos	Engativa	23-dic-09
Villa Mejia Tagaste	Kennedy	23-nov-04	El Ensueño	Ciudad Bolivar	29-dic-09
Bellomonte	Suba	18-feb-05	Ciudadela Bolonia	Usme	29-dic-09
Niza XII	Suba	18-mar-05	La Pradera	Bosa	30-dic-09

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de aprobación de los Planes Parciales.

Al respecto se consolidaron análisis de estadística descriptiva de los planes parciales adoptados entre 2000 y 2009, así:

- Planes Parciales adoptados por periodo 2000 – 2009.
- Planes Parciales adoptados por localidad. Periodo 2000 – 2009.
- Área regulada por los planes parciales en Bogotá por localidad 2000 – 2009.
- Área regulada por los planes parciales en Bogotá por periodo y localidad 2000 – 2009.
- Cesiones obligatorias aportadas por los planes parciales en Bogotá 2000 – 2009.
- Área entregada para cesiones por los planes parciales en Bogotá por localidad 2000 – 2009.
- Cesiones obligatorias aportadas por los planes parciales en Bogotá 2000 – 2009.
- Días promedio por producto institucional para los planes parciales en Bogotá 2000 – 2009
- Velocidad por producto institucional en Bogotá 2000 – 2009
- Velocidad en el proceso de expedición de los planes parciales en Bogotá 2000 - 2009

Para el caso de México el análisis cuantitativo tuvo mayores complicaciones por la disponibilidad y congruencia de la información. Es preciso señalar que la dificultad para acceder y consolidar la información pública estuvo asociada con la disponibilidad digital e incluso impresa de los acuerdos de expedición y respectivos anexos de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano en la Ciudad de México. Lo anterior estuvo relacionado con cuatro factores fundamentales: (1) la dispersión de la información que existe sobre el tema, ya que la mayoría de fuentes secundarias omiten la sistematización del total de programas y se concentran en el grupo específico seleccionado sin hacer referencia al conjunto; (2) la oficina pública encargada del sector (Secretaría de Desarrollo urbano y Vivienda -Seduvi) tampoco posee la información publicada, sino de manera parcial, razón por la cual debió presentarse una solicitud formal de los datos relacionados con las fechas, que en esta ocasión tardó más de dos meses en ser respondida. Incluso, una vez obtenida la respuesta encontré que estaba incompleta, ya que no vinculaba varios programas ya sistematizados en el estudio exploratorio; (3) en el período posterior a 1999, período en el cual ya no se hace la publicación en el Diario Oficial de la Federación, sino en la Gaceta Oficial del DF, se percibió una incongruencia entre las fechas entregadas por la SEDUVI de aprobación de dichos programas y lo reportado en el documento oficial; (4) por último, no existe registro ni digital, ni físico en la biblioteca de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de algunas fechas en las que se publicaron el Diario Oficial del Distrito Federal algunos

Programas Parciales de Desarrollo. Además, en varios casos el documento impreso oficial no reposaba en dicho recinto.

Finalmente, es de anotar que es de un alto grado de dificultad entender el sistema de publicación de la información, ya que muchos de los programas han sido revisados por las dependencias correspondientes, siendo muy pobre la sistematización de dichos ajustes en un solo documento, lo que dificultó aún más establecer la fecha exacta de aprobación. En ese sentido, aunque se logra sistematizar en gran medida la información, es importante señalar que pueden existir programas sin reseñar (aunque en pequeñísimo margen). Sin embargo, este primer esfuerzo lo consideramos muy relevante para la comprensión de este instrumento y su impacto sobre el territorio urbano.

Con esta aclaración, se establece en 69 el número total de Programas Parciales aprobados en el Distrito Federal hasta el año 2006, cada uno de estos distribuidos en tres períodos: (1) entre 1990 y 1996, período en el cual se denominaron ZEDEC[41], (2) entre 1997 y 2000 y, (3) entre 2001 y 2006. Del total, 39[42] de ellos adscritos en el período 1990 - 1996, y 30[43] programas expedidos bajo los procedimientos específicos que establecía esta nueva legislación entre 1997 y 2006.

[41] A partir de la reforma al régimen urbano de 1996 todos las ZEDEC vigentes adoptadas previas a ese año, fueron denominadas Programas Parciales de Desarrollo Urbano.
[42] Se incluyen en este periodo el PPDU de Polanco de la delegación Miguel Hidalgo y El Gavillero de la delegación Magdalena Contreras. Ambos se diseñaron bajo el régimen SEDEC.
[43] Se incluyen tres Programas Parciales que pese a no contar con la fecha exacta de aprobación –ni en la seduvi ni en la biblioteca de la Asamblea del Distrito Federal dan cuenta de esto- se ubican en el año 2000 por referencias bibliográficas.

Tabla 2. Programas parciales aprobados en México D.F. 1990-2006

Programas parciales adoptados en la Ciudad de México 1990-2006					
Nombre	Delegación	Fecha	Nombre	Delegación	Fecha
Campestre Estrella	Iztapalapa	29-ene-04	Xalpa	Cuajimalpa	29-may-95
Bosques de las Lomas	Miguel Hidalgo	29-ene-04	Poblado Rural San Juan Ixtayopan	Tlahuac	29-may-95
Lomas de Bezares	Miguel Hidalgo	29-ene-04	El Colibri	Tlalpan	29-may-95
Lomas de Chapultepec	Miguel Hidalgo	29-ene-04	San Andrés Totoltepec	Tlalpan	29-may-95
Real de las Lomas	Miguel Hidalgo	29-ene-04	Centro Histórico	Coyoacán	18-ene-95
Nápoles, Ampliación Nápoles, Nochebuena y Cd Deportes	Benito Juárez	27-ago-02	Centro Alameda	Cuauhtémoc	17-ene-95
Villa Milpa Alta	Milpa Alta	27-ago-02	Pedregal de San Francisco	Coyoacán	13-oct-94
Centro histórico	Coyoacán	7-nov-00	Tlacoyaque y otros	Álvaro Obregon	5-oct-94
Hipódromo	Cuauhtémoc	15-sep-00	Tlacoyaque	Magdalena Contreras	5-oct-94
Cerro de la Estrella	Iztapalapa	15-sep-00	Jardines del Pedregal San Ángel Ampliación Oriente	Coyoacán	3-oct-94
Santa Fe	Cuajimalpa de Morelos	12-sep-00	Lomas del Padre	Cuajimalpa de Morelos	11-may-94
Centro Histórico	Cuauhtémoc	7-sep-00	Cooperativa Miguel Chona, Milpa de Cedro y Cedro Chico	Álvaro Obregon	2-may-94
El Ocotal	Magdalena Contreras	7-sep-00	Poblado Rural de San Bartolo Ameyalco	Álvaro Obregon	2-may-94
Huayatla	Magdalena Contreras	7-sep-00	Viveros Coatectlan	Tlalpan	29-abr-94
Insurgentes Mixcoac	Benito Juárez	21-jul-00	Plan de Ayala	Tlalpan	27-abr-94
San Simón Tlexmac	Benito Juárez	21-jul-00	Poblado Rural San Mateo Tlalnenango	Cuajimalpa	12-abr-94
Granjas México	Iztacalco	21-jul-00	Fraccc Bosques de las Lomas	Cuajimalpa	24-mar-94
San Francisco Tlalnepantla	Xochimilco	18-jul-00	Poblado Rural San Lorenzo Acopilco	Cuajimalpa de Morelos	12-mar-94
San Lucas Xochimanca	Xochimilco	18-jul-00	El Carmen	Coyoacán	27-ene-94
Santa María la Ribera, Atrampa y Santa Maria Insurgentes	Cuauhtemoc	14-jul-00	Cuauhtémoc	Cuauhtémoc	27-ene-94
Tacubaya Escandon I Secc. Tacubaya, San Miguel Chapultepec I Secc. Y Ampliación Daniel Garza	Miguel Hidalgo	14-jul-00	Romero de Terreros	Coyoacán	30-sep-93
Zona Patrimonial de Tacubaya	Miguel Hidalgo	14-jul-00	San Ángel, San Ángel Inn y Tlacopac	Álvaro Obregon	1-jun-93
La Merced	Venustiano Carranza	14-jul-00	Centro Tlalpan	Tlalpan	11-may-93
Sector Norte de la Zona 10 La Lengueta	Gustavo A. Madero	7-jul-00	Parques del Pedregal	Tlalpan	29-abr-93
Sierra de Santa Catarina	Iztapalapa	7-jul-00	Chimalistac y Hac. Guadalupe Chimalistac	Álvaro Obregon	15-ene-93
Santa María Nativitas	Xochimilco	7-jul-00	La Florida	Álvaro Obregon	15-ene-93
San Pedro Tláhuac	Tláhuac	1-ene-00	Lomas Altas, Real de las Lomas, Lomas de Reforma y Barrancas	Miguel Hidalgo	11-nov-92
Lomas de Tarango	Álvaro Obregón	1-ene-00	Ocho Manzanas Cabecera Cuajimalpa	Cuajimalpa	6-may-92
Santa Catarina Yecahuizotl	Tláhuac	1-ene-00	Zentlapatl	Cuajimalpa	22-ene-92
Santa Cruz Acalpixca	Xochimilco	1-ene-00	Torielo Guerra	Tlalpan	29-oct-91
El Gavillero	Magdalena Contreras	30-nov-99	Colonia Heroes 1910	Tlalpan	7-oct-91
Polanco	Miguel Hidalgo	1-ene-97	Fuentes Brotantes	Tlalpan	3-oct-91
San Mateo Tlalnenango	Cuajimalpa	29-may-95	Mesa de Hornos	Tlalpan	7-ene-91
Agua Bendita	Cuajimalpa	29-may-95	Tlalpuente	Tlalpan	31-oct-90
Las Maromas	Cuajimalpa	29-may-95	TOTAL		69

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de aprobación de los programas parciales. Diario Oficial de la Federación y Gaceta Oficial, y Oficina de Información Pública de SEDUVI. 2010.

Al igual que en el caso de Bogotá se presenta una caracterización general de los programas parciales. Sin embargo, por la dificultad de acceder a los documentos públicos que soportan cada programa parcial y la similitud por vocación entre algunos programas, se tomó la opción de seleccionar un grupo de ellos (15), con el fin de analizar sus especificidades en relación con los actores involucrados y productos institucionales necesarios para su aprobación. Los Programas seleccionados para este análisis específico son:

Tabla 3. Programas parciales en México D.F. retomados para análisis específico

PROGRAMA PARCIAL	DELEGACIÓN	FECHA DE ADOPCIÓN
Centro Histórico Coyoacán	Coyoacán	7 de Julio 2000
La Lengüeta	Gustavo A. Madero	7 de Julio 2000
La Merced	Venustiano Carranza	14 de Julio de 2000
Santa María la Ribera, Atampa y Santa María Insurgentes	Cuauhtémoc	14 de Julio de 2000
Zona patrimonial Tacubaya	Miguel Hidalgo	14 de Julio de 2000
Granjas México	Iztacalco	21 de Julio de 2000
Insurgentes Mixcoac	Benito Juárez	21 de Julio de 2000
San Simón Ticumac	Benito Juárez	21 de Julio de 2000
Santa Fe	Cuajimalpa de Morelos	12 de Septiembre de 2000
Centro Alameda	Cuauhtémoc	15 de Septiembre de 2000
San Andrés Totoltepec	Tlalpan	27 de Agosto 2002
Nápoles, ampliación Nápoles Nochebuena y Ciudad de los Deportes	Benito Juárez	27 de Agosto de 2002
Villa Milpa Alta	Milpa Alta	27 de Agosto de 2002
Cerro de la Estrella	Iztapalapa	29 de Enero de 2004
Sierra Santa Catarina	Iztapalapa	29 de Enero de 2004

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de aprobación de los programas parciales. Gaceta Oficial de Distrito Federal

Estos programas se localizan en 11 de las 16 delegaciones del Distrito Federal. Diez de los cuales fueron aprobados en el periodo 1997 – 2000 y cinco en el periodo 2001 – 2006. La vocación principal de cada uno de estos programas seleccionados se distribuye de las siguiente forma: cuatro son de Conservación Patrimonial, cuatro de Preservación ecológica, tres con Potencial de Desarrollo, tres de Reciclamiento Habitacional y uno de Integración Metropolitana.

El análisis cuantitativo en este caso se realizó a través de la revisión de cada uno de los documentos de Decreto de los 15 programas parciales encontrados. Los principales datos analizados fueron:

- Área regulada por los 15 programas parciales en el Distrito Federal por delegación entre 1997-2006
- Habitantes beneficiados con los 15 programas parciales en el Distrito Federal por delegación entre 2000-2009
- Tipo de programas parciales por vocación principal y delegación en el Distrito Federal 2000-2009
- Propósitos, actores e interacciones en la planeación urbana participativa

Para el caso del análisis de interacciones entre ámbitos de actores en el caso de México se analizaron las demandas de inversión pública que se expresan en el apartado de los Programas Parciales, denominado Acciones Estratégicas. Lo que se pretendió fue describir de manera cuantitativa las orientaciones de las demandas contenidas en los textos aprobados por la Asamblea Legislativa de cada programa; es decir, mediante la clasificación de estas demandas en sectores y subsectores, describir cuáles y en qué magnitud se expresan éstas en el conjunto de programas parciales. El universo de las demandas expresadas en los programas se encuentra clasificado en ocho sectores y 33 subsectores. En ese sentido, se analizaron estadísticamente las acciones estratégicas en ocho sectores, a saber:

- Movilidad
- Usos de suelo
- Equipamientos
- Medio ambiente
- Vivienda
- Servicios públicos
- Seguridad
- Productividad

Finalmente, la investigación tiene un componente analítico-explicativo, el cual pretende establecer las restricciones en la aplicación de los planes y programas parciales en las ciudades de Bogotá DC y México DF. Se establecen las restricciones denominadas "*naturales*" a los propósitos de cada instrumento de estudio -vinculadas por un lado a la lógica de la acción colectiva en procesos de múltiples actores e interacciones y por otro a las dificultades innatas a los procesos de regulación de los procesos de urbanización- . Adicionalmente se caracterizan las restricciones en dos grandes grupos: (1) las, relacionadas con la coherencia en las reglas, el número de agencias involucradas en el proceso de aplicación del instrumento y la dispersión de los insumos institucionales; y (2) las restricciones exógenas, asociadas con la inestabilidad en los regímenes urbanos, la confrontación intergubernamental y la disposición de los actores sujetos de la regulación pública.

Como se observa, esta investigación se estructura a partir de tres importantes componentes complementarios: descriptivo, analítico y explicativo. Se basa en el intento de hacer un ejercicio empírico que permita, tanto a los analistas y estudiosos del tema, como a los tomadores de

decisiones, entender y comprender cómo funcionan en la práctica la aplicación de algunos instrumentos de política pública, en este caso, de planeación urbana y aportar al conocimiento teórico, algunos elementos que sólo la práctica puede ofrecernos.

3. Los Planes Parciales en la ciudad de Bogotá DC

El presente capítulo describe y analiza tanto las estructuras formales que dan vida y reglamentan el instrumento de plan parcial en la ciudad de Bogotá DC como las interacciones y los productos institucionales que estas estructuras desatan en su posterior aplicación. Para este propósito el capítulo se encuentra estructurado en tres apartados. El primero presenta el desarrollo histórico de las estructuras formales de planeación urbana en la ciudad, a partir de un acercamiento eminentemente descriptivo, detalla el marco legal que estructuran el contexto normativo del plan parcial, analizando las normas de jerarquía superior que supeditan a ciertos ámbitos de acción e impacto el instrumento. De igual forma analiza sus propósitos declarados, las interacciones y los productos institucionales necesarios para la respectiva adopción de cada uno de éstos. El segundo apartado describe y analiza las transformaciones normativas a las que, concretamente, el instrumento se ha visto sometido desde su incursión en el marco legal de planeación urbana en la ciudad. El último apartado describe el producto final de la aplicación de 36 planes parciales en la ciudad de Bogotá, explicita el número de hectáreas afectadas por la aplicación del instrumento en la ciudad, de igual forma el porcentaje de suelo que cada uno de estos planes cedió para cargas locales y generales a la ciudad. Igualmente describe el número de hectáreas dedicadas a la construcción de vivienda de interés social y prioritario, además de determinar el número de días que tardan tanto las oficinas como los promotores privados encargados de la generación de cada insumo para la adopción de este instrumento.

3.1. La planeación urbana en Bogotá: de la Ley 9 de 1989 a los planes de ordenamiento territorial.

En la Colombia rigió hasta 1997 la Ley 9 de 1989 que establecía el régimen de planeación física municipal y urbana. Específicamente en Bogotá, D.C. esta norma se reglamentó a través del Acuerdo 6 de 1990. En cuanto a la planeación del desarrollo desde 1994 rige la Ley 152 del mismo año. Es a partir de la Ley 388 de 1997 y sus reglamentaciones que se establecen las reglas del modelo de planeación urbana actual. Es con esta misma Ley que se define la estructura de la planeación en la ciudad y los instrumentos (como los Planes de Ordenamiento Territorial) que la orientan para la ciudad.

3.1.1. Las reglas sobre planeación urbana vigentes en Bogotá, D.C. hasta 1997

Anterior a la Ley 9 de 1989[44] (Ley de Reforma Urbana) la norma que orientaba el proceso de planeación urbana era el Decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal). Esta ley regula la planificación del desarrollo municipal y define los aspectos relacionados con el ordenamiento de las ciudades y su crecimiento y, adicionalmente, establece normas en materia de distribución del suelo, protección del espacio público y gestión del territorio.

Como principal instrumento de planeación en los municipios con una población mayor de cien mil (100.000) habitantes (incluyendo al Distrito Especial de Bogotá) define los Planes de Desarrollo en concordancia con la política nacional y departamental, las técnicas de planeación urbana. Estos planes incluían aspectos relacionados con los usos del suelo, cesiones obligatorias gratuitas, normas urbanísticas específicas; así como plan vial, de servicios públicos y de obras públicas y un programa de inversiones. Es importante mencionar que estos planes incluirían la reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes. El contenido de esta norma, además incluyó aspectos relacionados con la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y la expropiación; orientaciones en materia de vivienda de interés social, entre otros.

Específicamente para Bogotá, D.C., se aprobó el Acuerdo 6 de 1990,[45] que definió las políticas de desarrollo urbano de la capital y se adoptaron las reglamentaciones urbanísticas orientadas a ordenar el cambio y el crecimiento físico de la ciudad y de su Espacio Público. De acuerdo con esta norma, el ordenamiento físico se define como elemento del plan general de desarrollo, establece los componentes de la estructura urbana, las autoridades de planificación y las políticas de desarrollo urbano. Estas últimas se refieren a los objetivos, así como los medios de alcanzarlos, encaminados a lograr la conformación de una mejor y más eficiente estructura urbana y para corregir las deficiencias existentes en la planeación física.

Esta norma también definió las reglamentaciones urbanísticas como medios de inducción del desarrollo urbano en la ciudad. Para ello, especificó como mecanismos los planes sectoriales, los planes zonales y los correlativos programas de inversiones que conforme a la ley deben estar

[44] Diario Oficial 38.650. Reforma Urbana 1 (enero 11). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.
[45] ACUERDO 6 DE 1990. (Mayo 8). Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones.

incluidos dentro del Plan General de Desarrollo. Los primeros, estaban referidos al planeamiento de los distintos servicios a cargo del Distrito Especial de Bogotá y de sus entidades descentralizadas, cuando estos servicios requerían una forma propia y especializada de planeamiento. Los Planes zonales estarían conformados por programas, proyectos y acciones encaminados a equilibrar el desarrollo económico y social de la población a través de la organización espacial de las Zonas Administrativas del Distrito Especial de Bogotá, o sectores específicos de las mismas. Finalmente, se definían los Programas de desarrollo integrado para determinadas áreas de la ciudad con características comunes u homogéneas.

Estas reglas se articulan con la normatividad más general asociada con la planeación del desarrollo establecida en Ley 152 de 1994.[46] Esta Ley, vigente hasta la fecha, tiene como propósito el establecimiento de los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación otros aspectos constitucionales referidos al plan de desarrollo y la planificación. Esta Ley orgánica se aplica a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

Esta normatividad establece los procedimientos de aprobación, ejecución y evaluación de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales. Estos últimos contienen una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo. Los planes municipales en todo caso, en la estructura de planeación para la ciudad deben ser congruentes con las políticas y programas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) definido por el gobierno nacional.

3.1.2. Las reglas sobre planeación urbana vigentes en Bogotá, D.C. desde 1997

En Colombia la Ley 388 de 1997[47] reforma la Ley 9 de 1989 e intenta armonizar y actualizar las disposiciones establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. Esta norma define, entre otros, los mecanismos que permitan al municipio, "promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas

[46] EY 152 DE 1994. (Julio 15). Diario Oficial No. 41.450 del 19 de julio de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
[47] LEY 388 DE 1997. (Julio 18). Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

eficientes". Al mismo tiempo, define como principio la función social de la propiedad, la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres. Es importante mencionar que esta Ley pretende la articulación de la planeación nacional, municipal-territorial, así como la concurrencia de instancias y autoridades en el desarrollo urbano.

La Ley 388 de 1997 define el ordenamiento del territorio municipal y distrital como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas en ejercicio de la función pública con el fin de disponer los instrumentos para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico contenido en los planes de desarrollo y otras orientaciones en materia ambiental y socio-cultural. Esta Ley intenta articular los procedimientos de la planeación del desarrollo (económica y social) con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.

En aras de cumplir los objetivos anteriores, la Ley define como principal instrumento de planeación a lo planes de ordenamiento territorial (POT), que en los municipios y distritos se constituye en el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. La Ley de 1997 define los POT como "el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo".

Al mismo tiempo, se definen los programas de ejecución como obligaciones de los ordenamientos municipales o distritales en la definición de las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital (incluye recursos –Plan de Inversiones- y responsables públicos).

Adicionalmente la Ley contribuye a la definición de la estructura de la planeación territorial al interior de las ciudades y sus principales instrumentos. Al respecto señala como ejes de la planeación, como desarrollo de los POT, a los Planes Maestros, Planes de Ordenamiento Zonal (POZ) y Planes Parciales. Finalmente, esta Ley define las normas urbanísticas que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de

prevalencia, así: normas urbanísticas estructurales; normas urbanísticas generales y normas complementarias. Lo anterior orienta la definición y aplicación de los procesos y el margen de acción y de impacto en las intervenciones en la ciudad.

3.2. Propósitos, productos institucionales y actores e interacciones que exige la norma.

A mediados de 1997 el Congreso de la República de Colombia promulgó la Ley de Desarrollo Urbano, la cual proporcionó un marco jurídico para los procesos de crecimiento, uso y aprovechamiento físico de los espacios urbanos al interior de los municipios y distritos del país. El principal propósito de esta Ley era disminuir los efectos negativos que producían las intervenciones físicas aisladas de los agentes privados en los diferentes territorios urbanos de la nación. Durante "*el proceso de formulación de la Ley 388 se planteó reiteradamente que uno de los principales objetivos de esta norma era dotar a las administraciones municipales de herramientas eficaces para la gestión y financiación de las decisiones de políticas de ordenamiento municipal*" (Maldonado, 2006). Para el logro de este propósito, la Ley estableció una serie de instrumentos de ordenamiento territorial que son de obligatoria reglamentación y posterior uso por parte de los gobiernos municipales y distritales.

Bajo este condicionante, la decisión política básica, expresada en una Ley que regula el comportamiento económico de los agentes privados, reside en el ámbito de decisión de la nación, sin embargo, al hacer obligatoria la promulgación de legislaciones que reglamentan de forma complementaria la decisión política de la nación por parte de los municipios y distritos, se configura una coautoría en las decisiones públicas en los instrumentos de planeación en ordenamiento territorial.

Las administraciones locales tenían una doble función. Por un lado debían generar las reglamentaciones complementarias que obligaba la Ley, específicamente las relacionadas con la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y, por el otro, adaptar sus estructuras organizacionales para la implementación de esta nueva reglamentación. Cada uno de los POT debía reglamentar, bajo los lineamientos expresados en la Ley de Desarrollo Urbano, los instrumentos de ordenamiento territorial apenas delineados en la Ley.

Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano se encuentran apenas nombrados en tres artículos[48] de los casi cien que estructuran la Ley de Desarrollo Urbano de Colombia. Aquí se definen como *"los instrumentos que articulan de manera específica los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo concretando las condiciones técnicas, jurídicas, económico - financieras y de diseño urbanístico que permiten la generación de los soportes necesarios para nuevos usos urbanos o para la transformación de los espacios urbanos previamente existente"*. Cada uno de estos debía incluir los siguientes aspectos:

- La delimitación y características del área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el plan parcial o local.
- La definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada.
- Las normas urbanísticas específicas para la correspondiente unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas.
- La definición del trazado y características del espacio público y las vías y, especialmente en el caso de las unidades de actuación, de la red vial secundaria; de las redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios; la localización de equipamientos colectivos de interés público o social como templos, centros docentes y de salud, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento.
- La adopción de los instrumentos de manejo de suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.

A partir de ese momento, los encargados de desarrollar el instrumento tenían un amplio margen de maniobra para concretar en un documento normativo los denominados "*objetivos de la política nacional*". Para esto era necesario producir una reglamentación local para poder llevar a cabo dicha decisión de escala nacional.

[48] Artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997.

Para el caso de Bogotá D.C., la primera reglamentación que pretendía movilizar los instrumentos de política pública en ordenamiento territorial se produjo tres años después de expedida la Ley de Desarrollo Urbano. A finales del 2000, el gobierno de la ciudad expidió el POT. En éste se reglamentan, entre otros, tres instrumentos de planeación y ordenamiento territorial: los Planes Maestros, los Planes Zonales y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

En una primera escala se encuentran los Planes Maestros los cuales *"son los que definen el ordenamiento de cada uno de los servicios dotacionales y adoptarán estándares urbanísticos e indicadores que permitan una programación efectiva de los requerimientos del suelo y unidades de servicio necesarias para atender las diferentes escalas urbanas"* (POT, 2000). Este instrumento es aplicable a todo el territorio distrital.

En la segunda escala de planeación se encuentran los Planes Zonales los cuales *"son instrumentos de planeación que definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados en el área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística, así como la delimitación y criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial"* (POT, 2000). Finalmente, en una tercera escala de planeación se encuentran los Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

Gráfico 1. Escala del Instrumento

Fuente: Elaboración propia según el POT.

Con el POT del 2000 inicia el proceso de reglamentación del instrumento de Plan Parcial, asignándole, a diferencia de los instrumentos de escalas superiores, una doble connotación

normativa: la de planear y gestionar el desarrollo urbano de la ciudad. Además, esta norma determina algunas rutinas y oficinas públicas responsables del proceso y define las características generales de los predios sujetos de Plan Parcial.

En términos generales los planes parciales se definieron como un instrumento que permite planear y financiar el proceso de urbanización de predios urbanos sin desarrollar al interior de la ciudad. Son un instrumento de naturaleza regulatoria, el cual obliga a las personas que pretenden desarrollar estos predios una serie de condicionantes para la obtención del permiso público.

En esta primera reglamentación del 2000,[49] el gobierno de la ciudad establece que los predios urbanos sujetos a este tipo de regulación son aquellos que tienen un área de diez o más hectáreas. Esto quiere decir que a partir de ese año para desarrollar cualquier predio con estas dimensiones era necesario contar con un Plan Parcial. Y para contar con este tipo de planes era necesario cumplir una serie de imperativos asociados (1) a las cesiones públicas obligatorias, (2) al diseño urbano y (3) a los usos y aprovechamientos de los predios.

Tabla 4. Obligaciones PPDU-B

Cesiones públicas	Diseño urbano	Usos y aprovechamientos
Cesión gratuita[50] hasta del 7% del área bruta del terreno para predios afectados por malla vial arterial.	Aprobación pública del trazado urbano. Ubicación y condicionantes de vías intermedias y locales y parques y equipamientos públicos.	Cada plan establece los índices máximos de ocupación[51] y de construcción.[52]
Cesión del total de área necesaria para la malla vial local y arterias.	El área máxima de las supermanzanas no pueden superar las cinco hectáreas del área neta urbanizable. Las cuales deben estar rodeadas por la malla vial arterial o intermedia.	Se deberá destinar como mínimo el 20% del área neta urbanizable a la construcción de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) o el 15% para Vivienda de Interés Social (VIS).
Cesión mínima del 25% del área neta urbanizable[53] para parques y equipamientos públicos.	El total de cesión exigida para parques y equipamientos públicos se distribuye en un 50% en un solo globo y el resto en globos con área mínima de 1000 metros cuadrados.	Usos específicos del suelo

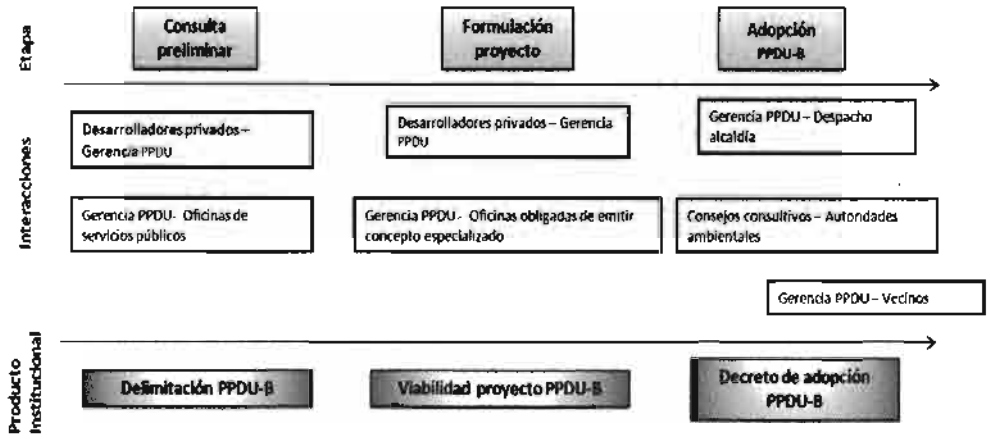
[49] Que se expresa en los decretos 619 y el 1141 del año 2000 expedidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá.
[50] Esta cesión o carga se encontraba vigente bajo el régimen de urbanización anterior al instrumento del PPDU-B.
[51] Cociente que resulta de dividir el área del primer piso bajo cubierta, por el área total de un predio. Se expresa sobre área neta urbanizable o sobre área útil, según lo determine la norma urbanística. Glosario POT, Decreto 619 de 2000.
[52] Cociente que resulta de dividir el área total construida, por el área total del predio. Glosario POT, Decreto 619 de 2000.
[53] Es el área resultante de restarle al área bruta o total del terreno el área afectada por malla vial arterial, estructura ecológica principal o redes matrices de servicios públicos.

Son dos las transformaciones relevantes entre el régimen que imperaba los procesos de urbanización previo[54] a los planes parciales y estas primeras reglas de juego del instrumento: (1) la obligación de incluir áreas destinadas para la construcción de Vivienda de Interés Social y/o Vivienda de Interés Prioritario y (2) la definición de los índices máximos de ocupación y de construcción.

El producto institucional principal de la aplicación de este instrumento es un documento público expedido por el Alcalde Mayor el cual define las condiciones específicas –diseño urbano, cesiones públicas, usos, aprovechamientos, ocupación, edificabilidad y zonas de reserva- para el proceso de urbanización de los predios sujetos a un determinado Plan Parcial de Desarrollo Urbano.

Para el logro de este producto la norma establece tres etapas: la consulta preliminar, la formulación del proyecto y la adopción del plan. En la primera etapa la principal interacción es entre los actores privados interesados en desarrollar los predios y la oficina pública encargada de coordinar el proceso de regulación. En la segunda etapa, además de la interacción nombrada en la primera etapa se vincula la interacción entre las distintas oficinas públicas obligadas de emitir algún concepto especializado en la formulación del proyecto de plan parcial. En la tercera etapa la interacción se encuentra concentrada entre oficinas públicas, el despacho de la alcaldía mayor y una participación marginal de los vecinos del proyecto de plan parcial.

Gráfico 2. Etapas, interacciones y productos institucionales de los PPDU-B



Fuente: elaboración propia con base en régimen Jurídico de Bogotá, .D.C

[54] Las estructuras formales que regulaban los procesos de urbanización se reglan por el Acuerdo 6 de 1990.

El producto institucional resultado de la consulta preliminar es la delimitación del Plan. Esta se encuentra compuesta por (1) la definición de las afectaciones de los predios que integran el plan [55], (2) la disponibilidad que tienen los predios para la prestación de servicios públicos domiciliarios y (3) los condicionantes específicos en términos de usos y aprovechamientos previamente definidos por instrumentos de escala jerárquica superior.

El segundo producto institucional, es decir la viabilidad del proyecto. Es sin lugar a duda el producto más complejo, no sólo por la cantidad de actores involucrados sino también por el complejo proceso de negociación entre los intereses de los actores privados asociados al negocio inmobiliario de la ciudad y los actores institucionales encargados del proceso de regulación pública. En este segundo producto, los actores privados presentan una propuesta inicial de Plan Parcial y cada entidad hace su propia exigencia de acuerdo con las atribuciones que la norma permite. La Secretaría de Cultura, Recreación y Deportes hace sus exigencias asociadas a los equipamientos culturales y deportivos; la Secretaría de Hábitat en torno a los espacios verdes y de conservación, el Instituto de Desarrollo Urbano las exigencias relacionadas a la construcción y calidad de las vías del plan. Así, más de diez oficinas distritales, teniendo como intermediaria la gerencia de planes parciales de Secretaría de Planeación, hacen sus respectivas observaciones a los proyectos de plan presentado, las cuales la gran mayoría son de adopción obligada. Una vez incluidas las observaciones por parte de los actores privados interesados en el desarrollo de los predios, la Secretaría de Planeación da su concepto de viabilidad.

Finalmente, la adopción del PPDU-B es el último producto institucional. Este se caracteriza por una serie de consultas para concluir el proceso con un Decreto expedido por el Alcalde Mayor. Las consultas son con (1) las autoridades ambientales, (2) con el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial y (3) con los vecinos del proyecto de Plan Parcial. En estas consultas se hacen recomendaciones o simplemente se avala el proyecto final de Plan Parcial.

[55] En malla vial arterial, en suelo de conservación ambiental y redes matrices de servicios públicos.

Gráfico 3. Tiempos establecidos para cada producto institucional

Fuente: elaboración propia con base en Régimen Jurídico de Bogotá D.C.

El tiempo establecido para generar los *outputs* institucionales ronda los 160 días sin contar los tiempos requeridos para la expedición del decreto de adopción. Es decir las oficinas encargadas de delimitar el Plan Parcial tienen hasta 45 días, después de radicada la solicitud por parte de los interesados de desarrollar predios sujetos a la regulación, para expedir el oficio de delimitación. Por su parte, el Comité Técnico de Planes Parciales (CTPP) tiene inicialmente 30 días para otorgarle viabilidad al esquema básico presentado por los interesados de desarrollar los predios; luego tiene 45 días después de radicado el proyecto de Plan Parcial para dar concepto favorable o desfavorable de viabilidad. Finalmente, en el proceso de adopción, la concertación con las autoridades ambientales no puede tardar más de ocho días, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial por su parte tiene hasta 30 días para dar su concepto del proyecto definitivo de Plan.

3.2.1. Transformaciones de la norma

Las transformaciones en las reglas del juego producidas entre 2003 y 2006 se concentran en dos ámbitos: (1) las cargas y los beneficios a las que son sujetos los desarrolladores urbanos y (2) los trámites y procedimientos a la que son sujetas las oficinas públicas encargadas de generar los productos institucionales necesarios para adoptar los Planes Parciales.

A partir de esta nueva reglamentación, el primer ámbito, las normas sobre usos e intensidad de usos del suelo (derechos urbanísticos), solo pueden ser asignados previa definición de las obligaciones urbanísticas y de los instrumentos necesarios para sufragar los costos (de infraestructuras viales, de servicios públicos, el espacio público adicional y el suelo de

protección y la calificación de suelo para VIS)[56] que implica tal definición de usos y edificabilidades. Es decir, las cesiones públicas ya no son preestablecidas[57] como en el las reglas anteriores, sino que se encuentran directamente relacionadas con los derechos urbanísticos. Es decir, en cuantas más cesiones, mayores derechos urbanísticos y viceversa.

Esta figura de reparto equitativo de cargas y beneficios nivel distrital se encuentra contemplada en el Decreto 436 de 2006 de la siguiente forma:

- *Se define un índice de construcción resultante (se descompone entre aquel necesario para la financiación de las cargas locales y aquel que asegura las cesiones de suelo para las cargas generales) del reparto equitativo de cargas y beneficios según producto inmobiliario tipo, que permite a los propietarios del suelo, en proporción a los beneficios urbanísticos autorizados, la financiación de las cargas locales y la cesión de suelo para los elementos definidos como cargas generales.*
- *En todo caso, en los planes parciales se deberá concretar la edificabilidad resultante del reparto equitativo de cargas y beneficios, con el fin de asegurar la política de uso eficiente del suelo establecida por el Decreto 190 de 2004. En consecuencia, el DAPD[58] no podrá autorizar planes parciales en los que la edificabilidad propuesta no atienda el lineamiento de política señalado, salvo cuando el propietario manifieste expresamente su intención de realizar las cesiones adicionales de suelo para elementos de cargas generales, a pesar de concretar una edificabilidad inferior a la resultante del reparto equitativo de cargas y beneficios.*
- *Los propietarios podrán acceder a índices adicionales de construcción a los previstos en el artículo 20 de este Decreto, los cuales corresponden al índice de construcción resultante del reparto equitativo de cargas y beneficios, realizando aportes adicionales de suelo, en función del mayor aprovechamiento que se les autorice.*

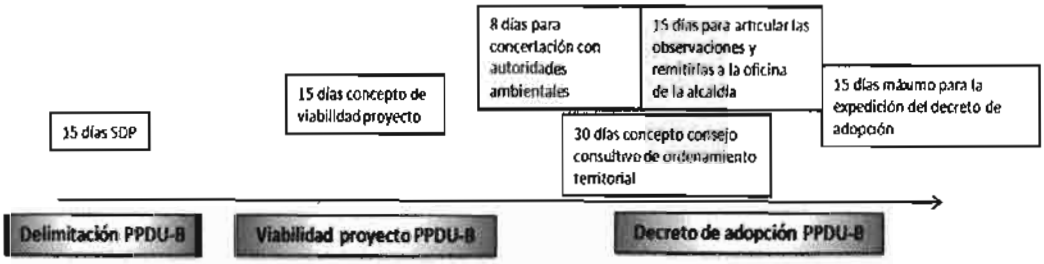
Previo a 1997 se consideraba "deber" del Estado entregar licencias de construcción. Con la Ley 388 de 1997, específicamente en el artículo 37,[59] no se puede autorizar una incorporación de un suelo, sin antes garantizar la posibilidad de servicios y los instrumentos de financiación de la construcción. Ya no es deber del estado entregar, sino controlar[60] o regular.

---

[56] Desafortunadamente, la Ley no es explícita en lo que se refiere a los equipamientos sociales.
[57] En la norma anterior las cesiones para cargas locales era del 25% y para vías de la malla arterial era hasta el 7% del área bruta del terreno.
[58] Actualmente se denomina Secretaría Distrital de Planeación.
[59] "*...deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizara su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación*". Ley 388 de 1997.
[60] Artículo 15 de la Ley 388 de 1997.

La segunda transformación se encuentra en el ámbito de los trámites, asociada específicamente a los tiempos que tienen las oficinas distritales para la generación de productos institucionales necesarios para la adopción de los Planes Parciales.

Gráfico 4. Tiempos previstos para productos institucionales



Fuente: elaboración propia basado en el Decreto Nacional 2181 de 2006

Este decreto, expedido por el Gobierno Nacional, pretende disminuir sustancialmente el tiempo que toman las oficinas públicas en generar los distintos productos institucionales. Incluyendo el tiempo de expedición del decreto, surtir todos los trámites asociados a la adopción de los Planes Parciales tardaría 98 días, 62 días menos[61] que el marco normativo anterior. Sin embargo, como en el régimen anterior no se encuentra estipulado que tipo de sanción se aplicaría a los encargados de las oficinas que incumplan los tiempos previstos en este decreto.

3.3. Descripción y caracterización general de los Planes Parciales por periodo y por producto institucional

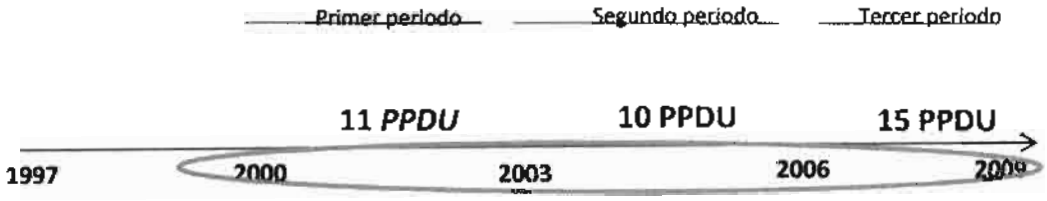
La Ley Nacional que crea los Planes Parciales en los regímenes urbanos de los municipios y distritos de Colombia tiene su primera reglamentación en la ciudad de Bogotá a partir del año 2000 con la expedición de dos decretos distritales: el Plan de Ordenamiento Territorial[62] y el decreto 1141 del mismo año[63]. Bajo esta normativa distrital se adoptaron once planes parciales en la ciudad. En 2003 se revisa el POT[64] estableciendo nuevos condicionantes para los procesos de urbanización en la ciudad y en 2004 se expide el Decreto 327[65] que reglamenta estos nuevos condicionantes en la figura de Planes Parciales. En esta reglamentación se adoptaron diez Planes Parciales. Finalmente en el año 2006 la Presidencia de la República expidió el Decreto Nacional

[61] Este número de días no incluye el proceso de expedición del decreto de adopción por parte de la alcaldía mayor.
[62] Decreto 619 de 2000. 29 de Julio de 2000. Alcaldía Mayor de Bogotá.
[63] Decreto 1141 de 2006. 29 de Diciembre de 2000. Alcaldía Mayor de Bogotá.
[64] Decreto 469 de 2003. Alcaldía Mayor de Bogotá.
[65] Decreto 327 de 2004. Alcaldía Mayor de Bogotá.

2181, el cual condiciona la actuación de las administraciones municipales y distritales en lo relacionado con los procedimientos y productos de los procesos de urbanización al interior de cada entidad territorial. En ese mismo año, la Alcaldía de Bogotá expide el Decreto 436, el cual ajusta los condicionantes asociados a la técnica de reparto equitativo de cargas y beneficios enunciados en el POT del 2003 y a las nuevas exigencias asociadas al Decreto Nacional expedido el mismo año. Hasta el año de 2009, la administración distrital expidió quince Planes Parciales bajo estos ajustes a la reglamentación.

Como lo muestra la Ilustración 6, en total se han aprobado 36 planes parciales en Bogotá, mostrando un muy leve descenso en el segundo período y un repunte en el tercero; no sólo en número de planes aprobados, sino también, como se verá más adelante, en el número de hectáreas intervenidas.

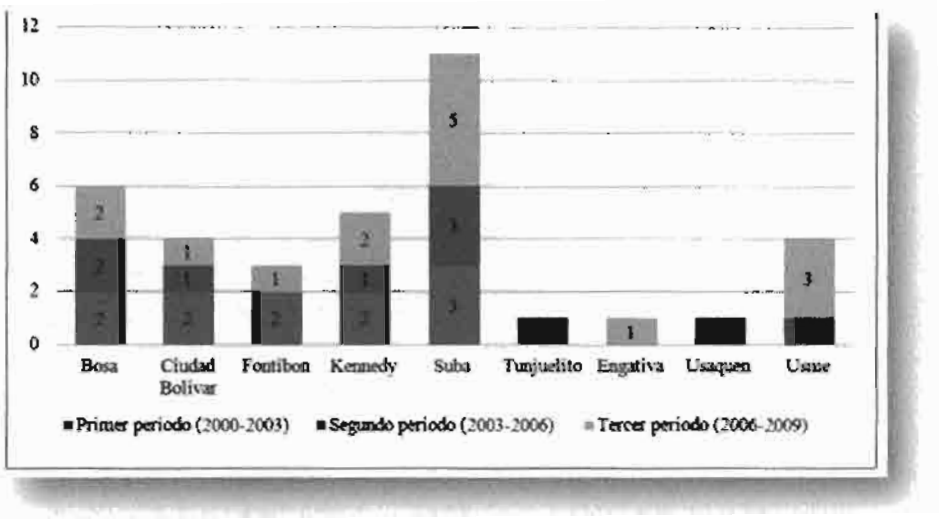
Gráfico 5. Planes Parciales adoptados por periodo 2000 – 2009



Fuente: elaboración propia.

De los 36 planes aprobados, el mayor número se localiza en Suba (11 en total), seguido por Bosa (6 planes), Kennedy (5 planes) y Usme (4 planes). En conjunto en las cinco localidades de Ciudad Bolívar, Fontibón, Engativá, Tunjuelito y Usaquén se han aprobado en total 10 planes (3, 3, 2,1 y 1 respectivamente). Ver Ilustración 7. En el tercer período las localidades de Suba y Usme son aquellas en que se aprueban mayor número de planes parciales.

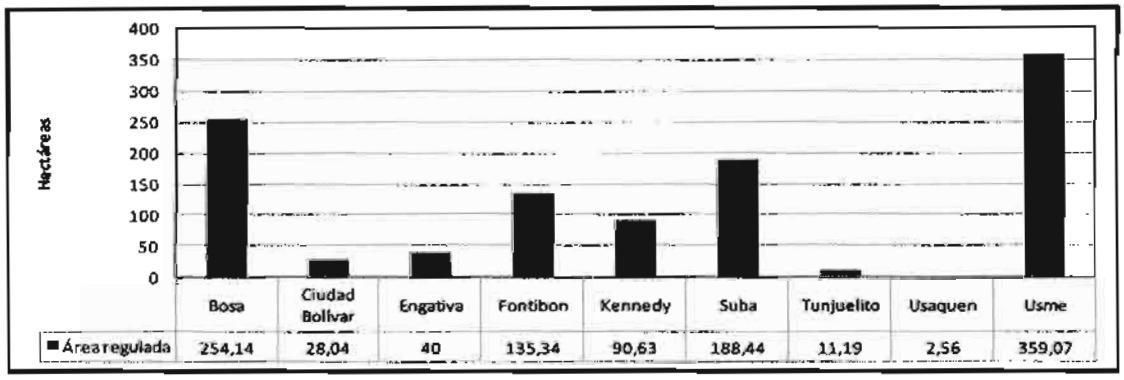
Gráfico 6. Planes Parciales adoptados por localidad. Período 2000 - 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Decretos de adopción de los planes parciales 2000-2009.

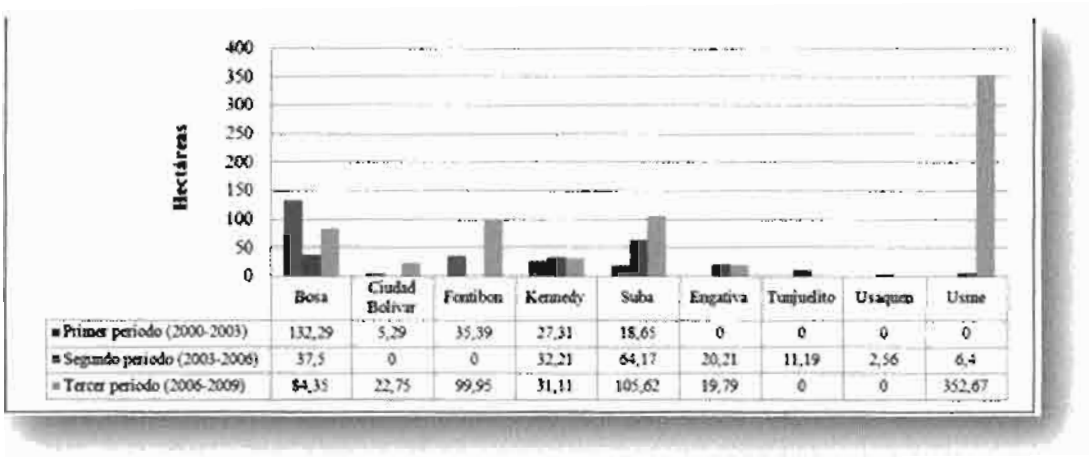
En total en los nueve años se han regulado 1.109 hectáreas en la ciudad, esto representa el 0,7% del área total de Bogotá (1.587 km2). A través de este instrumento se ha logrado, al menos formalmente intervenir a través de la política pública en el desarrollo de un porcentaje muy representativo de territorio "libre" o baldío. Las localidades que más han sido intervenidas con planes parciales en todo el período han sido Usme (359 ha.) y Bosa (254 ha.). Es de anotar que son localidades con importantes porciones de terrenos de expansión urbana que se encuentran ubicados en zonas periféricas al sur y sur-occidente de la ciudad. También es importe señalar que en estas localidades se ha concentrado la acción urbanizadora del gobierno de la ciudad en estos años, sobre todo en el tercer período en el caso de Usme y el primero en Bosa. Otra localidad con importantes áreas intervenidas es Suba, la cual aumenta su área afectada con planes parciales en el tercer período específicamente.

Gráfico 7 Total área regulada por localidad 2000 - 2009



En general, el tercer período se caracteriza por ser una etapa en que se aprueban planes parciales de considerables áreas en todas las localidades (a excepción de Tunjuelito y Usaquén), pasando de 218,93 ha., en el primer período a 716,24 ha., en el tercero. Es decir, se aumentó el área regulada en más de tres veces (ver Ilustración 9). Bosa, Kennedy y Suba se caracterizan por haber tenido importantes intervenciones a lo largo de los tres períodos; por el contrario localidades como Tunjuelito y Usaquén han tenido sólo pequeñas afectaciones en su territorio a través de este tipo de instrumento.

Gráfico 8. Área regulada por los planes parciales en Bogotá por periodo y localidad 2000 - 2009



	Bosa	Ciudad Bolívar	Fontibon	Kennedy	Suba	Engativa	Tunjuelito	Usaquen	Usme
Primer periodo (2000-2003)	132,29	5,29	35,39	27,31	18,65	0	0	0	0
Segundo periodo (2003-2006)	37,5	0	0	32,21	64,17	20,21	11,19	2,56	6,4
Tercer periodo (2006-2009)	84,35	22,75	99,95	31,11	105,62	19,79	0	0	352,67

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Decretos de adopción de los planes parciales 2000-2009.

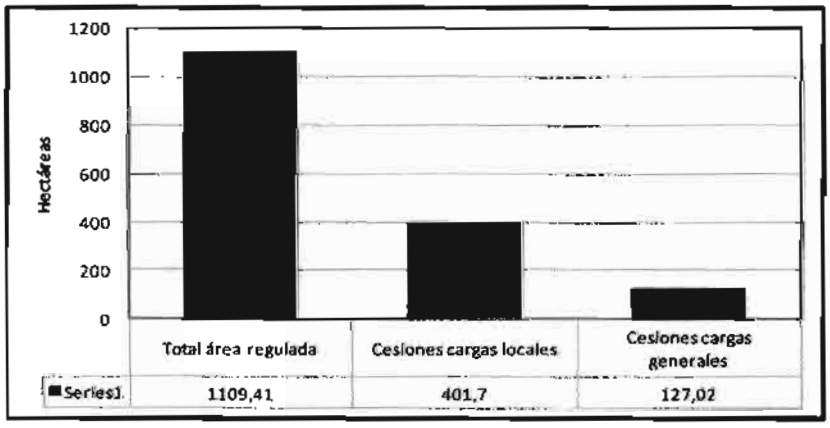
3.4. La aplicación del instrumento: la regulación urbana como instrumento de gestión pública de suelo

El producto final de la aplicación del instrumento Plan Parcial es un documento público de tipo normativo que establece una serie de condiciones necesarias para que se adelanten las obras de urbanización de predios con áreas superiores a 10 ha en la ciudad. En el presente apartado se describe y analiza cómo, a través del proceso de regulación pública, queda estructurado el texto final de cada uno de los 36 planes parciales adoptados en la ciudad hasta el año 2009. Para este propósito el apartado aborda cuantitativamente tres de los aspectos centrales de los textos adoptados como planes parciales: (1) las cesiones obligatorias para cargas locales y generales que aportan estos planes a la ciudad, (2) el área destinada para la construcción de vivienda de interés social y prioritario del conjunto de área regulada por el instrumento y (3) el tiempo

empleado para la generación de cada uno de los productos institucionales necesarios para la adopción de cada uno de los planes parciales.

El primer aspecto analizado cuantitativamente es el relacionado con la cesión de suelo del área afectada por el instrumento para cargas locales y generales. Como ya se mencionó, uno de los objetivos de los planes parciales es que los desarrollos que se realicen en la ciudad destinen un porcentaje de suelo para vías, espacio público, parques, equipamientos y para la instalación de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos. De esta forma dentro de los terrenos de planes parciales se debe ceder parte del área bruta para malla vial arterial, así como para para la malla vial local y un porcentaje del área neta urbanizable para parques y equipamientos públicos. En todo el período, del total de hectáreas brutas aprobadas mediante planes parciales (1.109 ha.), el 36,2% se cedió para la ciudad en cesiones locales y 11,44% en cargas generales. Es decir, los terrenos afectados aportaron la tercera parte del suelo de su área bruta como condición para poder desarrollar los predios sujetos de regulación pública a través del instrumento.

Gráfico 9. Total cesiones obligatorias aportadas por los planes parciales en Bogotá 2000 - 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Decretos de adopción de los planes parciales 2000-2009.

Como se observa en la Tabla No. 4, en promedio, casi la mitad del terreno involucrado en planes parciales fue aportado para el desarrollo urbano de estos predios (47,7%). Las localidades que mayor porcentaje de terreno aportaron a sus proyectos de urbanización y a cargas generales fueron Engativá (66,2%) y Fontibón (62,2%), seguidos por Usme (52,6%), Ciudad Bolívar (46%) y Usaquén (47,7%). Como se observa, estos porcentajes no en todos los casos dependen

del tamaño de los lotes, ya que en localidades con pequeñas áreas reguladas se dieron importantes cesiones de terreno para la ciudad.

Tabla 5. Porcentaje de área entregada para cesiones por los planes parciales en Bogotá por localidad 2000 - 2009

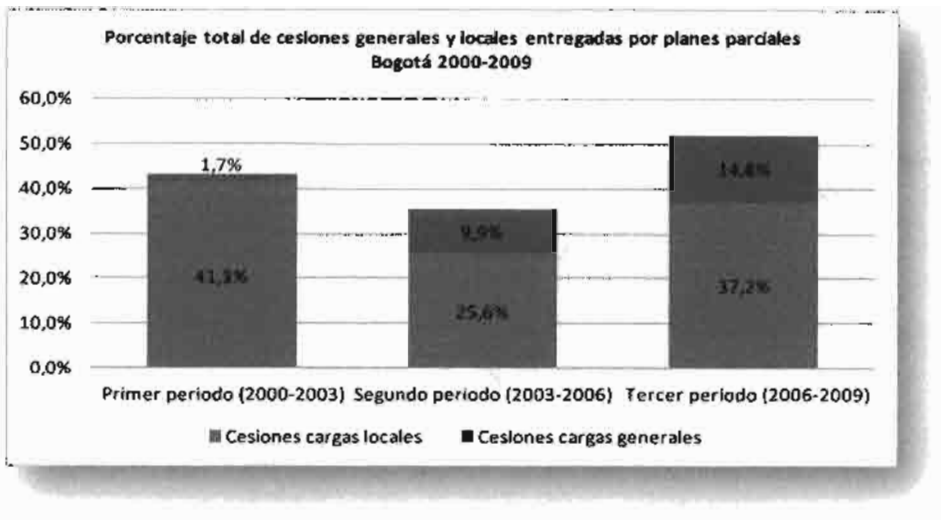
Localidad	Total área regulada	Cesiones cargas locales	Cesiones cargas generales	Total
Bosa	254,14	39,1%	2,7%	41,8%
Ciudad Bolívar	28,04	42,0%	4,0%	46,0%
Engativá	40	33,4%	32,8%	66,2%
Fontibón	135,34	46,0%	16,2%	62,2%
Kennedy	90,63	35,1%	3,4%	38,5%
Suba	188,44	34,4%	3,5%	38,0%
Tunjuelito	11,19	16,0%	5,9%	21,9%
Usaquén	2,56	47,7%	0,0%	47,7%
Usme	359,07	32,1%	20,5%	52,6%
Total	**1109,41**	**36,2%**	**11,4%**	**47,7%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Decretos de adopción de los planes parciales 2000-2009.

Si se realiza el análisis por período, se encuentra que el porcentaje de áreas entregadas en cesión frente al total de hectáreas sujetas a plan parcial, en el caso de cargas locales (aunque no se marca una tendencia) se evidencia que los porcentajes de cesiones disminuyeron en el segundo período y aunque repuntaron en el tercero, en ningún momento han llegado a los datos arrojados en 2000-2003. Podría decirse que aunque este porcentaje es importante, es necesario revisar plan por plan para establecer si se han cumplido los porcentajes respectivos y qué tanto la norma ha modificado éstos en beneficio de la urbanización ordenada en la ciudad.

En el caso de cargas generales si se evidencia una tendencia al aumento con el transcurso de los años, podría decirse que la administración local ha aplicado la norma con el fin de "hacerse" de suelo urbano a través de la regulación pública para garantizar la infraestructura adecuada no sólo de los predios en desarrollo, sino para la ciudad en su conjunto.

Gráfico 10. Total cesiones obligatorias aportadas por los planes parciales en Bogotá 2000 - 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Decretos de adopción de los planes parciales 2000-2009.

Este aspecto de las cesiones obligatorias de suelo es sin duda, en donde se concentra el mayor esfuerzo institucional del ejercicio de regulación pública en los procesos de urbanización de la ciudad. El plan parcial es el instrumento que por naturaleza concreta el intercambio de derechos urbanísticos por suelo y suelo construido entre los encargados institucionales de aplicar el instrumento y los desarrolladores privados que pretenden urbanizar predios al interior de la ciudad.

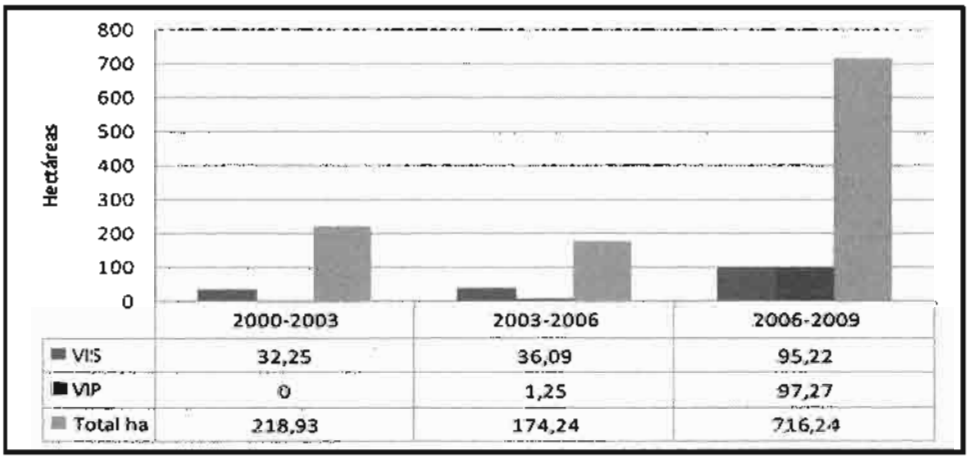
Otro de los aspectos relevantes que pretende regular el instrumento es el destino final del espacio construido en cada plan parcial. En este caso, se obliga a cada uno de los planes a incluir en la oferta inmobiliaria un porcentaje específico orientado a la construcción de Vivienda de Interés Social (VIS)[66] o Vivienda de Interés Prioritario (VIP)[67]; es decir, que independiente de la vocación de cada plan los desarrolladores deben destinar un porcentaje que ronda entre el 15% y el 50% dependiendo de la zona[68] de la ciudad donde se encuentra ubicado el proyecto de urbanización.

De la información que se encuentra detallada en los decretos de adopción de cada plan parcial del total de hectáreas afectadas por el instrumento por periodo de estudio el número de éstas

[66] VIS tipo 3, entre US 17.501 y US 25.000, VIS Tipo 4 entre US 25.001 y US 34.000.
[67] VIP tipo 1: Precio hasta US 12.500; VIP tipo 2: entre US 12.501 y 17.500.
[68] Suelo de expansión norte entre el 15% y 20%, suelo de expansión sur y occidental entre el 50% y el 30% y suelo urbano entre el 20% y 15%.

destinadas a la construcción de VIS y VIP es mínimo. En el primer periodo sólo son 32 hectáreas las dedicadas a la construcción de VIS y cero a la de VIP. En el segundo periodo el área destinada para este tipo de viviendas aumenta tímidamente, las de interés social aumenta casi en 4 hectáreas aproximadamente, por su parte las de interés prioritario apenas alcanzan 1,25 hectáreas de 174 hectáreas reguladas en todo el periodo. En el último periodo el aumento en número de hectáreas tanto reguladas como dedicadas a este tipo de vivienda es significativo, las hectáreas dedicadas para la construcción de VIP pasan de 1ho en el periodo inmediatamente anterior a 97ho entre 2006 – 2009 y por su parte las dedicadas a VIS pasan de 36ho a 95 en ese mismo periodo.

Gráfico 111. Área destinada VIS y VIP por periodo

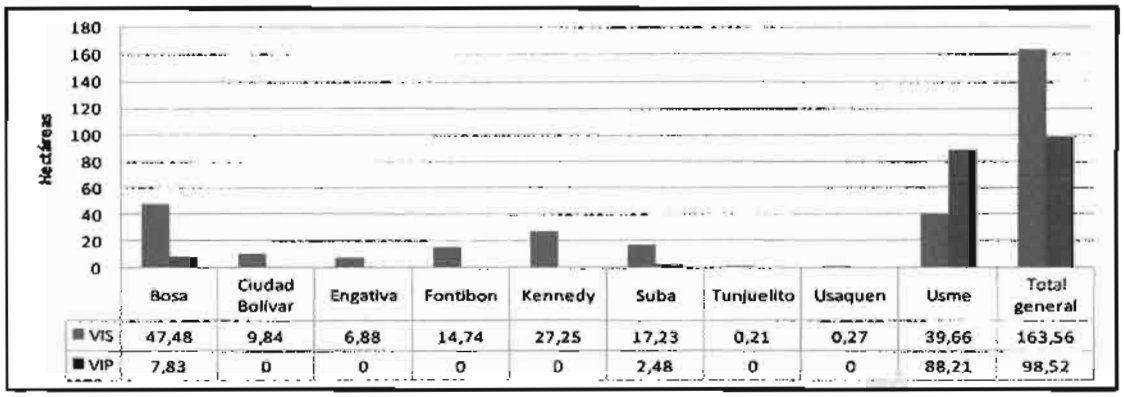


	2000-2003	2003-2006	2006-2009
VIS	32,25	36,09	95,22
VIP	0	1,25	97,27
Total ha	218,93	174,24	716,24

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Decretos de adopción de los planes parciales 2000-2009.

En lo relacionado con el número de hectáreas dedicadas a la generación de este tipo de vivienda por localidad, podemos observar que las localidades que mayor suelo destinan para la construcción de VIS son Bosa, Usme, Kennedy y Suba, estas cuatro localidades concentran más del 80% del suelo dedicado para éstas. Por su parte el número de hectáreas destinadas para VIP únicamente se concentran en tres localidades, de las cuales Usme tiene más de 88ho mientras que la que sigue en importancia es Bosa con tan sólo 7,83ho más de diez veces menos que Usme, la última localidad en dedicar suelo a vivienda de interés prioritario a través de los planes parciales es Suba, la cual tan sólo destina 2,48ho a la construcción de este tipo de vivienda.

Gráfico 12. Área destinada a VIS y VIP por localidad 2000 - 2009



	Bosa	Ciudad Bolívar	Engativa	Fontibon	Kennedy	Suba	Tunjuelito	Usaquen	Usme	Total general
VIS	47,48	9,84	6,88	14,74	27,25	17,23	0,21	0,27	39,66	163,56
VIP	7,83	0	0	0	0	2,48	0	0	88,21	98,52

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Decretos de adopción de los planes parciales 2000-2009.

El tercer aspecto que vincula el análisis del presente apartado es el de los tiempos para la generación de cada producto institucional. Como anteriormente se mencionó, existen tres etapas en el producto de los planes parciales: la consulta preliminar, la formulación del proyecto y la adopción del plan. Un análisis de los datos muestra que en promedio para todo el período, los trámites correspondientes a la consulta preliminar tardan 105 días; la radicación del proyecto de plan y la viabilidad demoran en promedio 201 días y finalmente, 324 días entre la resolución de viabilidad y la adopción de los mismos.

Como se observa, el producto que menor tiempo tarda es el primero, posiblemente debido a que es aquel en el que la interacción entre los actores privados y las oficinas es más sencilla. En esta fase sólo se requiere para el trámite, información de dos entidades públicas (SDP y Secretaría de Medio Ambiente) y de las empresas prestadoras para definir si el predio tiene afectaciones de la estructura ecológica principal y de vías arteriales, y si hay o no cobertura para la prestación de servicios. En la segunda etapa la tardanza puede estar asociada con los detalles del diseño, ya que intervienen más de diez representantes de distintas entidades en el Consejo de Ordenamiento como órgano decisional. En esta fase, cada entidad genera un producto institucional especializado y en cualquier momento, la decisión, inacción u omisión de alguna entidad puede bloquear el conjunto del proceso. La tercera etapa es la que mayor tiempo tarda en promedio. Sin embargo, aunque allí se produce la interacción entre oficinas públicas, el despacho de la alcaldía mayor y los vecinos del proyecto de plan parcial, pareciera que no requiere de gran cantidad de negociaciones y acuerdos como la segunda fase.

Gráfico 13. Días promedio por producto institucional para los planes parciales en Bogotá 2000 - 2009

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Decretos de adopción de los planes parciales 2000-2009.

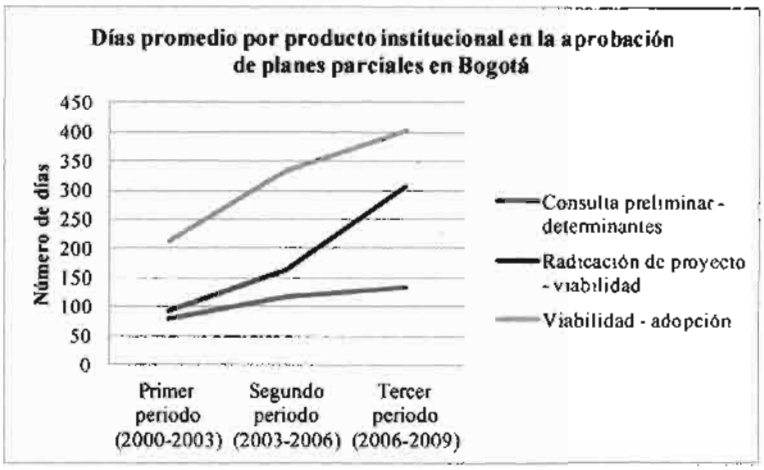
El análisis por período muestra que los tres productos institucionales tienen una tendencia al aumento, aunque la consulta preliminar y la definición de determinantes es la que menos ha aumentado, ninguno de estos pareciera evidenciar aprendizaje institucional propio de las organizaciones. Así mismo, es de anotar que aunque en el año 2006 el Gobierno Nacional aprobó una nueva reglamentación para la disminución de días por trámite, al parecer no ha habido mayor adaptación e instrumentación por parte de las entidades del gobierno local involucradas en el proceso. Lo anterior también se puede deber a que no existen mecanismos de sanción frente al incumplimiento de dicha normatividad. El gráfico 14, muestra un aumento en todos los tiempos a partir de 2006 en lugar de una disminución. La explicación a ello tendría que hacerse a partir de la revisión específica plan por plan.

Aunque las oficinas encargadas de delimitar el Plan Parcial tienen hasta 45 días para expedir el oficio de delimitación, una vez radicada la solicitud de los interesados; como se observa en la Ilustración 13, sólo ocho (8) de los 36 planes parciales[69] aprobados han cumplido con este tiempo (planes 7, 11, 12, 16, 23, 32). Otros ocho planes han tardado, en esta fase, entre 45 y 60 días; cinco entre 61y 75 días, ninguno se encuentra en el rango de 76 a 90; siete entre 91 y 105

[69] Dos de los cuales tienen cero (0) debido a que han sido aprobados como Planes Zonales y en sus documentos de aprobación ya se encuentran las determinantes específicas para los planes parciales que lo integran.

días; uno entre 106 y 120 días y finalmente, siete planes parciales han tardado entre 120 y 487 días.

Gráfico 14. Días promedio por producto institucional para los planes parciales en Bogotá 2000 - 2009



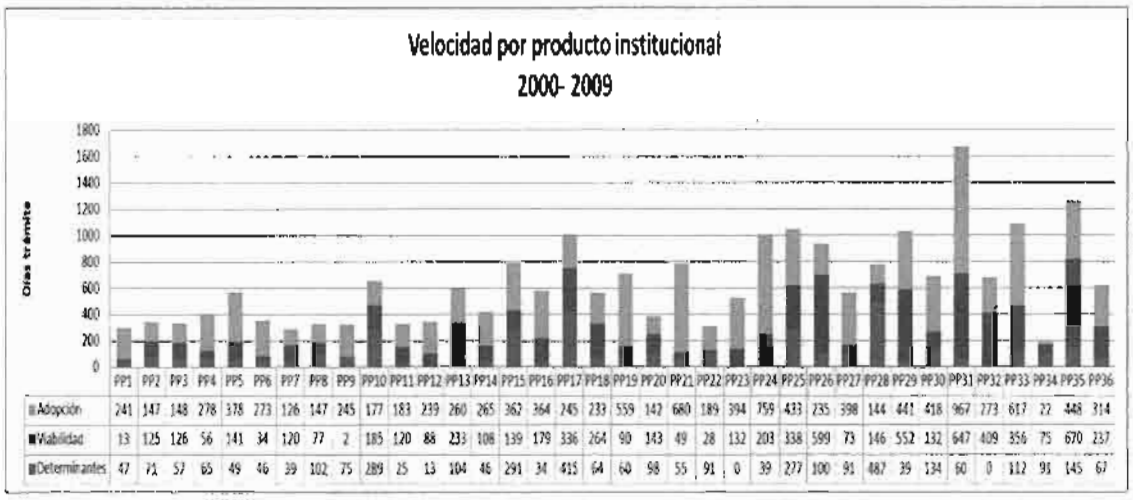
Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Decretos de adopción de los planes parciales 2000-2009.

En la segunda fase, el Comité Técnico de Planes Parciales (CTPP) tiene inicialmente 30 días para otorgar la viabilidad al esquema básico y posteriormente 45 días, después de radicado el proyecto de Plan Parcial para dar concepto favorable o desfavorable de viabilidad. De acuerdo con los datos por plan parcial de la Ilustración 14, solamente cuatro planes han sido viabilizados entre 1 y 45 días; siete entre 46 y 90 días (podría decirse que algunos dentro de los tiempos establecidos por la norma); cinco entre 91 y 135 días; siete entre 136 y 181 días; dos entre 182 y 227 días y finalmente, once (es decir, casi el 35% del total) han tardado en recibir viabilidad entre 228 y 670 días.

Finalmente, en el proceso de adopción los tiempos se definieron normativamente así: la concertación con las autoridades ambientales en ocho días y otros 30 para que el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial entregue su concepto del proyecto definitivo de Plan. Como se observa en la Ilustración 14, solamente un plan parcial cumplió con dichos tiempos; ninguno estuvo entre 39 y 115 días; seis tardaron entre 116 y 153 días; tres entre 154 y 191 días y, finalmente, 26 (es decir el 72%) demoraron su adopción entre 230 y 680 días. Lo anterior muestra una tardanza entre 6 y 17 veces lo establecido por la normatividad.

ARCHIVO HISTORICO
DOCUMENTOS SERVICIOS DE INFORMACION

Gráfico 15. Velocidad por producto institucional en Bogotá 2000 - 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Decretos de adopción de los planes parciales 2000-2009.

Finalmente, durante todo el período se han utilizado 34.472 días, de los cuales el mayor porcentaje es atribuido a la tardanza de las dependencias en el trámite de los conceptos, viabilidades y adopción final. Éstas demoran casi el doble de tiempo que los promotores en realizar los trámites que les corresponden. Sin embargo, estos últimos también tienen una importante responsabilidad en la dilatación de los tiempos en procesos como la revisión de las correcciones encomendadas por las entidades, la entrega de documentos solicitados, la radicación de documentación, entre otros.

Tabla 6. Velocidad en el proceso de expedición de los planes parciales en Bogotá 2000 - 2009

Velocidad en el proceso de expedición de los Planes Parciales 2000 - 2009

Actor	Total días	Promedio días	Máximo días	Mínimo días
Atribuible Promotores	11.725	335	1.227	10
Atribuible Dependencias	22.747	632	1.674	188
Total	34.472	958	2.521	317

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Decretos de adopción de los planes parciales 2000-2009.

4. Los Programas Parciales de México DF

El presente capítulo describe y analiza tanto las estructuras formales que dan vida y reglamentan los programas parciales en México DF como las interacciones y los productos institucionales que estas estructuras desatan en su posterior aplicación. Para este propósito, al igual que el caso bogotano, el capítulo se encuentra organizado en tres apartados. El primero, a partir de un acercamiento eminentemente descriptivo, detalla las estructuras formales que le dan forma a los programas parciales, analiza las normas de jerarquía superior que supeditan a ciertos ámbitos de planeación el instrumento en la ciudad. De igual forma analiza sus propósitos declarados, las interacciones y los productos institucionales necesarios para la respectiva adopción de cada uno de éstos. El segundo apartado describe y analiza las atribuciones específicas que el marco legal le asigna a los programas parciales en México DF y sus implicaciones tanto institucionales como políticas en la ciudad. El último apartado describe el producto final de la aplicación de 15 programas parciales en la México DF, explicita el número de hectáreas, las delegaciones y el número de habitantes afectados por la aplicación del instrumento en la ciudad: de igual forma desagrega las acciones estratégicas expresadas en cada programa, desagregando éstas en cinco ocho grande ámbitos: movilidad, usos de suelo, equipamiento, medio ambiente, vivienda, servicios públicos, seguridad y productividad.

4.1. De la Ley de asentamientos humanos a los programas parciales

Las líneas y orientaciones de política en materia de planeación en la Ciudad de México hasta antes de la expedición del Estatuto de Gobierno de la Ciudad (1994) estuvieron solamente orientadas por la estructura legal y administrativa definida por el nivel federal de gobierno. En ese sentido, la Ley de Asentamientos Humanos (LGAH) [70] de 1976 y la Ley de Planeación[71] de 1983 y sus posteriores reformas definieron los actores encargados y su papel dentro del marco de la planeación urbana en el Distrito Federal. Sin embargo, es con las Reformas Constitucionales de 1993 y 1996, una vez se transforma el Departamento del Distrito Federal al Gobierno de la ciudad, que se modifican, tanto las competencias como las instituciones encargadas de la planeación y por ende los circuitos de responsabilidad entre los actores encargados de aprobar la norma y aquellos quienes deben aplicarla. A continuación se hace una breve reseña de las

[70] Ley de Asentamientos Humanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 08 de mayo de 1994.
[71] Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2002 y 13 de junio de 2003.

orientaciones de dichas normas, las dependencias encargadas de llevarlas a cabo en la ciudad y sus respectivas transformaciones.

4.1.1. Las reglas sobre planeación urbana vigentes en el Departamento del Distrito Federal hasta 1994

La Ley de Asentamientos Humanos (LGAH) publicada desde 1976, definió en un inicio su objeto a la *ordenación y regulación* de los centros de población y el establecimiento de las normas básicas para planear su fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento a través del Plan Nacional y los planes estatales y municipales de Desarrollo Urbano[72] y los Planes de Ordenación de las zonas conurbadas (entre otros). El primero, señala las líneas generales del desarrollo urbano y las diversas opciones para su ejecución. Según esta norma, los planes de desarrollo urbano son considerados como aquellos que prevén las acciones e inversiones públicas y las disposiciones para regular el mercado de los terrenos y el de los inmuebles destinados a vivienda popular.

Esta norma fue modificada en 1994, incluyendo dentro de las previsiones de los programas de desarrollo urbano, además de lo ya mencionado, la vivienda de interés social (Artículo 3, Facción XVI). Estas modificaciones incluyen especificaciones en materia de las acciones coordinadas entre niveles de gobierno en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda (Artículo 40) y asignan atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en materia de vivienda. Es importante señalar que la LGAH es una ley "marco", es decir, se trata de un tipo de norma jurídica no dirigida a ser aplicada directamente en casos específicos. De modo que su función es proporcionar los límites y supuestos básicos a los que habrá de someterse la legislación y la acción de los órganos estatales en materia de asentamientos humanos (Duhau, Cruz; 2006).

Es importante anotar que la Ley que rige actualmente (1994) define instrumentos para la actuación de los distintos niveles de gobierno en materia de vivienda y suelo, relacionados con el establecimiento de acuerdos de coordinación entre actores gubernamentales y convenios de concertación con los sectores social y privado; los requisitos y disposiciones en materia de regularización de la tierra para la incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda (a partir de los lineamientos del Artículo 27

[72] De acuerdo con la Ley de Planeación en su artículo 21, la categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Constitucional, modificado en 1992); y los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo regional y urbano y la vivienda.

Las transformaciones de la LGAH expresan los importantes cambios en las orientaciones de política que marcaron la evolución de los procesos de planeación de los centros de población en 1992. Estos cambios normativos a nivel federal están relacionados con la descentralización de las acciones en materia de suelo y con la apertura de los procesos y procedimientos de acceso a la tierra a los mecanismos del mercado, en un contexto de importante influencia de las orientaciones de productividad y crecimiento económico en la política de desarrollo y competitividad de las ciudades. Aunque la LGAH sigue vigente para el conjunto de estados en la República Mexicana, el Distrito Federal desde 1996 que la Asamblea Legislativa tiene la facultad de legislar, como ya se verá más adelante tiene sus propias normas en materia de desarrollo urbano.

Otra Ley marco que define aún importantes instrumentos de gobierno y de planeación a nivel federal y que se constituye en una orientadora de la legislación particular de planeación en la ciudad, es la Ley de Planeación, que establece las normas y principios de la Planeación Nacional del Desarrollo[73] en cabeza del Ejecutivo Federal. Publicada en 1983 esta Ley integra el conjunto de normas que pretenden "organizar" el proceso de planeación del desarrollo, territorial y del gasto a nivel federal. A partir de ello, se define el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como el máximo instrumento en la jerarquía de instrumentos de planeación, que el gobierno nacional determina los objetivos y prioridades de acción gubernamental a nivel nacional y orienta la planeación de las actividades de las dependencias de la administración pública centralizada, descentralizada y paraestatal. De la misma forma, precisa las estrategias, las previsiones de recursos que serán asignados; los instrumentos y responsables de su ejecución, los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; y las previsiones de la actividad económica y social.

[73]Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen (Artículo 3o.)

4.1.2. Las reglas sobre planeación urbana vigentes en el Distrito Federal desde 1994

Hasta la Reforma Constitucional de 1993, la administración del D.F. estaba a cargo de un Jefe del Departamento Administrativo integrado a la estructura de la APF, razón por la cual no existe una normatividad específica para la formulación y ejecución de su política de planeación hasta 1994. Es a partir de la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), el 26 de julio de 1994, que se inicia una etapa de importantes transformaciones legales que determinaron su forma de gobierno y de gestión.

En esta revisión del marco jurídico de la planeación urbana en el DF es evidente ampliación de los marcos legales específicos para la ciudad, que aunque desde 1995 se venían ajustando al nuevo estatus jurídico del DF, es a partir de 1997 que se transforma todo el entramado institucional formal que determinaría las acciones de las autoridades públicas en la ciudad en dicha materia. Es importante señalar que sólo en el período 1996-2000 se aprobaron la Ley de Desarrollo Urbano, los dictámenes sobre el Programa General y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, la Ley de Planeación y la Ley de Vivienda del DF (en relación con los temas de nuestro interés).

La Ley de Desarrollo Urbano[74] promulgada por la ALDF en 1996, abroga la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1976 y tiene por objetivos, entre otros, fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del DF; determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación; y la protección, conservación, recuperación y consolidación del paisaje urbano del DF. Así mismo, la norma define las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de desarrollo urbano, así como la participación de los diversos grupos y organizaciones sociales y las acciones de los particulares en relación con los objetivos, prioridades y programas de desarrollo urbano.

El principal instrumento de planeación que prevé esta Ley es el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU), así como los programas delegacionales y los programas parciales, que en

[74] Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996 y en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1996. Reformas: 23 de febrero de 1999 (GODF No. 25); 29 de enero de 2004 (GODF No. 8-TER); 29 de enero de 2004 (GODF No. 8-TER); 07 de junio de 2006 (GODF No. 65); 11 de agosto de 2006 (GODF No. 93); 30 de abril de 2007 (GODF No. 72).

conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal (Artículo 16). La estructura jerárquica del proceso de planeación (programático) que rige en el DF, de acuerdo con esta Ley, puede resumirse así: el PGDU debe ser congruente con el PND, el PNDU y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF). De la misma forma, los programas delegacionales se subordinarán al PGDU y deberán ser congruentes entre sí. Los programas sectoriales[75] en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, que elabore la APDF se deberán subordinar a los programas mencionados.

El PGDU define la estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como las acciones estratégicas y los instrumentos de ejecución. En el mismo sentido, los programas delegacionales contendrán información respectiva para su demarcación territorial. La Ley del DF, en el mismo sentido que la Ley Federal, señala el apoyo y promoción de la participación social y privada en el desarrollo urbano. La Ley de Desarrollo Urbano del DF señala además, que la planeación y el ordenamiento territorial se concretan para la ciudad a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto son el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal. Los programas parciales en este ordenamiento reemplazan los ZEDEC y establecen la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas específicas de la ciudad. Tienen un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas y definen la forma de ordenamiento de un territorio específico. Finalmente en esta cadena de herramientas, se encuentran los programas anuales de desarrollo urbano que son subordinados a los programas sectoriales.

Aunque las Leyes de Planeación y de Asentamientos Humanos a nivel federal definen importantes instrumentos para cumplir con estos objetivos, la existencia de una Ley específica en la materia para el DF permite la expresión de las diferentes orientaciones políticas en la materia y constituir un marco de acción y de procedimientos propio en congruencia con sus procesos internos a nivel urbano, político, social y económico. Las reformas a esta Ley en los años 1999 (segundo año del gobierno de transición electo), 2004, 2006 (período de mandato del segundo gobierno popular) y 2007, han expresado las preocupaciones por modificar o adoptar sus

[75] Los programas sectoriales y anuales en materia de desarrollo urbano que elabore la APDF, como son los de reservas territoriales, agua potable, drenaje, transporte y vialidad, vivienda, medio ambiente y equipamiento urbano, se deberán ajustar a lo dispuesto por los programas (Artículo 22)

lineamientos en materia de procedimientos para la revisión y modificación de los PGDU, pero además las diferentes propuestas sobre el problema público del ordenamiento en la ciudad, que una vez entregado a las autoridades locales ha sido motivo de importantes negociaciones al interior de la ALDF y entre esta y los Jefes de Gobierno.

Adicionalmente, como parte de este entramado se encuentra la Ley de Planeación del DF, aprobada por la ALDF en el año 2000 (Gaceta Oficial del 27 de enero de 2000) con el objeto de definir los principios básicos de la planeación del desarrollo del DF; las bases para la integración y funcionamiento del sistema de planeación del desarrollo; las atribuciones de los órganos de gobierno del DF en materia de planeación; las bases y mecanismos de promoción de la participación social y ciudadana y la coordinación del gobierno del DF con la Federación y con los gobiernos estatales y municipales; así como las bases para el desarrollo de la acción conjunta entre los particulares y el gobierno del DF.

El proceso de planeación del desarrollo pretende articular las acciones del Gobierno del DF en el largo, mediano y corto plazo, incluyendo las fases de formulación, instrumentación, control y evaluación de la acción pública. Esta normatividad desarrolla los lineamientos de la Ley de Planeación del nivel federal, a través de la elaboración de un Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF), que se considerará el documento rector que definirá las directrices generales del desarrollo social, económico y del ordenamiento territorial. Para este caso, es el Jefe de Gobierno quien tendrá que elaborarlo y presentarlo a la ALDF, para su examen y opinión (podría señalarse que es el instrumento programático de cada gobierno en ejercicio).

Este documento, además de contener los mismos requisitos que plantea la Ley Federal en materia de antecedentes, diagnóstico, contexto, imagen objetivo y ámbito espacial y temporal de validez; contiene la estrategia del desarrollo económico, social y de ordenamiento territorial; la definición de objetivos, prioridades y metas del desarrollo de mediano y largo plazo; y las bases de coordinación del gobierno del DF con la federación, entidades y municipios. Los programas delegacionales contendrán lo respectivo para el ámbito territorial de la demarcación correspondiente.

La ley de Planeación del DF, aprobada a finales del primer gobierno electo, solamente ha contado con una reforma en enero de 2008, que básicamente otorgó mayores facultades a la ALDF en cuanto a la revisión de los programas delegacionales y el poder vinculante de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

4.2. Propósitos, productos institucionales y actores e interacciones que exige la norma.

La existencia de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU-DF), tiene su primer antecedente en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDU) de 1976[76] -específicamente la sección tercera-, en donde se crea un instrumento de planeación urbana denominado Plan Parcial,[77] cuyos propósitos y alcances son similares a los hoy existentes en la figura de Programa Parcial, en el cual el principal *output* institucional producto de la aplicación de este instrumento era un documento público que planeaba un sector delegacional obligando al gobierno de la ciudad a realizar una serie de intervenciones físicas y de regulación en los usos de los predios de un territorio específico al interior de alguna delegación.

El propósito central de este instrumento de planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial era definir intervenciones –físicas y regulatorias- estratégicas, a iniciativa de actores gubernamentales o no gubernamentales, en piezas urbanas al interior de las delegaciones del DF.

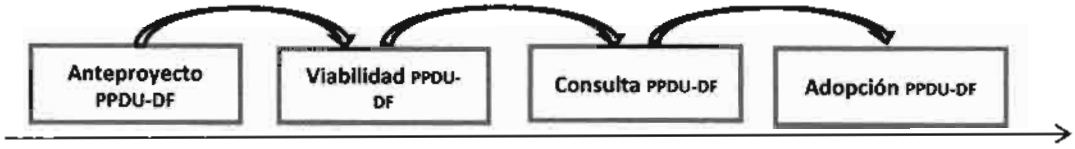
Desde un inicio este instrumento se encontraba vinculado a una tercera escala de planeación territorial en la ciudad, en donde el plan director ocupaba la cúspide de las escalas, conteniendo éste el régimen jurídico, los encargados institucionales y la propuesta general de ordenamiento y desarrollo urbano de la ciudad.[78] Una segunda escala de planeación la integra el plan general, el cual contenía las prioridades, estrategias y proyectos del gobierno departamental de Distrito Federal.

Existían tres productos institucionales parciales y un producto institucional global en cada proceso de PPDU-DF adoptado. Los productos parciales eran (1) un anteproyecto del programa propuesto, (2) el concepto de viabilidad que la Dirección General de Planeación le da a cada anteproyecto y (3) la "opinión fundada"[79] de cada instancia –gubernamental y no gubernamental- con atribuciones otorgadas en la LDU. Finalmente, tras el respectivo estudio del

[76] Publicado en el diario oficial de la federación el 7 de enero de 1976. Previo a la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 26 de mayo del mismo año.
[77] En la legislación de la época se denominaba *Programa Parcial de Desarrollo Urbano* a un instrumento similar a lo que hoy se conoce como *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano*.
78 Es el conjunto de reglamentos, normas técnicas o disposiciones relativas para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y del mejor funcionamiento y organización de sus espacios urbanizados.
[79] Artículo 8 del Reglamento de Planes Parciales. Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 1976.

anteproyecto y las respectivas consultas, el Jefe de Departamento definía su adopción, este era el producto global de la aplicación del instrumento.

Gráfico 166. Proceso adopción PPDU-DF



Fuente: elaboración propia.

Así mismo, el número de actores involucrados en cada proceso de plan parcial era robusto, en cada producto parcial existían una gama interesante de actores, primando los gubernamentales, en donde su interacción se encontraba mediada por la Dirección General de Planeación. Desde la propuesta del anteproyecto hasta la adopción del PPDU-DF intervienen alrededor de 20 instancias gubernamentales y no gubernamentales, desde las diferentes juntas de vecinos que proponen o son afectadas por algún PPDU-DF hasta el mismo Jefe de Gobierno del departamento del Distrito Federal.

Tabla 7. Actores involucrados en la expedición de los PPDU-DF en la LGDU

Quien puede propone el PPDU-DF	Quién da viabilidad del anteproyecto de PPDU-DF	Quién puede opinar sobre los PPDU-DF propuestos	Quién aprueba el PPDU-DF
Los Delegados del Departamento del Distrito Federal	Dirección General de Planeación del departamento del Distrito Federal	Los Delegados, cuyas jurisdicciones resulten comprendidas	Jefe de departamento del Distrito Federal
El Consejo Consultivo de la Ciudad de México		La Comisión de Operación Económicas del Plan Director	
Las juntas de Vecinos		Las Juntas de Vecinos	
Las diversas dependencias del Departamento del Distrito Federal		Direcciones Generales del Departamento del Distrito Federal	
La Comisión de Planeación Urbana		Secretarías de Estado y organismos públicos, directamente relacionados con el anteproyecto	
Las Secretarías de Estado		Los colegios de Profesionales correspondientes	
Los organismos públicos y privados con personalidad jurídica, que tengan interés en el desarrollo urbano.			

Fuente: elaboración propia.

En términos generales los propósitos, los productos institucionales y los actores involucrados en la aplicación del instrumento de PPDU-DF en la legislación de 1976 son similares a los expresados en la legislación expedida 20 años después. Las principales características de estos Planes Parciales serían: (1) un instrumento de ordenamiento territorial que puede ser propuesto a iniciativa tanto gubernamental como no gubernamental, (2) con propósitos que abren un abanico

amplio de demandas territoriales, (3) con unos productos institucionales diferenciados según las dependencias y asociaciones partícipes y (4) un número elevado de actores involucrados obligados o con posibilidad normativa de participar en alguna de las etapas de formulación, discusión y adopción de cada Plan Parcial.

Además de los denominados Planes Parciales, otro antecedente importante relacionado con los programas parciales en la Ciudad de México son las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), instrumento con procesos, actores y productos institucionales similares a los PPDU-DF. Estas zonas aparecen como un instrumento de planeación territorial en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1987. Como se deduce por su nombre es un instrumento de naturaleza regulatoria y se aplicaba "*en áreas con características y problemáticas particulares que por el valor especial que revisten para la ciudad, se ajustan a una zonificación y reglamentación de desarrollo controlado*",[80] las ZEDEC aportaban una regulación específica para perímetros urbanos acotados bien fuera para "*su mejoramiento, protección, conservación o fomento*" (LGDUDF, 1987).

Como lo menciona Hernández Esquivel (2006) el procedimiento tenía un enfoque local, el cual se concentraba en un acuerdo entre autoridades y asociaciones vecinales; a diferencia de los PPDU-DF que se caracteriza por un proceso institucional con etapas, productos y responsables institucionales claramente establecidos, el procedimiento utilizado para las ZEDEC era similar al utilizado para los Planes Parciales de la época. Sin embargo, los productos eran más concretos se concentraban en qué y cómo se podía construir y cómo se podían utilizar las edificaciones de las zonas reguladas. [81]

Este instrumento, a diferencia de los Planes Parciales, fue utilizado activamente. Para 1996, año en donde desaparece la figura, se habían expedido 44 ZEDEC en la ciudad -25 en suelo urbano y 19 en suelo de conservación-, ocupando 5,576 hectáreas de la ciudad. La actividad de este instrumento se explica, según Hernández Esquivel, *"a raíz de las presiones derivadas de la confrontación por el uso del suelo entre desarrolladores inmobiliarios, vecinos de colonias y autoridades"* (Hernández, 2006).

[80] Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Julio de 1987.

[81] La primera ZEDEC fue la de Polanco y Lomas de Chapultepec en 1992 y el producto del proceso de negociación entre autoridades delegacionales, distritales y asociaciones de vecinos fue: (1) anulación de los usos condicionados que permitían cierta discrecionalidad de los funcionarios delegacionales en la asignación y control de los usos del suelo en las colonias, (2) anular la posibilidad de realizar cambios en usos de suelo, alturas permitidas y restricciones de construcción diferentes a las establecidas en el documento ZEDEC y (3) preservar el 85% del territorio como habitacional en los 15 años posteriores.

Sin embargo, las principales críticas a las ZEDEC era el carácter aislado de las decisiones territoriales tomadas, ya que no tenían en cuenta el desarrollo de la pieza urbana como parte de una dinámica que va más allá de la zona reglamentada, como parte funcional de las delegaciones y la ciudad. Las decisiones plasmadas en estas zonas eran de corte localista que favorecían los intereses de las personas que integraban la zona y podían influir el proceso decisorio, en algunas ZEDEC en aras de preservar el uso habitacional y excluir "*otros usos indeseables se redujeron los equipamientos públicos para la atención de la población de colonias próximas... y en casos extremos, se cerraron las calles para impedir el acceso de peatones o vehículos que transitaban por sus calles fomentando un proceso de privatización del suelo*" (Hernández, 2006).

Con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDU) de 1996 cada ZEDEC que se encontrara vigente para la época se convirtió en un PPDU-DF y se incluyen como tal en el respectivo programa delegacional.

4.2.1. Lo específico del instrumento

La expedición de la LDU[82] en 1996 no transforma de manera relevante los propósitos y alcances de los PPDU-DF en relación con el régimen de 1976. El énfasis de la transformación legislativa se encuentra en algunos procesos y procedimientos del proceso mismo de formulación y adopción de estos instrumentos de planeación en desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Los PPDU-DF siguen perteneciendo a una tercera escala de planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial, en donde su ámbito natural de afectación son territorios específicos pertenecientes a las demarcaciones delegacionales. En esta legislación, el instrumento de planeación de escala distrital es el denominado Programa General el cual *"es el que determina la estrategia, política, acciones y normas de ordenación del territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas delegacionales y parciales".*[83] En la segunda escala, los instrumentos de planeación son los Programas Delegacionales los cuales "*establecen la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una Delegación del Distrito Federal".*[84]

[82] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de enero de 1996.
[83] Artículo 7 numeral LI. Ley de Desarrollo Urbano Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de enero de 1996
[84] Ibidem. Artículo 7 numeral L.

Ilustración 17. Escala del Instrumento

Fuente: elaboración propia.

En esta Ley hacen especial énfasis en la subordinación de un programa a otro dependiendo de su escala de intervención. En lo concerniente a los PPDU-DF que en su área de afectación involucrase a más de una delegación se obliga a una subordinación inicial al Programa General y seguidamente al Programa Delegacional. Esto significa que lo contenido en cada PPDU-DF no podrá ser contrario a lo estipulado en estos dos tipos de programas. Cuando únicamente el área del programa afecta solamente una delegación la Ley obliga a una subordinación exclusiva al Plan Delegacional, sobreentendiendo que este último no contradice en aspecto alguno el Plan General.

El principal *output* institucional producto de la aplicación del instrumento sigue siendo un documento público que planea un sector delegacional obligando a los gobiernos urbanos – delegacionales y distritales- de la ciudad a realizar una serie de intervenciones físicas y de regulación en los usos de los predios de un territorio específico al interior de alguna delegación.

Los productos institucionales intermedios siguen siendo los mismos cuatro que la legislación de 1976 establecía: anteproyecto, viabilidad, consulta pública, adopción. Sin embargo, los procedimientos y los actores involucrados en cada una de estas etapas son modificados de manera importante en la LDU y su respectivo reglamento.[85]

[85] Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito federal el 29 de enero de 2004.

Tabla 8. Procesos y responsables para la expedición de los PPDU-DF

Producto institucional	Proceso	Responsables
Elaboración proyecto PPDU-DF	Expedición lineamientos técnicos.	Seduvi y/o Delegación
	Talleres de participación ciudadana.	Seduvi y/o Delegación
Viabilidad	Coordinar la congruencia de la propuesta del programa parcial con el programa general, el delegacional y los diferentes programas sectoriales que afectan el territorio.	Seduvi
Consulta pública	Audiencias públicas	Seduvi y/o Delegación
	Recepción por escrito de observaciones	Seduvi y/o Delegación
Adopción	Incorporación al proyecto las observaciones que consideren pertinentes.	Seduvi y/o Delegación
	Remisión del proyecto del programa y los antecedentes del mismo al Jefe de Gobierno para observaciones.	Seduvi – Jefe de Gobierno
	El Jefe de Gobierno lo remite a la Asamblea Legislativa del D.F. para observaciones	Jefe de Gobierno- Asamblea
	Aprobación del PPDU-DF por la Asamblea.	Asamblea Legislativa

Fuente: elaboración propia.

Una de las principales transformaciones en el proceso de elaboración los PPDU-DF es el origen del anteproyecto: ¿quién propone que en un territorio específico se desarrolle cierto PPDU-DF? La legislación de 1976 era clara en ese aspecto, hacía explícito que el anteproyecto del programa parcial podía ser propuesto por *"las distintas autoridades e instituciones comprendidas en el artículo 24 de la Ley"*,[86] pueden ser desde los comités vecinales, pasando por los diferentes organismos públicos y privados con interés en los temas de desarrollo urbano, hasta llegar a los autoridades del orden delegacional y distrital. La legislación vigente en el tema deja un vacío importante, pues no existe ni en la LDU, ni en el reglamento de la misma quienes tienen la competencia para proponer PPDU-DF en territorios específicos. Únicamente se expresa en el artículo 6 del reglamento que los proyectos de los programas deben *"presentarse por una autoridad competente"*. Sin embargo, esta afirmación es general a todo tipo de programas[87] del Distrito Federal.

El proceso empieza con el aviso de inicio del proceso de elaboración del programa parcial, competencia exclusiva de la SEDUVI y/o de la delegación,[88] en la cual se piensa desarrollar el programa, seguido de una innovación frente a las reglas del juego anteriores: los denominados talleres de participación ciudadana para la construcción del proyecto de PPDU-DF. Este es el punto central de la innovación, con el régimen anterior cualquier actor gubernamental o no gubernamental presentaba un anteproyecto con ciertas características técnicas y este se procesaba

[86] LGDU publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1976.
[87] Hace referencia al Programa General, a los Programas Delegacionales, a los Programas Sectoriales y a los Programas Parciales.
[88] Dependiendo del área de influencia del plan. Si el territorio involucra a más de una delegación es la Seduvi tiene mayor influencia en el proceso, por el contrario si el plan sólo abarca el territorio de una delegación las autoridades delegacionales tienen mayor influencia, según el reglamento.

automáticamente para el concepto de viabilidad, consulta pública y adopción. En cambio con la normativa vigente, el proyecto del programa parcial arranca con la expedición de lineamientos técnicos por parte de la SEDUVI y seguidamente se abre la convocatoria para que la ciudadanía inicie un ejercicio de planeación participativa en el cual -en teoría- se construye el proyecto del programa teniendo como facilitadores a personas encargadas de la SEDUVI y de la respectiva delegación. Claramente es una apuesta orientada a generar cierta legitimidad en los procesos de planeación en desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Otro de los aspectos que fueron modificados, fue la viabilidad otorgada a cada proyecto de programa parcial por parte de la oficina de planeación territorial de la ciudad, pues las condiciones iniciales para la formulación del proyecto tuvo dos variaciones significativas: (1) al iniciar el proceso se contaba con unos lineamientos técnicos específicos para el territorio susceptible del programa, a diferencia del régimen anterior que tenía unas exigencias técnicas generales para toda la ciudad y (2) la formulación del proyecto desde un principio contaba con la orientación y el acompañamiento de personas delegadas por la SEDUVI y la delegación, cuestión que garantizaba un relativo apego a lo legal y a las posibilidades reales del instrumento. Con estas dos nuevas condiciones el proceso de viabilidad se concentró en coordinar con las dependencias de la administración pública distrital la congruencia del programa parcial con los programas de mayor jerarquía.

En lo relacionado con la consulta pública se establecen audiencias abiertas para la socialización del proyecto del programa parcial y posteriormente se reciben observaciones por escrito sobre el proyecto de cualquier persona interesada, estas son las transformaciones de este procedimiento, anteriormente podría afirmarse que la consulta no era "*tan pública*" pues no existía un escenario de socialización y las únicas personas que podían extender un concepto sobre el proyecto de programa parcial eran los que consideraban con *"opinión fundada"*[89] [90].

Los procesos y actores involucrados en la adopción de los PPDU-DF tienen dos importantes modificaciones: (1) la instancia de tomar la decisión final de adoptar o no cada programa es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y (2) el Jefe de Gobierno es un filtro intermedio que tiene la facultad de modificar el proyecto antes de presentarlo a la Asamblea Legislativa y

[89] Las instancias y personas enunciadas en el artículo 8 del Reglamento de Planes Parciales. Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 1976.

[90] No quiero dar por sentado que esta transformación, y en general el conjunto de transformaciones orientadas a ampliar los escenarios de participación en el proceso de expedición de programas parciales, son más convenientes o mejores para el ejercicio de planeación en ordenamiento territorial de la ciudad. La valoración de estas transformaciones se hace en un apartado posterior.

después de esta presentación para realizar las modificaciones sugeridas por la misma. A diferencia del régimen anterior, en donde el Jefe de Departamento era el decisor final, actualmente es la Asamblea Legislativa la que toma la decisión final de definir qué aprueba.

En términos generales se observa un incremento tanto en los procesos como en los actores involucrados en la generación de cada producto institucional necesario para la aprobación de los PPDU-DF. El primer producto institucional, que es el anteproyecto del programa, aumenta de manera importante el número de actores involucrados y por ende la exigencia institucional para coordinar creación de este anteproyecto, ya que al hacer de la construcción de este un proceso de planeación participativa los requerimientos institucionales aumentan considerablemente, más aún con el antecedente inmediato en donde la exigencia institucional consistía en analizar y conceptuar positiva o negativamente los proyectos de planes parciales presentados a la dirección general de planeación. La consulta pública de igual forma aumenta la exigencia institucional, ya que al dar la posibilidad de que cualquier ciudadano interesado pueda dar recomendaciones sobre el proyecto de programa parcial y obligar a los encargados institucionales, además de incorporar las que consideren pertinentes al proyecto, responder cada una de las recomendaciones argumentando la decisión de no ser consideradas como viables.

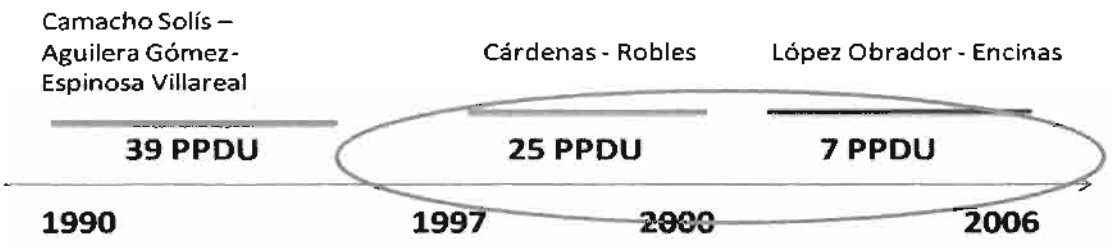
Finalmente el proceso de adopción de cada programa también presenta un incremento considerable de procesos y de actores involucrados, aunque en el papel sólo es un actor genérico en que la norma incluye, la Asamblea Legislativa, en la práctica son un número importante de actores, como todos, con sus propios intereses, que median entre la representación de intereses de un electorado y el cálculo racional para futuras contiendas electorales.

4.3. Descripción y caracterización general de los Programas Parciales por periodo y por producto institucional

Los programas parciales de la ciudad de México al ser instrumentos de planeación del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial tienen una doble connotación normativa que se refleja en las piezas legislativas que la estructuran: la primera que obliga una inversión gubernamental específica en un territorio claramente delimitado y la segunda que restringe ciertos usos y usufructos privados en predios ubicados en este territorio.

Cómo se especificó en la estrategia metodológica, el número total de Programas Parciales aprobados en el Distrito Federal hasta el año 2006 fue de 69, cada uno de estos distribuidos en tres períodos: (1) entre 1990 y 1996, período en el cual se denominaron ZEDEC[91], (2) entre 1997 y 2000 y, (3) entre 2001 y 2006. Del total 39[92] de ellos adscritos en el período 1990 - 1996, y 32[93] programas expedidos bajo los procedimientos específicos que establecía esta nueva legislación entre 1997 y 2006.

Gráfico 18. Programas parciales aprobados por periodo 1990-2006

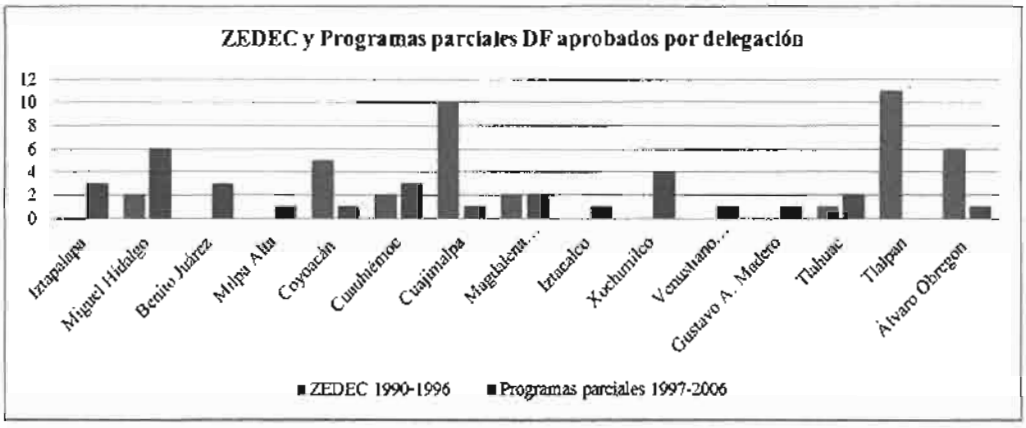


Elaboración propia con base en los decretos de aprobación de los programas parciales. Diario Oficial de la Federación y Gaceta Oficial, y Oficina de Información Pública de SEDUVI. 2010.

En el primer período delegaciones como Cuajimalpa (10), Tlalpan (11), Álvaro Obregón (6) y Coyoacán (5) tuvieron un importante número de ZEDEC aprobados. En el segundo período, estas mismas delegaciones disminuyeron en gran cantidad el número de programas aprobados. Lo anterior puede deberse a que aquellos que fueron adoptados en el período anterior no se modificaron o que lo fueron en menor medida. Por el contrario, delegaciones como Xochimilco y Miguel Hidalgo tuvieron un importante incremento de programas aprobados a partir de 1997. Iztapalapa y Benito Juárez pasaron de no tener ningún ZEDEC aprobado en el período anterior, a tres programas parciales entre 1997-2009. En el último período no hubo tantas variaciones entre delegaciones en la aprobación de programas. Finalmente, es importante anotar que con los cambios de administración en el año 1997 y 2000 dio un importante incremento normativo en materia de planeación y gestión urbana.

[91] A partir de la reforma al régimen urbano de 1996 todos las ZEDEC vigentes adoptadas previas a ese año, fueron denominadas Programas Parciales de Desarrollo Urbano.
[92] Se incluyen en este periodo el PPDU de Polanco de la delegación Miguel Hidalgo y El Gavillero de la delegación Magdalena Contreras. Ambos se diseñaron bajo el régimen SEDEC.
[93] Se incluyen tres Programas Parciales que pese a no contar con la fecha exacta de aprobación –ni en la SEDUVI ni en la biblioteca de la Asamblea del Distrito Federal dan cuenta de esto- se ubican en el año 2000 por referencias bibliográficas.

Gráfico 19. ZEDEC y Programas parciales aprobados en el Distrito Federal por delegación entre 1990-2006

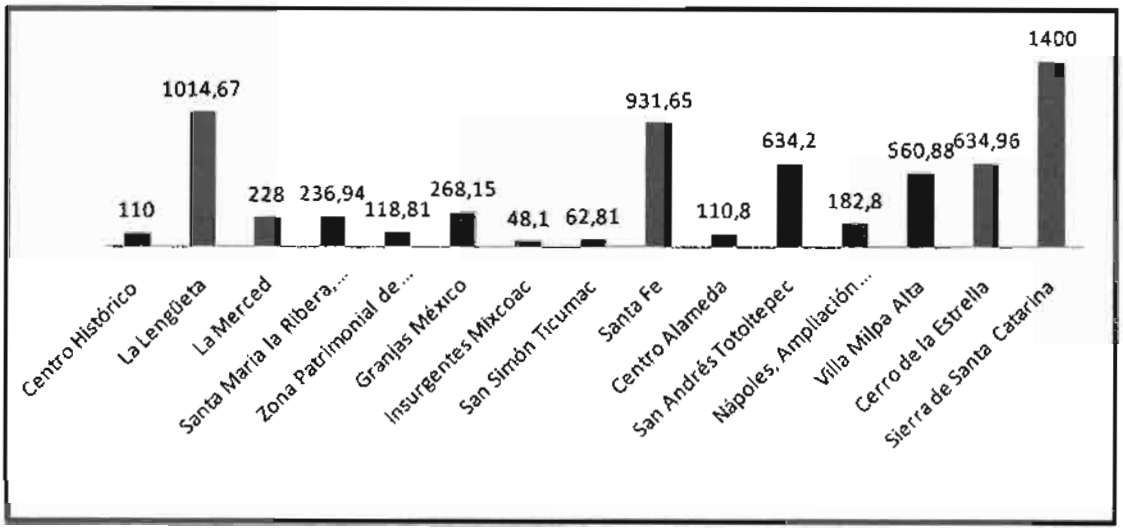


Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de aprobación de los programas parciales.

En este apartado, por la dificultad de acceder a los documentos públicos que soportan cada programa parcial y la similitud por vocación entre algunos programas, se tomó la opción de seleccionar un grupo de ellos, con el fin de analizar sus especificidades en relación con los actores involucrados y productos institucionales necesarios para su aprobación.

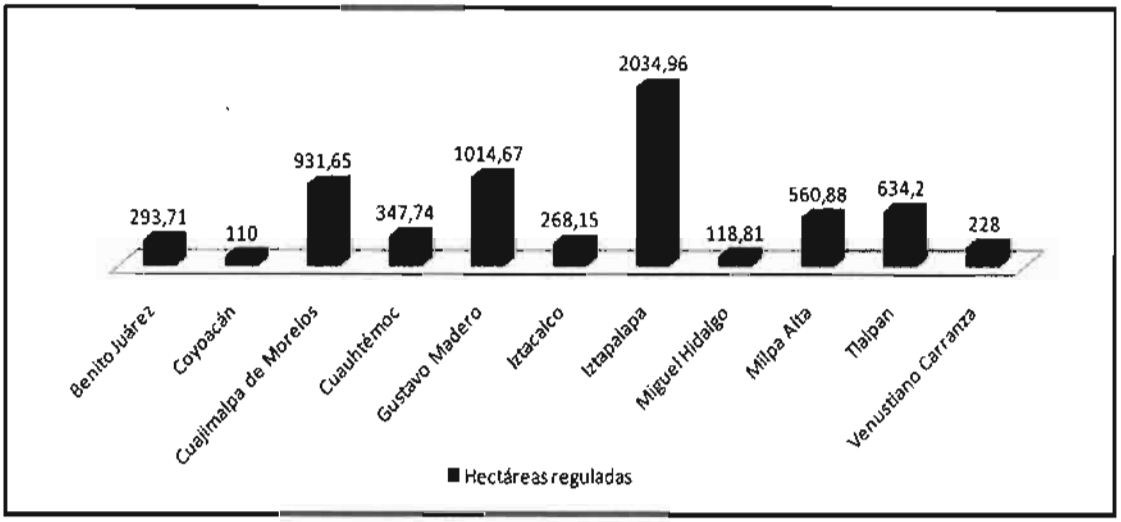
De los 15 programas Parciales que integran el estudio específico, diez fueron aprobados en el periodo 1997 – 2000 que corresponden a 3.130 hectáreas afectadas y cinco entre 2001 – 2006 correspondiente 3.413 hectáreas de la ciudad. Como se observa el número de programas abordados por periodo de estudio es desbalanceado –el primero dobla el segundo- sin embrago, el número de hectáreas cubiertas por cada uno de los periodos es similar.

Gráfico 20 Área regulada por Programa Parcial



Como se observa en el gráfico 21, el total del área regulada por los 15 programas seleccionados en 11 delegaciones fue de 6.543 hectáreas (65,43 km2). En total el Distrito Federal tiene 148.500 ha. (1.485 km2). Es decir, con estos programas se avanzó en la regulación de un porcentaje del 4,4%. Los programas que mayor extensión tienen son el de Sierra Santa Catarina, La Lengüeta y Santa Fe. Los que menor extensión tienen son Insurgentes Mixcoac y San Simón Ticumac.

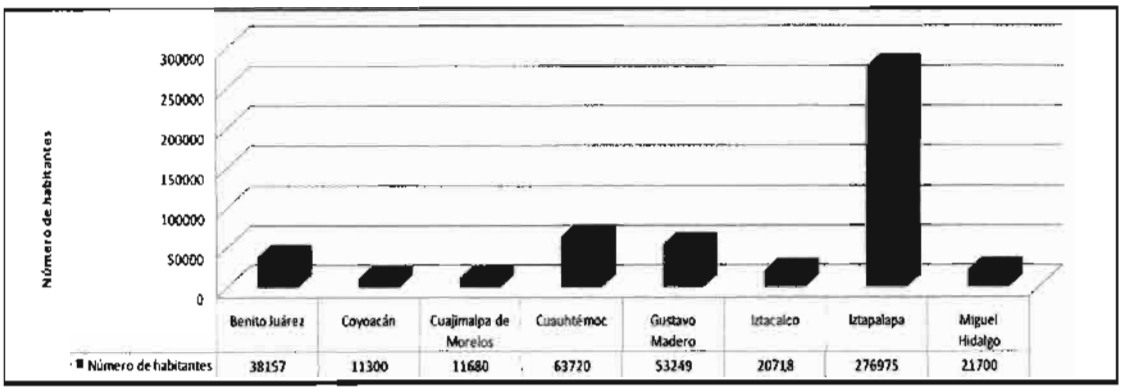
Gráfico 21. Área regulada por 15 programas parciales en el Distrito Federal por delegación entre 1997-2006



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de aprobación de los programas parciales

La delegación que reguló un mayor número de hectáreas fue Iztapalapa con dos programas parciales que suman 2034,96 ha; seguida por Gustavo Madero con un solo programa de 1014,67 ha y Cuajimalpa con 931,65 ha. Por su parte el gráfico 22, muestra como estos 15 programas atendieron a una población de 592,025 habitantes. Aunque no es un número tan elevado en relación con el total de habitantes de la ciudad (Distrito Federal), al representar solamente el 7%, sería necesario revisar el conjunto de los programas para medir la extensión de las intervenciones y su impacto en la población en su conjunto.

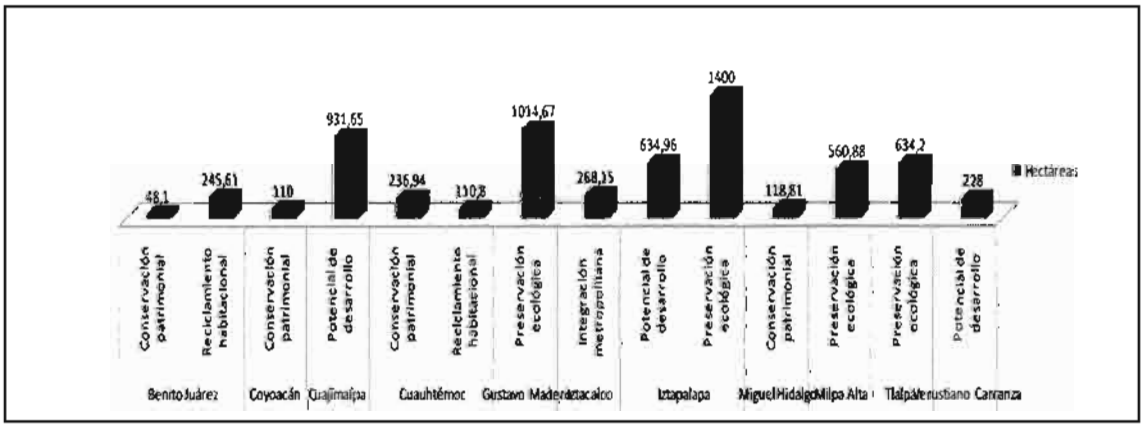
Gráfico 22. Habitantes afectados por programas parciales en el Distrito Federal por delegación entre 2000-2009



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de aprobación de los programas parciales.

De acuerdo con la categorización de los programas parciales plasmada en los acuerdos de expedición de éstos en el primer gobierno electo del DF, el gráfico 23, los 15 programas seleccionados cuatro se concentran en las vocaciones de conservación patrimonial (513,85), tres en potencial de desarrollo (1794,61 ha.), cuatro de preservación ecológica (3609,75 ha.), tres de reciclamiento habitacional (356,41) y uno de integración metropolitana (268,15 ha.). Lo anterior podría sugerir que este instrumento de regulación interviene de manera más intensa los territorios con vocación de conservación patrimonial y de preservación ecológica.

Gráfico 23. Tipo de programas parciales por vocación principal y delegación en el Distrito Federal 2000-2009

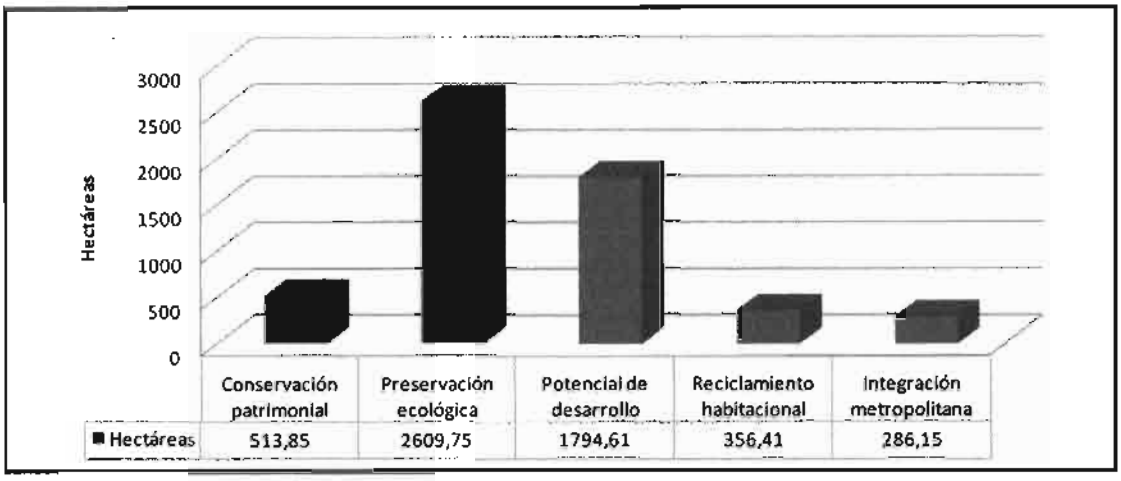


Fuente: Elaboración propia con base en Esquivel, 2006.

Finalmente, el gráfico 24, muestra de manera discriminada por delegación y vocación principal el área regulada por cada programa. Aquí se observa que las áreas con vocación de conservación patrimonial (513,85 ha.) se concentran en las delegaciones de Benito Juárez, Cuauhtémoc,

Coyoacán y Miguel Hidalgo y que éstas tienen un área muy restringida frente a los que tienen como vocación principal la preservación ecológica (2609,75 ha.)

Gráfico 24 Área por vocación de programas parciales



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de aprobación de los programas parciales

4.3.1. Propósitos, actores e interacciones en la planeación urbana participativa

Este apartado analiza los tres principales aspectos del proceso de planeación urbana participativa llevado a cabo para la expedición de los Programas Parciales en la Ciudad de México: las declaraciones que se dieron en torno a los propósitos de este proceso, los actores que tuvieron algún grado de incidencia y las interacciones entre estos para la consecución del diseño final de cada uno de los instrumentos. De los seis Programas[94] susceptibles de análisis, cinco fueron adoptados en el primer periodo (1997 - 2000) y uno en el segundo (2001 - 2006).

Las transformaciones del diseño institucional del Distrito Federal acaecidas en la década de los noventa - especialmente la reforma constitucional de 1993 y la posterior elección popular de Jefe de Gobierno en 1996- se encuentran profundamente ligadas a la forma como se dio el proceso de planeación de los Programas Parciales en la ciudad. Con la llegada al poder del denominado *"primer gobierno democrático"* en la ciudad -ejercido en el periodo de 1998 - 2000[95] por el

[94] Para este análisis, de los quince programas parciales abordados, únicamente seis contaban con la información necesaria para la descripción y caracterización de los procesos de planeación participativa. Estos son: Centro Histórico de la delegación Coyoacán, Insurgentes Mixcoac y San Simón Ticumac de la delegación Benito Juárez, Santa Fe de la delegación Cuajimalpa de Morelos. Centro Alameda de la delegación Cuauhtémoc y San Andrés Totoltepec en la delegación de Tlalpan.

[95] O también conocido como el periodo de la transición democrática, ya que además de ser el primer gobierno electo popularmente ejerció por un periodo único de tres años, por la necesidad de sincronizar los calendarios de elección de Jefe de Gobierno con la realización de las elecciones a nivel federal.

Partido de la Revolución Democrática- la sociedad en general creó grandes expectativas asociadas a las reivindicaciones de la izquierda, especialmente en la creación de los escenarios necesarios para el ejercicio integral de participación ciudadana en las decisiones públicas que afectan su futuro y "*lograr que la población asumiese ser corresponsable de las acciones de gobierno*" (Ordoñez, 2003; 43).[96]

Aunque las trasformaciones asociadas a la inclusión de la participación ciudadana en los procesos de planeación urbana tienen su antecedentes políticos en expedición de la Ley de Desarrollo Urbano de 1996, la expectativa se centró en el ascenso del gobierno de izquierda y sus declaraciones asociadas a la transformación de las prácticas elitistas de gobierno en la forma como se planea el desarrollo del territorio. Los Programas Parciales fueron uno de los instrumentos que permitían al Gobierno del DF demostrar que tenía "*la convicción de iniciar verdaderos procesos democráticos... asumiendo el compromiso de desarrollarlos a través de una relación estrecha con la comunidad*" (Ordoñez, 2003; 43) proponiéndose "*convertir el ejercicio de elaboración de los programas parciales en un proceso en el que la participación social tuviera una relevancia de lo estrictamente formal; buscamos realmente contacto con la comunidad, ofrecimos información sistematizada y captamos sus demandas y respuestas*" (Eibenschutz, 2003; 24).

En esta declaración de propósitos se da por sentado que si el diseño del instrumento es construido con participación social, de manera causal, casi natural, los resultados de los mismos serán mejores o superiores a los obtenidos sin la participación[97]. El énfasis de las declaraciones de los encargados institucionales de dirigir el proceso a nivel distrital se encuentra concentrado en (1) marcar diferencia en las prácticas de planeación con los gobiernos del DF que los antecedieron mediante (2) el proceso de participación social y comunitaria en la planeación urbana de cada Programa Parcial. Aquí se evidencia que los propósitos implícitos de la puesta en marcha de este instrumento estaban orientados al proceso en sí más que a los resultados concretos del mismo.

[96] Palabras de Juan Felipe Ordoñez Cervantes, director de planeación y evaluación del desarrollo urbano de la Seduvi de la época. Planeación participativa en la ciudad de México. Una visión institucional. 2003.

[97] Esta tajante afirmación sustentada en buena parte en la "*crisis de la representación política*" la considero errónea, ya que parte de una división equívoca de los actores que convergen en las problemáticas sociales en dos grandes categorías: los malos absolutos –políticos y burócratas- y buenos absolutos –comunidad y sociedad civil-. Las decisiones sin importar el actor que las tome pueden ser buenas, regulares o malas. La racionalidad limitada orientada a la maximización de beneficios habita tanto en el político de la asamblea legislativa, en el representante de cierta comunidad como en el representante de una oficina gubernamental.

Los propósitos declarados hacen del instrumento mexicano un caso particular, pues como éstos afirman que el énfasis debe estar en el proceso de planeación, el análisis clásico concentrado en el detalle de los resultados del proceso no aplicaría cabalmente en este caso, ya que el instrumento en sí se encuentra diseñado para generar un proceso que responda políticamente a ciertas formas de gobierno participativo no a instrumentos efectivos de planeación y ordenamiento urbano que respondan de forma técnica y práctica a las problemáticas que en materia de desarrollo urbano tienen ciertos territorios en la ciudad.

El trabajo de planeación participativa inició en el primer trimestre de 1998, cuando la Seduvi comenzó a elaborar la metodología a la que tendría que ceñirse cada proceso de expedición de cada programa parcial. Para este trabajo el esfuerzo de la secretaría estuvo orientado para que "*no fuera un ejercicio de la Seduvi, sino que se pensara en acciones de gobierno integradas en territorios específicos*" (Eibenschutz, 2003; 25), bajo esta lógica, y en un lapso corto, las Secretarías de Gobierno, de Desarrollo Social, de Desarrollo Económico y del Medio Ambiente se vincularon activamente en el proceso. De manera paralela la Seduvi vinculó a instituciones de educación superior[98] públicas y privadas para la construcción de esta metodología y su posterior aplicación por los equipos de cada universidad en la definición de cada programa parcial.

Definida la metodología la planeación participativa se establecieron cinco etapas para la aprobación final de cada programa parcial: (1) la elaboración de un pre-diagnóstico de la zona susceptible de programa parcial, (2) la realización de un diagnóstico participativo con propuestas de actuación territorial a futuro, (3) la consulta pública, (4) la revisión final del documento y (5) la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La recolección de información para la elaboración del pre diagnóstico varió dependiendo la institución académica o consultora[99] encargada de cada proceso. Sin embrago, la mayoría de los casos estudiados tuvieron cuatro fuentes comunes: los documentos oficiales sobre el territorio a planear, reuniones con representantes claves del gobierno del DF como el delegacional, reuniones

[98] Se contaba con la experiencia previa cuando se realizó el Programa General de Desarrollo urbano del Distrito Federal y el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México con la Universidad Autónoma Metropolitana. Además de la UAM se vinculó al proceso a la UNAM con el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, la Facultad de Arquitectura y el Instituto de Investigaciones Sociales; la Universidad Iberoamericana y el Instituto Politécnico Nacional.

[99] Al tener una gran cantidad de Programas Parciales por diseñar, la capacidad operativa de las universidades para cubrir éstos se agotó rápidamente. La estrategia de la Seduvi fue en primer momento vincular a "*ONG cercanas a este tipo de problemas*" (Eibenschutz, 2004) como Casa y Ciudad y el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. Seguidamente al no cubrir la demanda de expertos se decidió se abrieron licitaciones para que oficinas consultoras se encargaran del diseño de los programas parciales pendientes.

con actores sociales y comunitarios relevantes y la aplicación de una encuesta a residentes del sector susceptible del programa parcial.

El documento que integraba el diagnóstico y las propuestas de intervención en la zona se elaboró en tres talleres de participación ciudadana. En el primero se realizaba el diagnóstico participativo del sector, haciendo especial énfasis en la problemática del sector y a partir de ello construir la imagen objetivo del territorio sujeto de programa. En el segundo taller se revisaba la imagen objetivo y se planteaban los proyectos con los que se pretendían solucionar las problemáticas establecidas, además de esto se planteaban las estrategias y se analizan los instrumentos existentes para el financiamiento de los proyectos. En el último taller[100] se presentaba la versión compilada del Programa Parcial trabajada en los dos talleres anteriores, se realizaban los últimos ajustes mediante negociaciones generando diferente tipo de acuerdo con ciertos grados de consenso.

Construido este primer proyecto de Programa Parcial se iniciaba el proceso de consulta pública - la cual formalmente tenía que durar 45 días según lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Urbano- en diferentes territorios pertenecientes a la zona susceptible de programa. En la cual cualquier ciudadano interesado puede hacer las recomendaciones que considere pertinente al proyecto que se encuentra en discusión. Aquí se "*abre el abanico de problemas, demandas y soluciones más allá de los tratado en los talleres*" (Ziccardi, 2006), en esta labor los asesores son los responsables de sistematizar, compilar y en la medida de las posibilidades vincular cada propuesta ciudadana a la propuesta de programa.

Superado este trabajo de la consulta pública se hace la revisión final del documento con un esfuerzo conjunto entre los consultores encargados del proceso de planeación y las personas de la Seduvi responsables del proceso global. Finalmente, se remite el proyecto de Programa Parcial a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su discusión y posterior aprobación.

En lo relacionado con los actores que interactúan en cada etapa del proceso de planeación participativa se pueden agrupar en cinco grandes ámbitos: (1) la Seduvi, específicamente los funcionarios públicos adscritos a esta secretaría responsables finales de cada documento de Programa Parcial; (2) los consultores, divididos según su naturaleza: las universidades, las

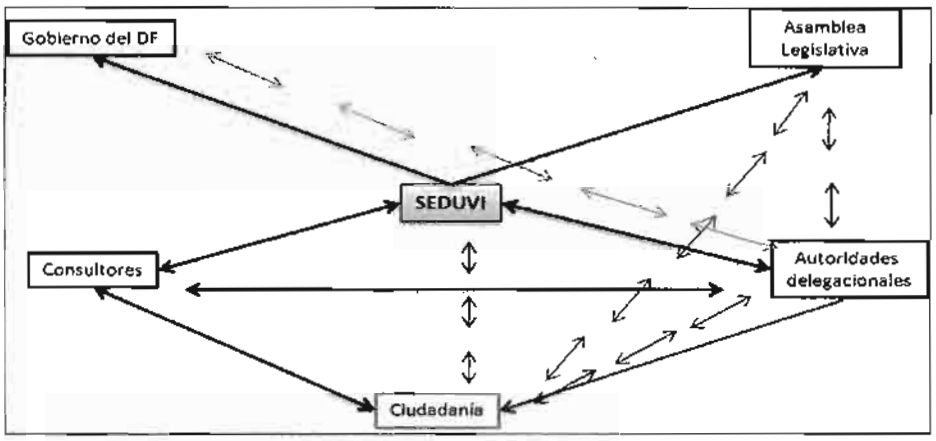
[100] En la metodología adoptada por la Seduvi se establecía la obligación de hacer mínimo tres talleres de participación ciudadana en la construcción de cada Programa Parcial. Sin embargo, en muchos este número fue superado por la misma dinámica establecida en cada proceso.

asociaciones civiles y las firmas consultoras privadas; (3) la ciudadanía, tanto la organizada como la que no lo está, vinculada al proceso de Programa Parcial; (4) las autoridades y funcionarios de orden delegacional; y (5) los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Cada uno de estos ámbitos -a diferencia de la concepción que homogeniza los intereses y estrategias de actores pertenecientes a una misma organización- se encuentra habitado por personas que en ocasiones hacen de su interacción un escenario conflictivo, tanto por los intereses que cada una de estas alberga como por la estrategias que despliega para la consecución de los mismos. Así existan propósitos y estrategias declaradas de cada organización, no se puede hablar de tajo que una persona al tener cierto vínculo organizativo con ella tiene unos principios, intereses y estrategias similares a los que declara la organización.

En términos generales, el primer ámbito de actores, la Seduvi tiene a su cargo la obligación normativa de construir, mediante procesos de planeación participativa, los Programas Parciales al interior del Distrito Federal, sus interacciones principales con los demás ámbitos son: con el Jefe de Gobierno -el cual se encuentra en la cima de la organización jerárquica de la administración pública distrital- la interacción se sustenta en un proceso de rendición de cuentas del proceso global de planeación que tiene que hacer la Secretaría sobre este actor. La segunda interacción es con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en donde la secretaría presenta los proyectos de Programas Parciales para la discusión y posterior aprobación. La interacción relacionada con las autoridades delegacionales se basa en la cooperación interinstitucional tripartita, entre éstas, la secretaría y los consultores, orientada a la construcción en cada territorio delegacional de los respectivos Programas Parciales. Existe una interacción parcial entre la Seduvi y los ciudadanos –organizados o no- que participan o quieren influir en los resultados del proceso de planeación. Parcial por considerarse que el vínculo entre ciudadanía y los resultados del proceso se encuentra formalmente coordinado por los consultores de cada programa.

Gráfico 25. Interacciones entre ámbitos de actores



Fuente: elaboración propia.

Los consultores encargados del proceso de planeación urbana tienen tres interacciones centrales: (1) con la Seduvi, que es una relación de doble vía, en donde la secretaría proporciona directrices, reglas, recursos y procedimientos para cada proceso de expedición de Programa Parcial y los consultores generan, mediante una combinación entre saber técnico e insumos de la participación ciudadana, productos institucionales necesarios para la adopción de estos programas; (2) con la ciudadanía, cuya interacción es la más relevante y concurrida en todo el proceso de planeación urbana, es igualmente de doble vía, en donde los consultores proporcionan las directrices, las reglas de juego y procesan los insumos ciudadanos y la ciudadanía mediante la participación generan estos insumos necesarios, expresados en problemática territoriales y sus respectivas propuestas de solución; y (3) con las autoridades delegacionales las cuales tienen un doble papel, por un lado son co-responsables institucionales del proceso y por otro son un actor que emite conceptos y genera compromisos orientados al cumplimiento de las intervenciones específicas contenidas en el documento final del Programa Parcial.

Adicional a las interacciones anteriormente descritas, las autoridades delegacionales tienen un vínculo directo y uno parcial con los ciudadanos que intervienen en el proceso de planeación urbana. El directo, es de carácter unidireccional, en donde las autoridades proporcionan a la ciudadanía cierta información y recursos –físicos y humanos- para que el proceso del Programa Parcial pueda ser adelantado. Y el vínculo parcial es aquel tipo de intercambio en donde la ciudadanía genera demandas específicas relacionadas con el diseño del Programa Parcial a la autoridad de cercanía, con la que normalmente interacciona, para que de cierta forma interceda orientando el producto final de la planeación hacia los rumbos deseados por esta ciudadanía que

interacciona. Igualmente, estas autoridades tienen un vínculo parcial con la Asamblea Legislativa, pues muchos de los delegados tienen relaciones estratégicas con algunos representantes de la asamblea que tienen su circunscripción electoral -o lo que se denomina la base ciudadana del ejercicio de representación política- en la zona susceptible de Programa Parcial. De esta forma generan estrategias orientadas a la obtención de ciertos resultados en el diseño del programa.

Finalmente, la ciudadanía –especialmente la organizada-, adicional a las interacciones anteriormente descritas, tienen una vínculo parcial tripartito con algunos representantes de la Asamblea Legislativa y las autoridades delegacionales orientado a influir de manera concreta tanto el proceso como el resultado del mismo de la planeación urbana, especialmente en el segundo periodo en donde los delegados, en algunas demarcaciones territoriales no son adscritos al mismo partido que ostenta la jefatura de gobierno de la ciudad.

4.4. El producto del proceso de planeación urbana: entre demandas de inversión pública y regulación pública de usos y usufructos del suelo

La presente sección describe y analiza el apartado de los Programas Parciales denominado *Acciones Estratégicas* en los 12 programas parciales que integran el caso de estudio. Lo que se pretende mediante esto es describir de manera cuantitativa las orientaciones de las demandas contenidas en los textos aprobados por la Asamblea Legislativa de cada programa; es decir, mediante la clasificación de estas demandas en sectores y subsectores, describir cuáles y en qué magnitud se expresan éstas en el conjunto de programas parciales. El universo de las demandas expresadas en los programas se encuentra clasificado en ocho sectores y 33 subsectores.

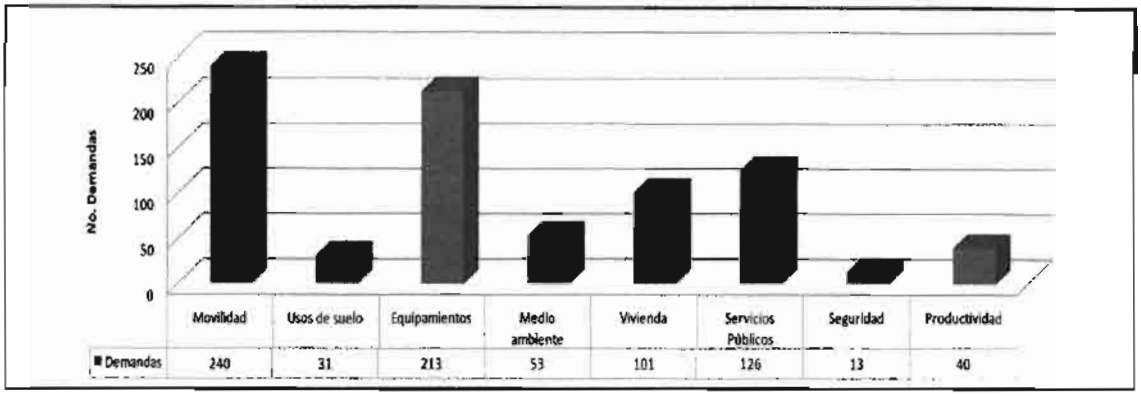
Tabla 9. Acciones estratégicas programas parciales

Sector	Subsector						
Movilidad	Construcción y/o mejoramiento de vías o puentes vehículares	Construcción y/o mejoramiento de puentes peatonales	Construcción y/o mejoramiento de andenes y cruces peatonales	Rutas de transporte/transporte público	Estacionamientos	Señalización y/o semaforización	
Usos de suelo	Cambio de usos del suelo			Control sobre los usos del suelo			
Equipamientos	Construcción y/o mejoramiento de equipamientos educativos	Construcción y/o mejoramiento de equipamientos de salud	Construcción y/o mejoramiento de equipamientos sociales y comunitarios	Construcción y/o mejoramiento de parques y espacio público	Construcción y/o mejoramiento de equipamientos de seguridad	Construcción centros de barrio	Construcción y/o mejoramiento de mercados
Medio ambiente	Arbolización y mejora de zonas verdes	Campañas de educación ambiental		Acciones de recreación pasiva		Control calidad del aire	
Vivienda	Vivienda nueva	Mejoramiento		Reubicación		Regularización	
Servicios públicos	Acueducto y alcantarillado	Energía eléctrica		Recolección de basura		Alumbrado público	
Seguridad	Incremento pie de fuerza			Programas de seguridad			
Productividad	Créditos accesibles	Contratación de habitantes de la zona para obras		Programas de capacitación		Comercio informal	

Fuente: elaboración propia.

En los 12 Programas Parciales se identificaron 817 acciones estratégicas de las cuales 579 se encuentran clasificadas en los sectores de movilidad, equipamientos y servicios públicos. Es decir, 71% del conjunto de demandas se encuentran en estos tres subsectores, el restante 29% se encuentra distribuido entre los sectores de vivienda, medio ambiente, productividad, usos de suelo y productividad.

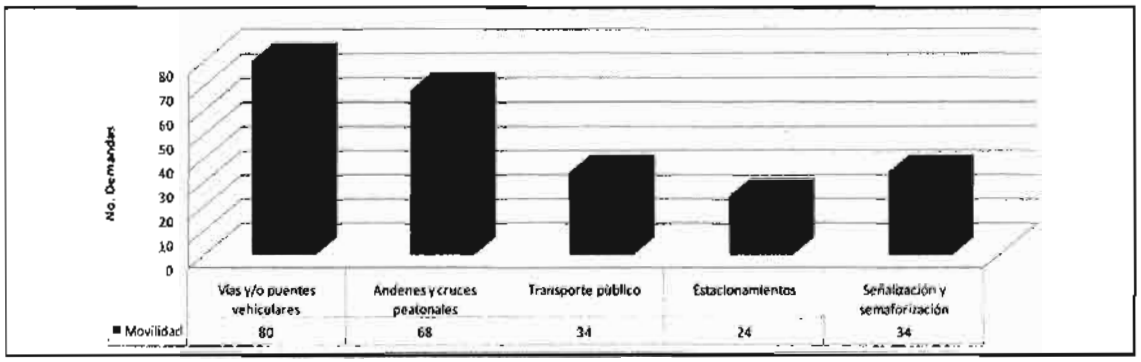
Gráfico 26. Acciones estratégicas por sector



Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de los programas parciales.

De las 240 acciones estratégicas identificadas para el sector de movilidad se evidencia que la construcción y/o mejoramiento de vías y de puentes vehiculares y la de andenes y cruces peatonales concentra 62% del total del sector, seguidos de la señalización y semaforización, las acciones asociadas al trasporte público y los estacionamientos. La construcción de infraestructura domina el sector, sin embargo, la regulación –como demanda específica- tanto del tráfico como del trasporte público alcanza 28% del conjunto de demandas, un porcentaje significativo para ser un instrumento, a través de su proceso de planeación participativa, objeto de múltiples pretensiones de inversión pública y privada territorializada. Por su parte las acciones estratégicas en materia de estacionamientos tienen el menor porcentaje en todo el sector -10%-, no obstante, estas acciones se encuentran concentradas –más del 60%- en cuatro Programas Parciales que tienen como vocación principal la *conservación patrimonial*: Insurgentes Mixcoac, Zona Patrimonial de Tacubaya, Centro Histórico de Coyoacán y Santa María la Ribera.

Gráfico 27. Acciones estratégicas sector movilidad

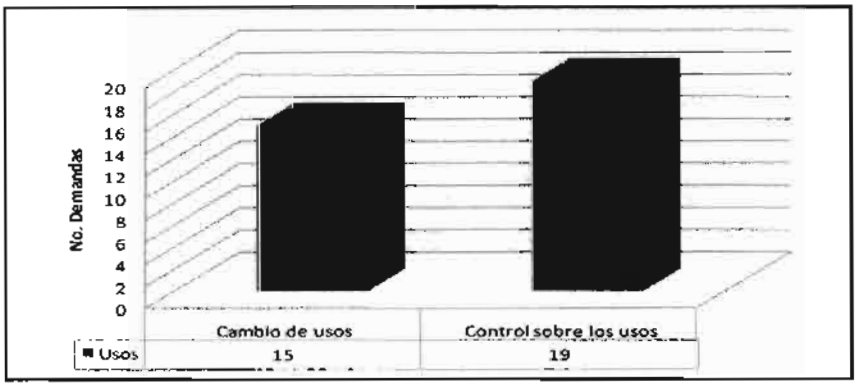


Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de los programas parciales.

Las acciones estratégicas asociadas al sector de usos de suelo únicamente tiene dos subsectores, ambos asociados a la regulación pública: los cambios de uso y el control sobre los mismos. En este primer subsector se observa la ausencia de consenso en ciertos programas parciales en torno a la clasificación de usos de suelo permitidos en el territorio del programa, pues se propone como acción estratégica cambiar algunos usos, a pesar que en la estructura capitular de los programas en un apartado anterior a lo que se denominan acciones estratégicas, se encuentra definida la nueva zonificación donde se establecen los usos permitidos de los predios incluidos en el programa. Podría darse una doble interpretación a este fenómeno. Por un lado asociarlo a una contradicción de los programas, ya que en el mismo documento donde se establecen unos usos permitidos en donde el instrumento tiene jurisdicción se enuncia como acción estratégica cambiar algunos de estos usos. O asociarlo a una práctica democrática inclusiva que permite incluir la propuesta –como propuesta no como decisión- de la minoría en un mismo documento público que se adopta una decisión en lo relacionado a la propuesta minoritaria.

En cuanto al segundo subsector se observa una clara orientación de hacer cumplir la normatividad, es decir que el esfuerzo de regulación de cada programas no debe descansar exclusivamente en la generación de la normatividad sino debe estar asociado irrestrictamente a la posibilidad concreta por parte de las autoridades públicas de escala delegacional de hacerla cumplir.

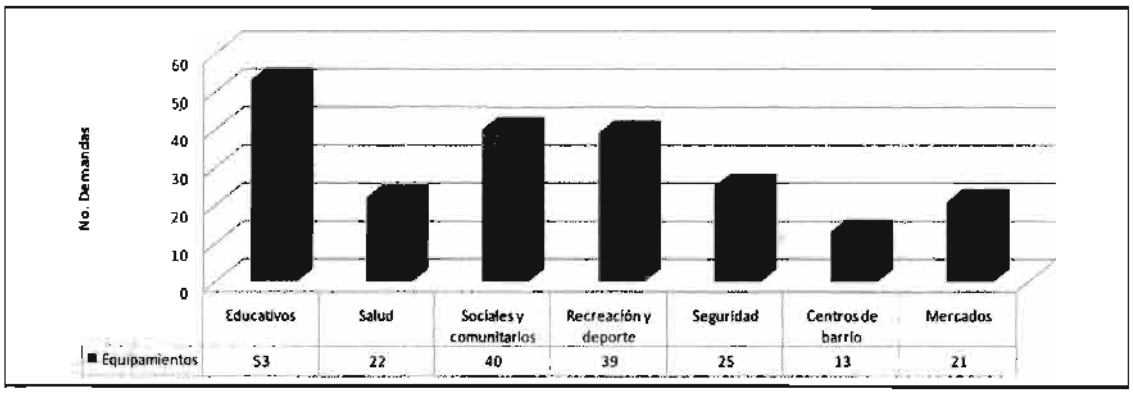
Gráfico 28. Acciones estratégicas usos de suelo



Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de los programas parciales.

Las acciones estratégicas asociadas al sector de equipamientos ascienden a 213, de las cuales los equipamientos educativos, sociales y comunitarios y de recreación y deporte ocupan 62% del total de acciones. Los equipamientos en seguridad, salud, mercados y centros de barrio, en ese orden importancia, ocupan el 38% restante. Las demandas asociadas a equipamientos educativos se encuentran integradas desde la construcción y/o ampliación de jardines e estancias infantiles, pasando por escuelas de nivel medio superior hasta los centros de formación técnica y tecnológica. Por su parte las acciones estratégicas asociadas a los equipamientos sociales y comunitarios son aún más diversas, van desde la construcción de casas de la cultura pasando por centros vecinales hasta la construcción de albergues para posibles desastres naturales. En cuanto los equipamientos de recreación y deporte, éstos tienen una relativa homogeneidad, pues las acciones estratégicas se encuentran asociadas a la construcción, ampliación o mejoramiento de parques e instalaciones deportivas. Por su parte los equipamientos en seguridad presentan esta misma característica pero en su máxima expresión, ya que la única demanda expresada en estas acciones estratégicas es la construcción de módulos de seguridad. En los tres subsectores restantes –salud, mercados y centros de barrio- las demandas se encuentran concentradas a la construcción de cada uno de éstos en el territorio susceptible de Programa Parcial.

Gráfico 29. Acciones estratégicas equipamientos

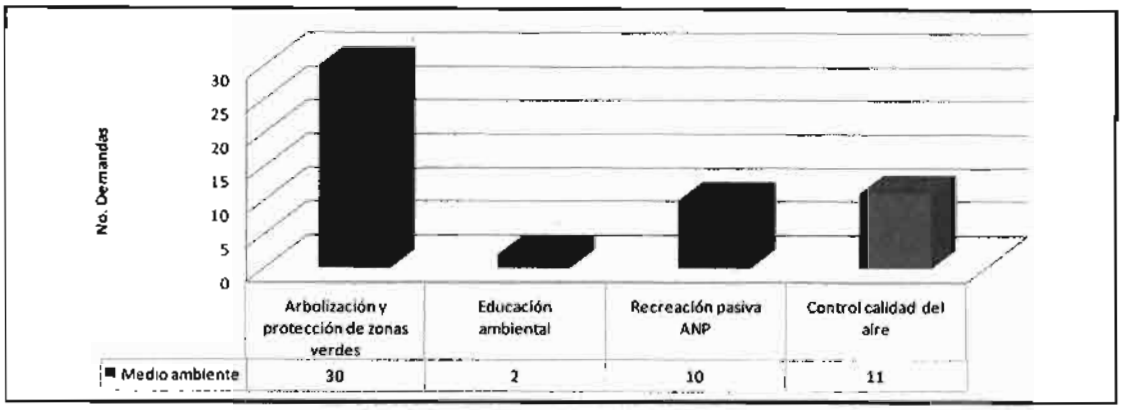


Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de los programas parciales.

Por su parte las acciones estratégicas del sector de medio ambiente tienen un alto grado de concentración en las demandas asociadas a la arborización y protección de zonas verdes, éstas concentran el 57%, por su parte las acciones asociadas a la regulación tienen un 40% del total del sector, el requerimiento específico de los Programas Parciales cuya vocación principal es la preservación ecológica de permitir y promover ciertas actividades de recreación pasiva en las Áreas Naturales Protegidas tiene un 19%. Por otra parte las acciones orientadas a la protección

de la calidad del aire tienen un peso similar al anterior -21%- pero estas se presentan especialmente en los programas que tienen como vocación principal la conservación patrimonial.

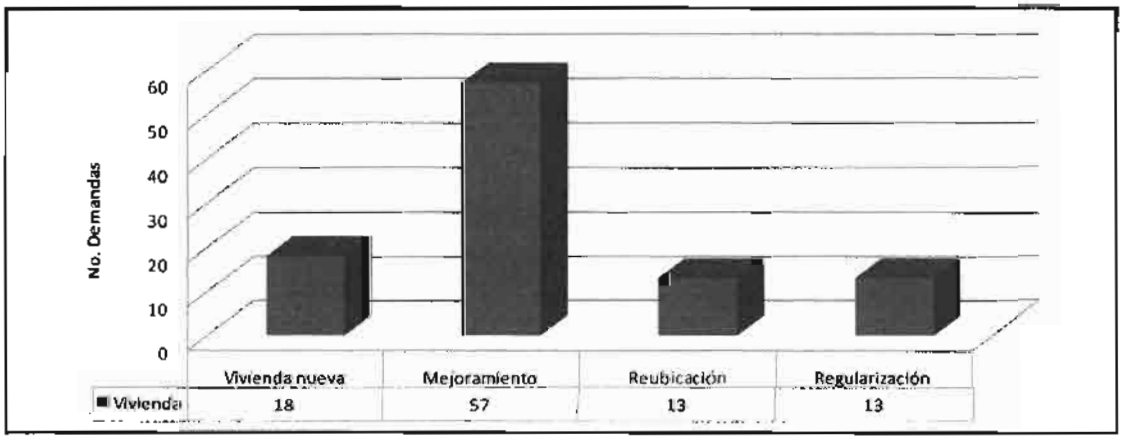
Gráfico 30. Acciones estratégicas en medio ambiente



Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de los programas parciales.

En cuanto a las acciones estratégicas asociadas a la vivienda se observa que más de la mitad de demandas -57%- están orientadas al mejoramiento de vivienda lejos de este la demanda de vivienda nueva en el conjunto de programas estudiados fue únicamente del 18%. Finalmente, se encuentran con el 26% las demandas asociadas a la informalidad urbana, por un lado se presentan las acciones estratégicas que requieren que algunos predios sean reubicados -13%- y por otro se encuentran las demandas en materia de regularización de la tenencia de la tierra orientada a predios específicos -13%-.

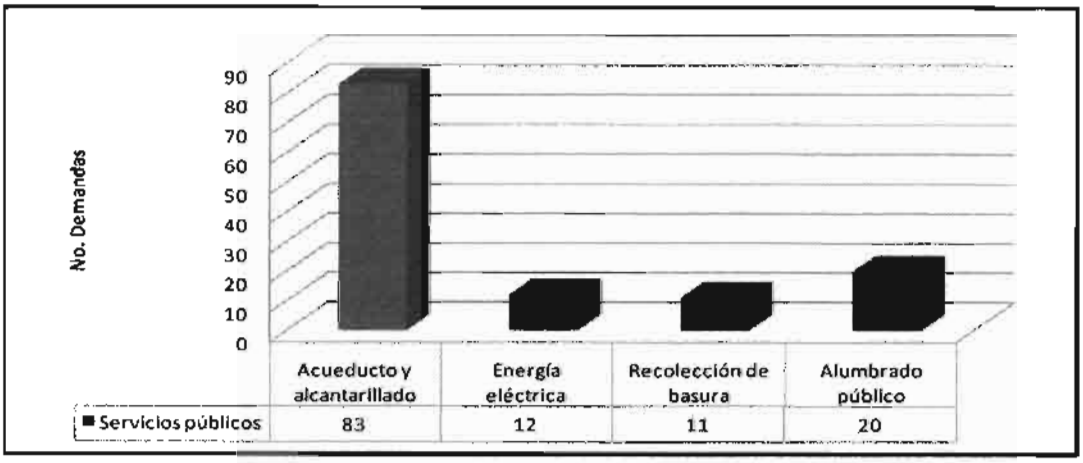
Gráfico 31. Acciones estratégicas en vivienda



Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de los programas parciales.

Por su parte las acciones estratégicas en materia de servicios públicos se concentran en las demandas asociadas a servicios de acueducto y alcantarillado, es decir, el 66% del conjunto de las acciones del sector se encuentran asociadas a la construcción, al mantenimiento y a la calidad de la infraestructura y prestación de estos servicios. Estas demandas varían desde la ampliación de la cobertura, la construcción y mejoramiento de redes de agua potable y drenaje hasta programas de racionalización y aprovechamiento de agua. El siguiente grupo de acciones que tiene mayor peso en el sector son las demandas en materia de alumbrado público con 16% seguido por las demandas en infraestructura y prestación de servicios de energía eléctrica con 10%. Por último se encuentran las acciones asociadas al sistema de recolección de basura y disposición final de residuos sólidos las cuales concentran el 9% del total de acciones del sector de servicios públicos.

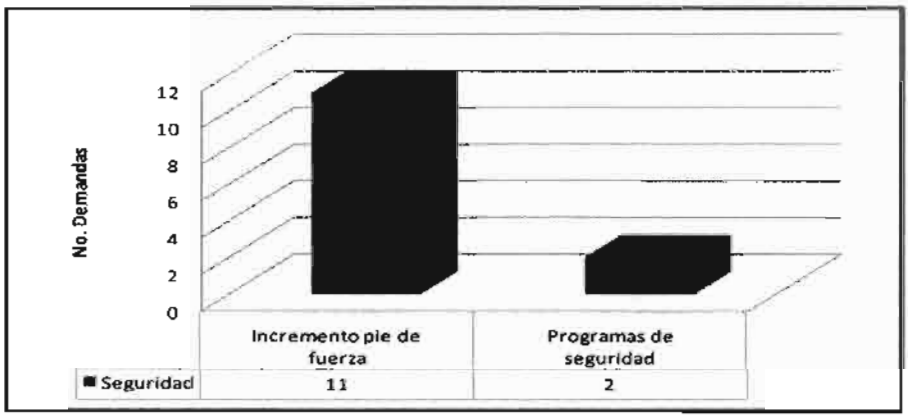
Gráfico 32. Acciones estratégicas en servicios públicos



Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de los programas parciales.

De las 13 acciones estratégicas identificadas en el sector de seguridad más del 80% se encuentran asociadas al requerimiento específico de más controles policiales en la zona y únicamente dos demandas se relacionan a la construcción y puesta en marcha de programas de seguridad pública para el territorio que integra el Programa Parcial.

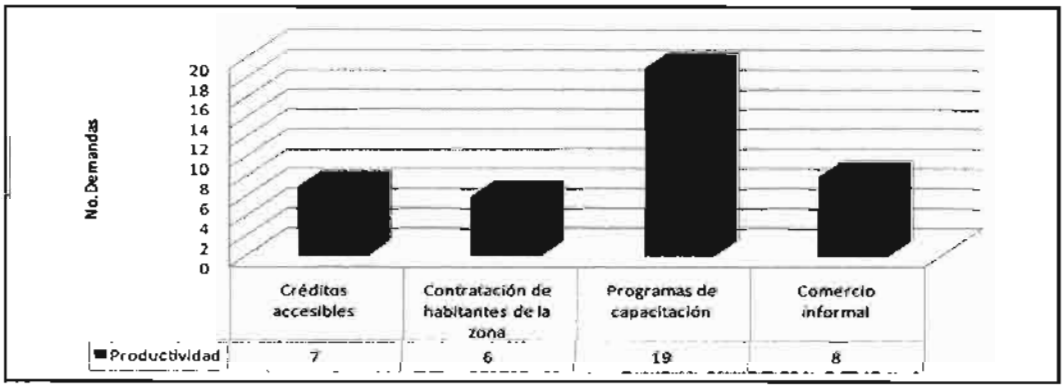
Gráfico 33. Acciones estratégicas en seguridad



Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de los programas parciales.

Finalmente, se encuentran las acciones estratégicas asociadas a la productividad. De las 40 demandas que integran el sector, casi 50% se vinculan con programas de capacitación para que los habitantes de la zona aumenten tanto sus capacidades como oportunidades concretas para generar ingresos. Por su parte las demandas orientadas a otorgar ciertas garantías y orden al ejercicio del comercio informal ocupan 20% del conjunto de estas. Las iniciativas orientadas a generar líneas de crédito accesibles a los habitantes de la zona para el emprendimiento empresarial ocupan 18% y la demanda específica asociada a la contratación de habitantes de la zona para el desarrollo de las obras necesarias para la ejecución del Programa Parcial.

Gráfico 34. Acciones estratégicas en productividad



Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de los programas parciales.

La categorización y posterior sistematización de cada una de las acciones estratégicas permite afirmar que el número promedio de acciones por Programa Parcial ronda las 70, es decir, el esfuerzo público en cada territorio que tiene un programa varía entre la construcción de

infraestructura -vialidades, espacio público, equipamientos, servicios públicos, medio ambiente y vivienda-, el diseño e implementación de programas públicos –seguridad, formación, productividad y medio ambiente- y las acciones de regulación pública de los usos y usufructos de la propiedad urbana – usos del suelo, regularización de la tenencia de la tierra y control sobre la prestación de servicios y programas públicos-. Grandes y variadas exigencias para tanto para la escala distrital de gobierno como para la delegacional.

5. Restricciones en la aplicación de los instrumentos de planeación urbana

Las restricciones en los procesos de aplicación de estos dos instrumentos de planeación urbana se encuentran asociadas tanto a los propósitos como a la naturaleza misma de cada uno de éstos. Los actores e interacciones necesarias para su aplicación se estructuran dependiendo los propósitos centrales de cada instrumento, como lo plantea la teoría de las restricciones, cada proceso, cada interacción y cada producto parcial se observa y analiza a la luz del propósito final. Y el propósito final determina la naturaleza de cada instrumento.

Los Planes Parciales en la ciudad de Bogotá son un instrumento de planeación en ordenamiento urbano diseñado para regular las intervenciones privadas orientadas a urbanizar suelo en la ciudad en predios superiores a diez hectáreas. A partir de este propósito central se estructura la legislación urbana complementaria que determina las respectivas interacciones, procesos y productos institucionales necesarios para la regulación pública propia del instrumento.

El propósito del instrumento tiene una dificultad intrínseca de los procesos de urbanización formal: garantizar la provisión de infraestructura en servicios públicos, en redes viales, en equipamientos y en espacio público en sectores sin desarrollar de la ciudad requiere del concurso de un número importante de responsables institucionales, los cuales generan procesos de coordinación institucional que consume importantes recursos.

Por su parte el instrumento de Programas Parciales en México DF se encuentra diseñado para planear de manera participativa las intervenciones y regulaciones públicas en territorios urbanos al interior de las delegaciones en la ciudad. Este instrumento tiene dos componentes que dialogan constantemente en su estructura normativa, uno asociado a los productos de la planeación y otro al proceso mismo. El primero determina los ámbitos en donde es necesario generar ciertos productos de planeación y el segundo desagrega las interacciones necesarias para el proceso de planeación participativa.

Los procesos de planeación participativa que pretenden definir intervenciones y regulaciones públicas en territorios específicos de las delegaciones son de naturaleza compleja , no sólo por el alto y variado número de actores que interactúan en él, o por los diversas problemáticas y demandas que hay que cubrir sino también por la forma como se estructura esta interacción en

sociedades en donde los recursos para incidir en este tipo de decisiones se encuentran distribuidos de forma desigual en el conjunto de actores.

Cada uno de estos instrumentos tanto por sus propósitos como por productos concretos lleva a cuestas unas "restricciones naturales" propias de los procesos de regulación de la urbanización como de la planeación urbana participativa. Es decir, todos los instrumentos con este tipo de propósitos -independiente de la capacidad de las oficinas gubernamentales encargadas del proceso de planeación, de la forma como los individuos y organizaciones gremiales, sociales y civiles revelan y tramitan sus preferencias y de la capacidad de generar acuerdos o consensos entre diversos actores urbanos- llevan consigo unas restricciones innatas al momento de concretar en un documento normativo el producto del proceso de planeación.

Para el caso de Bogotá la primera de éstas es la denominada complejidad de la acción interinstitucional[101], en donde se afirma que la complejidad de los procesos de urbanización hace imposible que una sola entidad realice los productos institucionales necesarios para éstos, lo que obliga a la vinculación de un alto número de agencias gubernamentales[102] encargadas de generar productos institucionales parciales con ciertos grados de especialización para hacer posible el proceso de regulación pública. Esto crea relaciones conflictivas, más aún cuando el producto institucional de una agencia es insumo para la generación de otro producto de una agencia distinta. Esta restricción hace que los "outputs" necesarios para el proceso de regulación pública se produzcan en unidades de tiempo prolongadas.

La segunda restricción "natural" en la aplicación de estos procesos de urbanización es la resistencia de los actores sujetos a la regulación, ya que, casi que por un movimiento natural, las iniciativas que limitan la maximización de beneficios en el ámbito económico siempre van a ser objeto de resistencia por parte de estos actores. Los sujetos de la regulación en la aplicación de los Planes Parciales son empresas constructoras y promotores inmobiliarios que desarrollan los predios con el objeto de venderlos en el mercado inmobiliario de la ciudad. La restricción "natural" se produce al momento en que estos actores inmobiliarios desarrollan estrategias orientadas a debilitar o erradicar el proceso de regulación pública movilizado gran parte de sus recursos hacia este propósito.

[101] O como lo denominarían Pressman y Wildavsky "complejidad de la acción conjunta".
[102] Cada una de estas agencias con intereses, exigencias, tiempos y "sentidos de urgencia" distintos a las otras.

Las "restricciones naturales" del instrumento de ciudad de México que pretende construir de manera participativa un documento público que determine las inversiones públicas y las regulaciones específicas se encuentran asociadas a las que son generales a todo proceso de participación ciudadana institucionalizada y a las específicas de los procesos que pretenden determinar acciones y regulaciones públicas en territorios concretos en donde la demanda por el uso y usufructo del suelo son constantes.

El primer grupo de restricciones naturales se encuentra asociado a la lógica de la acción colectiva en procesos de múltiples actores e interacciones. En estas interacciones no hay una lógica pura que pueda atribuírsele a cada conjunto de actores que dé cuenta de los intereses y estrategias que desarrollan a lo largo del proceso. Por ejemplo, las decisiones que pueden tomar los integrantes de asociaciones civiles que protegen el medio ambiente pueden estar en varios ámbitos de acción que superan el tema medio ambiental, o simplemente sus intereses concretos pueden alejarse de la lógica encaminada a la protección del medio ambiente dependiendo el tipo de alianzas o negociaciones específicas orientadas a recompensar o satisfacer ciertas carencias o intereses que pueden estar en juego en el escenario de negociación. Los representantes de la denominada comunidad no siempre defienden los intereses globales de ésta, sino los intereses específicos de un grupo reducido de la misma que es capaz de movilizar recursos en el proceso de negociación. Lo que se afirma es que los procesos de participación no son armónicos ni homogéneos, en donde la comunidad, los privados y la administración pública, cada uno con lógicas diáfanas y diferenciada de los otros, en un proceso lineal generan acuerdos duraderos en el tiempo. Los grupos de actores no son homogéneos ni representan unísonamente el conjunto de personas que dicen representar, los problemas de agencia son un factor determinante es estos procesos.

El segundo grupo de restricciones naturales en el proceso de Implementación – Diseño de los Programa Parciales son aquellas asociadas a la diversidad de los mismos y su relación con los usos y usufructos del suelo urbano sujeto de regulación. Es decir, dependiendo la vocación real de cada territorio susceptible de Programa y su relación con los usos y usufructos las restricciones varían; entre mayores sean los usufructos sobre el suelo urbano y mayor sea el número de actores que pugnan por hacerse a éstos mayores van a ser las restricciones al proceso; por otro lado entre menores sean los usufructos sobre el suelo urbano y menor sea el número de actores involucrados con éste las restricciones al procesos serán menores.

Adicional a estas "restricciones naturales", las restricciones se pueden clasificar dependiendo el origen de las mismas. Si son factores asociados a los procesos e interacciones situados al interior

de la estructura organizacional encargada del proceso de implementación se denominan restricciones endógenas o si estos factores se encuentran por fuera de los procesos e interacciones de las estructuras organizacionales encargadas de la implementación se denominan restricciones exógenas. Su diferencia principal es el control sobre los determinantes que las estructuran, mientras las primeras pueden ser conjuradas mediante ajustes intra e inter institucionales entre las dependencias encargadas del proceso de aplicación de los instrumentos las segundas superan los ámbitos de influencia de estas dependencias y se encuentran asociadas a contextos en gran medida infranqueables por las agencias gubernamentales encargadas de la aplicación del instrumento.

5.1. Las restricciones en la aplicación de los Planes Parciales de Bogotá: de la incertidumbre jurídica a la complejidad de la acción conjunta

Las restricciones en la aplicación de este instrumento de planeación y regulación pública se encuentran asociadas a factores endógenos y exógenos. Los endógenos se asocian a (1) la coherencia de las reglas formales que fijan las atribuciones y competencias que tienen los encargados públicos de regular las intervenciones físicas sobre el territorio, (2) el número de agencias gubernamentales encargadas de la aplicación del instrumento y (3) la dispersión de los productos institucionales necesarios para la aplicación del instrumento. Los factores exógenos se encuentran asociados a la (1) estabilidad de los regímenes jurídicos que permiten a los encargados del proceso de implementación del instrumento regular los procesos de urbanización de la ciudad, (2) la confrontación entre las diferentes escalas de gobierno que debilitan la aplicación de éste, y (3) a la disposición que tienen los actores sujetos de la regulación pública de colaborar con la aplicación del instrumento.

5.1.1. Restricciones endógenas

En el presente estudio de caso se afirma que entre (1) mayor sea la coherencia en las reglas que regulan la intervención pública en las intervenciones urbanas, (2) menor sea el número de agencias gubernamentales involucradas y (3) menor sea la dispersión de los insumos institucionales necesarios para la aplicación del instrumento menores serán las restricciones del proceso de Implementación – Diseño de los Planes Parciales.

En esta hipótesis se toma la magnitud de las restricciones endógenas expresadas en cada proceso como la variable dependiente -Y- y las tres variables independientes $-X^1$, X^2 y X^3- que determinan ésta son la coherencia en las reglas, el número de agencias involucradas y la dispersión de los insumos institucionales. A partir de la forma como se expresan y la intensidad de cada una de estas variables las restricciones endógenas varían como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 10. Restricciones endógenas

Restricciones endógenas				
Caso de estudio	**Y**	**X_1**	**X_2**	**X_3**
Planes parciales Bogotá	Mayores restricciones al proceso de implementación	Poca coherencia en las reglas	Alto número de agencias involucradas.	Dispersión de los insumos institucionales.
	Menores restricciones al proceso de implementación	Relativa coherencia en las reglas.	Bajo número de agencias involucradas.	Concentración de los insumos institucionales.

Fuente: elaboración propia.

5.1.1.1. Coherencia en las reglas

Una decisión política que pretende regular las actuaciones de los agentes urbanos en los procesos de desarrollo de predios no urbanizados debe guardar cierta coherencia entre los objetivos de la regulación, los productos concretos de la misma y las interacciones necesarias entre las agencias gubernamentales encargadas de la aplicación y los agentes urbanos sujetos de la regulación.

Si bien es cierto que en la práctica es muy poco lo que puede especificar un decreto que reglamenta la figura de Planes Parciales, es necesario que esta reglamentación del instrumento, además de plasmar los objetivos de la regulación enuncie los productos concretos de la regulación y los responsables institucionales de llevarla a cabo. No puede pensarse una regulación pública seria sin un documento público que contenga estos tres elementos. Ya que al regular cuestiones tan serias y sensibles, como lo son los derechos sobre la propiedad urbana, las personas encargadas de aplicar el instrumento regulatorio deben contar con un marco jurídico-normativo robusto y "con dientes" que les permita ejercer las atribuciones sin mayores titubeos.

Se considera como restricción al proceso de aplicación del instrumento que las diferentes normas que reglamentan la figura de plan parcial no sean claras en las atribuciones que tienen los

funcionarios públicos para restringir la actuación de los privados en el desarrollo de predios urbanos.

En este caso es claro que en términos generales lo que se regula son los procesos de urbanización en la ciudad, amparados en ésta los empleados públicos encargados de la regulación tienen atribuciones para intervenir en tres ámbitos del proceso: el diseño, las cargas locales y las cargas generales.

En el ámbito del diseño, aunque en la norma se encuentra claramente especificados porcentajes de cesiones[103], alturas permitidas e índices de ocupación y construcción; una de las principales dificultades es la necesaria generación de consensos en la forma como se distribuyen los diferentes elementos (áreas verdes, vialidades, equipamientos, espacio público, comercio y viviendas) en el conjunto del área regulada. Cuando parte de un proceso de regulación pública descansa deliberadamente sobre algo tan subjetivo como lo son los conceptos de estética y orden, la aplicación de ésta, cuando la valoración entre la persona de la oficina gubernamental encargada de la regulación y el actor sujeto de la misma se encuentra claramente confrontadas, queda seriamente debilitada.

No se pretende negar la existencia de ciertos niveles de discrecionalidad propias de las personas encargadas de aplicar diferentes iniciativas gubernamentales. Lo que se quiere mostrar como restricción es que la aplicación de uno de los tres ámbitos de regulación del instrumento descansa en la percepción (estética, ética y de orden) que tiene el funcionario público sobre la distribución de los elementos en el conjunto de área regulada. Un producto del ejercicio de regulación que descanse exclusivamente en la percepción de la persona encargada de la aplicación, es un producto claramente polémico que puede suscitar un sinnúmero de controversias tanto al interior de las oficinas gubernamentales como en instituciones asociadas a la defensa de los derechos de propiedad y libre empresa de los ciudadanos.

El segundo ámbito en donde los encargados de la aplicación del instrumento de regulación tienen atribuciones es el de las cargas locales. Este es un ámbito que en la aplicación no ha mostrado mayores resistencias. Ya que desde finales de la década de los setenta la legislación de la ciudad obliga a los urbanizadores no sólo a ceder el suelo necesario para parques, equipamiento

[103] En los dos primeros periodos el porcentaje de las cesiones se encontraba previamente establecido en las normas que reglamentaban el instrumento, en el último periodo este porcentaje se establece a través de la aplicación de una fórmula de distribución equitativa de cargas y beneficios.

colectivos y vías locales sino también a financiar su construcción. La legislación ha variado muy poco en el porcentaje que los desarrolladores deben otorgar para este tipo de cesiones, siempre ha rondado el 25% del área neta urbanizable[104] del predio, actualmente el promedio es del 17% para parques y áreas verdes y el 8% para equipamientos colectivos.

El último ámbito en donde los encargados del proceso de implementación tienen atribuciones para regular es el de las cargas generales.[105]Esta es la atribución más controvertida en los procesos de urbanización de la ciudad, no sólo desde la aplicación de los programas parciales sino desde la legislación expedida a finales de la década de los setenta.

Desde el Acuerdo Distrital 7 de 1979 se ha demandado ante los jueces de la república esta atribución pública de obligar a los urbanizadores de ceder suelo para cargas generales, desde esta época ya son cuatro acuerdos distritales,[106] dos decretos distritales107 y dos leyes nacionales[108] los demandados en diferentes instancias de la justicia colombiana. El argumento de los demandantes se cobija en los derechos de propiedad, pues afirman que no tienen la obligación de ceder suelo para este tipo de cesiones ya que son de escala distrital y metropolitana cuestión que obliga a las administraciones de la ciudad a financiar este tipo de intervenciones, incluyendo la compra de suelo, mediante un cobro general al conjunto de posibles beneficiarios de las obras. Una de la sentencias afirma "que la cesión obligatoria gratuita de los predios de propiedad privada en los porcentajes señalados en las disposiciones acusadas constituye un verdadero despojo de dicha propiedad, el cual no es permitido ni constitucional ni legalmente para los predios ubicados parcial o totalmente sobre una zona de reserva vial del Plan Vial Arterial".[109]

La argumentación de los abogados que defienden la posición del distrito en esta disputa jurídica es que la colectividad si tiene atribuciones para exigir este tipo de cesiones ya que los derechos de propiedad de algunos ciudadanos son sobre el suelo y los derechos sobre lo que se puede o no edificar sobre él son de la colectividad, es decir, de las personas de las agencias gubernamentales encargadas de ejercer la regulación sobre las intervenciones físicas en la ciudad. Bajo este argumento afirman que lo que se hace es una transacción económica en donde se les otorgan

[104] Es el área total del predio menos las cesiones para cargas generales (Vías principales de la ciudad, estructura ecológica principal y redes matrices de servicios públicos).
[105] Son aquellas cesiones que superan el ámbito específico de la intervención urbana y se encuentran asociadas a elementos soporte de escala distrital y/o metropolitano en donde los beneficiarios de estas cesiones superan la escala local. Las cesiones se expresan en suelo para la construcción de vías principales, para la conservación de la estructura ecológica principal y para la construcción de redes matrices de servicios públicos.
[106] Acuerdo 7 de 1979, Acuerdo 2 de 1980, Acuerdo 7 de 1987 y Acuerdo 6 de 1990.
[107] Decreto 619 de 2000 y Decreto 436 de 2006
[108] Ley 9 de 1990 y Ley 388 de 1997.
[109] Consejo de Estado, Sentencia 5595 de 2001.

ciertos permisos a los urbanizadores pero estos deben retribuirlos en la ciudad en cesiones locales y generales.

Esta atribución ha sido la más cuestionada, la que mayores incertidumbres ha provocado en el proceso de aplicación de este instrumento ya que se desconoce la naturaleza de las regulaciones y productos institucionales que la norma considera como aceptados. Por un lado, los jueces esperan pasivamente a que otros sienten jurisprudencia mediante la interpretación de la norma. Por otro, los funcionarios públicos temen transformar las rutinas que les han permitido generar sus productos cotidianos, por unas que generan incertidumbre sobre su alcance, su aceptación institucional y su validez jurídica.

El otro aspecto relevante en lo que denomina el presente trabajo coherencia en las reglas que estructuran la aplicación de los Planes Parciales es el cómo se regula. Insistiendo que en realidad es poco lo que puede contener una norma sobre los procedimientos y rutinas propios del proceso de implementación del instrumento de política es necesario que la reglamentación de las decisiones políticas que pretenden regular las intervenciones físicas en el territorio debe estructurar de manera general el proceso de implementación, esto quiere decir que además de los objetivos y propósitos declarados, éstas deben también contener los responsables institucionales de la implementación y sus principales funciones. Cuando la normatividad vigente únicamente contiene declaraciones sin responsables institucionales encargados de concretar las declaraciones se considera que existe una restricción en la norma al proceso de implementación de la política.

En los diferentes decretos distritales que reglamentan el instrumento no hay menciones a los responsables institucionales de la aplicación del instrumento, como responsables únicamente se enuncia genéricamente a la entidad de planeación de la ciudad y al Comité Técnico de Planes Parciales, órgano decisorio compuesto por representantes de 12 oficinas gubernamentales encargados de dar la viabilidad a los diferentes proyectos de Plan Parcial mediante la promulgación de conceptos técnicos.

5.1.1.2. Número de agencias involucradas

Cuando el producto principal que debe generar una entidad pública para el proceso de aplicación de un instrumento de política depende de los procesos y productos de otras entidades y no de su propio esfuerzo se considera que existe una restricción asociada a la complejidad de la acción

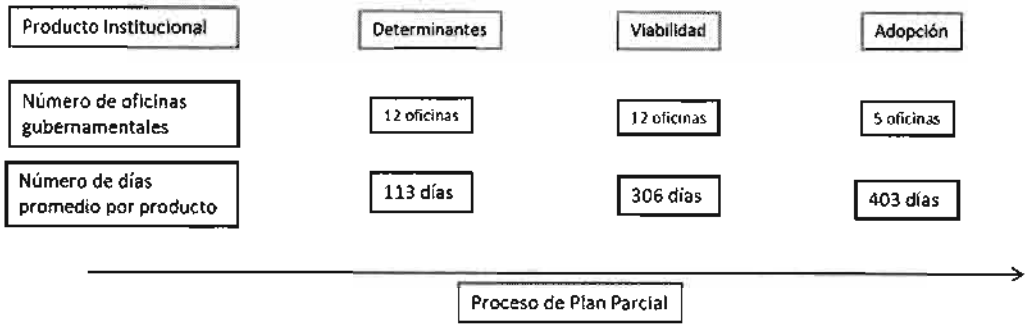
conjunta. Entre mayor sea el número de actores e instituciones involucradas para la generación de los "outputs" de la política, mayor será la dificultad tanto para identificar los responsables institucionales cómo para atribuir logros y/o retrasos en el proceso de crear el producto de la política regulatoria. Cada oficina gubernamental, cada dependencia y cada funcionario tienen su propio "sentido de urgencia" en las acciones asociadas a la implementación de la política.

La Secretaría Distrital de Planeación de la ciudad es la principal responsable del proceso de aplicación del instrumento, específicamente la Gerencia de Planes Parciales, la cual es la encargada de velar porque las diferentes oficinas públicas generen los productos institucionales necesarios para la adopción de cada Plan Parcial. El Comité Técnico de Planes Parciales es la instancia asesora de la Secretaría de Planeación Distrital en la definición de determinantes para los Planes. Compuesto por más de 12 representantes de distintas oficinas gubernamentales en donde cada uno de los integrantes del comité "deberán allegar la información, los lineamientos y los conceptos técnicos necesarios en los aspectos de su competencia".[110]

En la generación de cada producto institucional se encuentran involucrados un número robusto de oficinas gubernamentales. En la delimitación del Plan Parcial se encuentran en interacción doce dependencias entre las cuales están las autoridades en materia de planeación, de protección de medio ambiente y las de vialidades en la ciudad. Este proceso se caracteriza por una consulta a cada una de estas oficinas para que expidan un oficio sobre las condiciones en cada área de competencia que deben cumplir los urbanizadores que se encuentran tramitando el Plan Parcial, el promedio de días que tarda la generación de este producto es de 113. En el segundo producto institucional, el de la viabilidad del proyecto, se encuentran igualmente involucradas las mismas doce oficinas, pero a diferencia del primero, en éste cada oficina analiza el proyecto de Plan Parcial en su área de competencia y decide si de acuerdo a las determinantes expedidas el proyecto cumple o no con las especificidades remitidas con anterioridad. Cada una de estas oficinas gubernamentales tiene un poder de veto sobre el proyecto de Plan Parcial similar a la de las otras oficinas, con expresión en el órgano decisor de la viabilidad que es el Comité Técnico de Planes Parciales. El promedio de días que tarda la generación de este producto es de 306.

[110] Artículo 7. Decreto 436 de 2006. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Ilustración 35. Productos institucionales, oficinas involucradas y tiempo promedio



Fuente: elaboración propia.

En el tercer y último producto institucional, la expedición del decreto de adopción, se encuentran vinculadas tanto oficinas gubernamentales como instancias de consulta social e interinstitucional. Tras la concertación ambiental y la consulta al Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial la interacción se concentra entre la gerencia de Planes Parciales de la Secretaría de Planeación Distrital y dos oficinas adjuntas a la Alcaldía Mayor: la jurídica y la de despacho. Son cinco instancias, cada una con poder diferenciado de veto, que son las que tienen la responsabilidad de avalar el trabajo institucional hecho. El promedio de días que tarda la generación de este producto es de 403.

Esta restricción presenta una contradicción asociada al número de días que tarda cada producto institucional, específicamente a la relación entre el número de oficinas gubernamentales involucradas en cada producto y el número de días requeridos para la producción del mismo. Pues podría pensarse que la variable que más pesa en la tardanza de la construcción de cada producto institucional es la del número de agencias involucradas, sin embargo, en el presente caso no es así, pareciera que las características mismas de cada producto institucional forja un ritmo que genera que el producto que requiere el menor número de agencias involucradas, como es el de la adopción del Plan Parcial, sea el que más recursos de tiempo consuma.

Si bien el alto número de entidades involucradas es una restricción natural de los procesos de urbanización en cualquier contexto, se considera que además de existir este robusto número de entidades con competencias en la aplicación de este instrumento el hecho que en cada producto institucional necesario éstas tengan poder de veto sobre el proceso hace que la interacción se torne lenta y con tortuosos procesos de concertación.

5.1.1.3. Dispersión de los insumos institucionales

Cuando la generación de los productos institucionales necesarios para el proceso de Implementación – Diseño de los Planes Parciales descansa en un amplio número de instancias se afirma que las restricciones para su aplicación son altas. Aquí, a diferencia de la restricción anterior, el énfasis no se hace en el número de agencias gubernamentales que tienen a cargo algún papel en el proceso sino en la distancia que cada producto institucional tiene de la oficina que tiene la responsabilidad del conjunto de productos necesarios para la Implementación – Diseño del instrumento. En el caso específico de Bogotá se puede establecer que entre más dispersos y lejanos se encuentren los productos institucionales de la Gerencia de Planes Parciales mayores serán las restricciones al proceso de aplicación del instrumentos.

Tratar de describir de manera empírica esta restricción supera los alcances del presente trabajo de investigación, pues determinar la cantidad y las características específicas de cada uno de los flujos interinstitucionales necesarios para la generación del conjunto de insumos de cada producto institucional en un proceso que compromete más de 16 entidades públicas -algunas de éstas con más de una dependencia involucrada- puede ser una labor central de cualquier trabajo de tesis. Sin embargo, lo que se pretende en el presente apartado es describir de forma general las implicaciones de esta restricción en el caso bogotano.

Para el primer producto institucional, la expedición de las determinantes de cada Plan Parcial, la Gerencia remite a cada una de las oficinas públicas con competencia en el asunto para expedir el tipo y la magnitud de las afectaciones[111] que tiene el predio que pretenden desarrollar. Es una interacción sencilla, en donde por medio de oficios se solicitan y reciben los insumos para este primer producto institucional.

El segundo producto institucional, determinar la viabilidad o no de cada proyecto de Plan Parcial, es más complejo. Pues además de la interacción compleja entre la Gerencia y las 11 agencias encargadas de aportar insumos para éste, existen una instancia adicional con poder de veto, el comité técnico de planes parciales, compuesta por representantes de más de doce agencias gubernamentales encargadas de determinar en conjunto la viabilidad o inviabilidad de cada proyecto. La gerencia tiene la secretaría técnica de este comité, sin embrago, es potestad de

[111] Son aquellas que limitan el desarrollo de los predios, como, entre otras, estar ubicadas en la estructura ecológica de la ciudad, o sobre un trazado de futuras avenidas o con algún tipo de restricción asociada a desastres naturales.

cada entidad, con sus respectivos criterios, la aprobación o no del proyecto en cuestión. Es decir, cada insumo estaría distribuido en una agencia gubernamental distinta, con criterios de decisión propios al sector de intervención de cada agencia. Aquí la gerencia de Planes Parciales, a partir del manejo de las relaciones interinstitucionales, sólo le resta esperar pasivamente los insumos necesarios para la generación del segundo producto institucional.

El tercer producto institucional, la adopción del Plan Parcial, es tal vez el más disperso. Ya que después de determinada la viabilidad del plan, lo único que le resta a la Gerencia es remitir el documento inicialmente al Consejo Consultivo en Ordenamiento Territorial de la ciudad, instancia ciudadana de consulta encargada de conceptuar sobre los diferentes proyectos de ordenamiento territorial de la ciudad, y remitirlo finalmente al despacho de la alcaldía para su posterior adopción. Aquí la gerencia de Planes Parciales se encarga únicamente de resolver dudas sobre el proyecto, ya el producto final se sale de sus ámbitos de influencia. El destino de cada proyecto de Plan Parcial se encuentra tanto en la oficina jurídica como en el despacho de la alcaldía mayor de la ciudad.

La aproximación a esta restricción permite sugerir, a partir del análisis los actores y procesos necesarios para la generación de cada uno de los tres productos institucionales, que los dos últimos productos son los que tienen mayores restricciones. Pues los insumos para éstos se encuentran dispersos y por fuera del ámbito de influencia de la dependencia encargada institucionalmente del conjunto del proceso de Implementación – Diseño del instrumento de Planes Parciales.

5.1.2. Restricciones exógenas

Se considera que entre (1) más inestables sean las reglas que estructuran la regulación pública, (2) mayor sea la confrontación con las diferentes escalas de gobierno en la aplicación del instrumento y (3) la disposición de los actores sujetos de la regulación pública a colaborar sea nula las restricciones al proceso de aplicación del instrumento serán mayores.

En esta hipótesis se toma la magnitud de las restricciones exógenas en el proceso de aplicación del instrumento como la variable dependiente -Y- y las tres variables independientes –X^1, X^2 y X^3- que determinan ésta son la estabilidad de la reglas que estructuran el proceso, las relaciones intergubernamentales y la disposición de los actores sujetos de la regulación a colaborar en la

aplicación del instrumento. A partir de la forma como se expresan y la intensidad de cada una de estas variables las restricciones endógenas varían como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 11. Restricciones exógenas

Restricciones exógenas				
Caso de estudio	**Y**	**X_1**	**X_2**	**X_3**
Planes parciales Bogotá	Mayores restricciones al proceso de implementación	Inestabilidad de las reglas que regulan el proceso	Confrontación intergubernamental	Nula disposición de los actores afectados en la regulación a colaborar
	Menores restricciones al proceso de implementación	Estabilidad en las reglas que regulan el proceso	Coordinación intergubernamental	Disposición de los actores afectados en la regulación a colaborar

Fuente: elaboración propia

5.1.2.1. Inestabilidad en los marcos jurídicos

La estabilidad de las reglas que estructuran el instrumento pueden observarse mediante dos variables: la variación del marco jurídico "base" de los Planes Parciales y la variación del marco jurídico de "contexto" que incide directamente sobre el marco jurídico "base". La primera permite analizar las variaciones de las reglas que de manera directa y específica le dan vida y forma al instrumento, y la segunda observa las variaciones en las reglas, que sin ser del conjunto anterior, inciden directamente sobre éstas. Se afirma que entre menos estables sean las reglas que conforman tanto el marco jurídico "base" como el de "contexto" mayores serán las restricciones al proceso de aplicación de los Planes Parciales en la ciudad de Bogotá.

La primera variable -el marco jurídico "base"- es la que presenta mayores variaciones desde la existencia del instrumento. Incluida la Ley que le da vida a éste, el número de normas de escala nacional que pretenden reglamentarlo asciende a seis, por su parte desde la escala distrital han sido cinco las normas expedidas desde el 2000 para el mismo propósito. Once normas expedidas en diez años de aplicación del instrumento en la ciudad de Bogotá.

Tabla 12. Transformaciones al marco jurídico base de los Planes Parciales

Transformaciones del régimen jurídico de los Planes Parciales					
	Dic 1997 - Jun 2000	*Jul 2000 - Nov 2003*	*Dic 2003 - May 2006*	*Jun 2006 - Dic 2009*	
Decisiones nacionales	Ley 388 de 1997			Decreto 2181 de 2006	Decreto 4300 de 2007
	Decreto 1507 de 1998			Ley 1151 de 2007	Decreto 4065 de 2008
Decisiones Distritales		Decreto 619 de 2000	Decreto 469 de 2003	Decreto 436 de 2006	
		Decreto 1141 de 2000	Decreto 327 de 2004		

Fuente: elaboración propia.

La expedición permanente de estas nuevas piezas normativas no da cuenta por si sola de un fenómeno de inestabilidad jurídica, ya que en algunas ocasiones la asidua producción normativa puede responder a cuestiones reglamentarias orientadas a brindar herramientas para fortalecer el ejercicio de regulación pública; sin embargo, aquella producción normativa que transforma de manera continua las atribuciones, procedimientos o alcances del ejercicio de regulación es la que se considera como una restricción en la aplicación del instrumento.

Siguiendo este argumento se manifiestan dos periodos –por tiempo y grupos de normas- en donde se transforman de manera sustancial la forma de aplicar dos de las tres atribuciones centrales del ejercicio de regulación pública propuesto por el instrumento: las de obligar a los desarrolladores urbanos a ceder suelo construido para espacio público, equipamientos y vías de escala local –cargas locales- y a ceder suelo para la construcción de obras en vías y servicios públicos de escala distrital o metropolitana –cargas generales-.

En la primera reglamentación a nivel distrital el porcentaje de cesiones para cargas locales que debían aportar los desarrolladores urbanos se encontraban claramente determinados al igual que las cesiones para cargas generales que tenían que hacer los predios con algún tipo de afectación en este asunto. En 2003 los procedimientos para establecer este tipo de porcentajes varían de manera significativa, ya no son fijos sino relativos, es decir el porcentaje de cesiones para estos dos ámbitos se determina dependiendo los beneficios otorgados al proceso de urbanización. Aquí los encargados institucionales de aplicar el instrumento debían hacer el cálculo de este porcentaje –que en lo relacionado con las cargas locales no debía ser menor del 25%, basado en los índices de ocupación, en los de construcción, en las alturas y los usos de suelo permitidos. [112] Entre mayores sean los aprovechamientos permitidos mayores serían las sesiones otorgadas. Un transformación que sólo enuncia de manera general la técnica de reparto equitativo de cargas y

[112] Como mínimo el 17% del área neta urbanizable del predio debía estar orientada a parques y el 8% a equipamiento comunal público.

beneficios,[113] cuestión problemática pues no ofrece herramientas procedimentales concretas para aplicarla al conjunto de Planes Parciales. Con la normatividad distrital expedida en 2006 se establece una fórmula para determinar de manera "objetiva" las cargas y los beneficios de cada Plan Parcial la cual brinda esas herramientas necesarias para la implementación de este instrumento.

Como se aprecia, los procesos asociados a dos de las tres principales atribuciones del proceso de regulación han estado en constante transformación en los diez años de aplicación del instrumento. Durante estos años los encargados institucionales de ésta han tenido que modificar tres veces las rutinas asociadas a la definición de cargas locales y generales, el denominado aprendizaje institucional basado en objetivos y rutinas se ve fuertemente diezmado por las constantes transformaciones de este marco jurídico base.

Por su parte, la segunda variable –el marco jurídico de "contexto"-, en lo relacionado con la inestabilidad de los regímenes jurídicos que soportan la aplicación del instrumento, tiene un comportamiento similar que la primera. Este marco "contextual" se constituye por cada una de las decisiones expedidas por las diferentes instancias judiciales encargadas de observar la correspondencia legal de una decisión política y por las decisiones que a escala nacional toman sus sistemas de representación política.

Las decisiones del sistema de justicia que afectan este proceso se concentran en torno al debate sobre la legalidad del cobro de cesiones obligatorias y "gratuitas"[114] para cargas generales desarrolladas por el instrumento. El Plan Parcial no es el instrumento que vincula por primera vez este tipo de cesiones en el régimen legal de la ciudad, el debate sobre la validez jurídica de éstas tiene su primera confrontación en los estrados con la demanda al artículo[115] del Acuerdo distrital 7 de 1979 interpuesta en el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca en el año de 1989. No es una innovación propia del instrumento, pero en la actualidad los planes son

[113] Por este término se entiende, según Maldonado et al, que las normas sobre usos e intensidad de usos del suelo sólo pueden ser asignados previa la definición de las obligaciones urbanísticas y los instrumentos necesarios para sufragar los costos que implica tal definición de usos y edificabilidades, o sea los costos de infraestructuras viales, de servicios públicos, el espacio público adicional y el suelo de protección y la calificación del suelo para vivienda de interés social.

[114] En la actualidad no se conciben como gratuitas ya que estas cesiones para cargas generales hacen parte de una transacción que le permite al dueño o promotor de los predios desarrollar éstos, haciéndose a unos beneficios urbanísticos expresados en índices de construcción, de ocupación, alturas y usos de suelo.

[115] Todo terreno en proceso de urbanización que se encuentre afectado por vías arterias del plan vial, debe ceder gratuitamente para tal fin el 7% del área bruta del lote a urbanizar, cuando la afectación sea superior a dicho porcentaje, la diferencia será negociada con el Instituto de Desarrollo Urbano.

el instrumento por naturaleza que permite a los gobiernos de la ciudad hacen efectivas las cesiones para cargas generales.

Desde esa primera disputa jurídica ya han sido demandados en diferentes instancias de la justicia colombiana cuatro acuerdos distritales,[116] dos decretos distritales[117] y dos leyes nacionales[118], algunas instancias han declarado inexequibles los artículos asociados a la obligación de ceder suelo para cargas generales otras los declaran exequibles, el último concepto dado por el Consejo de Estado, en relación con la demanda al decreto 619 de 2000, hace viable jurídicamente que el distrito intercambie aprovechamientos urbanísticos por suelo para infraestructura de escala distrital y metropolitana.

Esto es reflejo de la inestabilidad jurídica con la que los encargados institucionales del proceso de aplicación del instrumento encaran una de sus principales atribuciones en el ejercicio regulatorio. No pueden generarse prácticas de regulación pública cuando una de las tres atribuciones centrales de este proceso tiene una maleabilidad tan marcada. Especialmente cuando el rumbo de la aplicación de un instrumento de esta importancia se encuentra definido por una lectura e interpretación jurídica que hacen los diferentes jueces de la república.

Se puede afirmar entonces que la restricción exógena asociada a la inestabilidad de los marcos jurídicos es la que más peso tiene en este conjunto, no sólo por su contundencia sobre el proceso global de aplicación del instrumento, sino por la influencia directa sobre las otras dos restricciones exógenas. Ya que uno de los principales argumentos usados para debilitar la aplicación del instrumento es la "hiperinflación normativa",[119] pues los gremios económicos aseguran que no tienen garantías jurídicas que hagan estable el negocio de la construcción, argumentando que acciones que hoy la normatividad consideran como perentorias muy probablemente mañana se siente una jurisprudencia contraria a la hoy existente.

[116] Acuerdo 7 de 1979, Acuerdo 2 de 1980, Acuerdo 7 de 1987 y Acuerdo 6 de 1990.
[117] Decreto 619 de 2000 y Decreto 436 de 2006.
[118] Ley 9 de 1990 y Ley 388 de 1997.
[119] Término usado inicialmente por la Cámara Colombiana de la Construcción después adoptado por el ministerio de Vivienda, Medio Ambiente y Territorio para señalar el robusto y disperso conjunto de reglas orientadas a regular la urbanización en la ciudad de Bogotá.

5.1.2.2. Interacción intergubernamental

Cuando la implementación de una decisión política local -o la puesta en marcha de una innovación jurídica- por parte de su aparato burocrático se ve debilitada o contraria por decisiones de carácter nacional se considera como una restricción al proceso de implementación de la política. En el momento que las decisiones que toman los representantes políticos de escala superior (nacional) entran en conflicto con las reglamentaciones locales, el proceso de implementación se ve debilitado, especialmente en este tipo de políticas regulación pública sobre las intervenciones privadas sobre el suelo urbano.

Esta restricción se puede observar mediante dos variables: (1) la afinidad que tienen las reglas expedidas por las autoridades nacionales con las reglas expedidas por las autoridades distritales y (2) las declaraciones públicas de autoridades nacionales y distritales que ponen de manifiesto la confrontación intergubernamental entre estas dos escalas de gobierno. Entre sea menor la afinidad entre las reglas expedidas por las autoridades nacionales y distritales y mayor el número de las declaraciones públicas manifestando la discordia entre las escalas de gobierno mayores serán las restricciones al proceso de aplicación de los Planes Parciales.

En la variable asociada a la afinidad en la producción normativa entre las escalas de gobierno nacional y distrital se observa que las decisiones tomadas por autoridades nacionales que afectan el proceso de aplicación de los Planes Parciales en la ciudad se expresan a partir del 2006. Desde este año se producen cuatro normas nacionales con clara intención de revertir en parte el curso de la regulación pública sobre los procesos de desarrollo de predios urbanos en Bogotá. Estas normas se encuentran asociadas tanto al contenido mismo de la regulación como a los procedimientos y tiempos asociados a la generación de productos los institucionales necesarios para la aplicación del instrumento.

En lo relacionado con lo que es susceptible de regulación pública son tres las decisiones nacionales que entran en confrontación con la reglamentación distrital: las que debilitan las tres atribuciones centrales del proceso de regulación, las que excluyen a ciertos predios urbanos de surtir el proceso de Plan Parcial que la normatividad de la ciudad consideraba susceptibles de desarrollo mediante este instrumento y las que otorgan facultades al gobierno nacional para intervenir en el territorio de las ciudades y municipios, mediante el desarrollo de predios, sin que medien las autoridades de planeación de la ciudad.

Las normas nacionales que debilitan las tres atribuciones centrales del proceso de regulación - regular el diseño urbano de los predios a desarrollar, obligar a la cesión de suelo construido para cargas locales y para las correspondientes cesiones de suelo para cargas generales- se expresan en el decreto 2181 de 2006. Aquí se sugiere que se adopte un índice básico de construcción en la ciudad de 1,[120] cuestión que debilita fuertemente la negociación para la cesión de suelo para cargas generales y suelo construido para cargas locales ya que el instrumento que permite negociar a los responsables institucionales del proceso de aplicación del instrumento es tener índices de ocupación y construcción bajos para que a partir de estos intercambiar aprovechamientos urbanísticos por cesiones públicas. Teniendo un índice básico de construcción de 1 el incentivo que tienen los desarrolladores urbanos para negociar son mínimos pues ya tienen en su haber el permiso para edificar el 100% de su predio. En este mismo decreto se limita de manera importante la atribución para regular el diseño urbano ya que en el parágrafo del artículo 25 se menciona de manera específica que "*Las determinaciones de los planes parciales no podrán imponer condiciones asociadas a las características estéticas de las edificaciones ni exigir detalles constructivos del espacio público, equipamientos o edificaciones, salvo cuando se trate de intervenciones en bienes de interés cultural del orden municipal o distrital*".

Por su parte el decreto 4065 de 2008 hace más pequeño el universo de los predios susceptibles de Plan Parcial que el establecido por la normativa distrital, ya que en su artículo 4 define que algunos predios con ciertas características[121] que anteriormente sólo podían ser desarrollados mediante este instrumento pueden surtir un proceso de regulación pública de menor exigencia urbanística que el del Plan Parcial. Finalmente, la Ley 1151 de 2007, por medio de la figura de macroproyectos de interés social,[122] le otorga una nueva competencia al gobierno nacional de intervenir físicamente en los territorios municipales y distritales perdiendo estos últimos el control sobre el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial que la constitución les otorga. Es decir, las intervenciones físicas en estos territorios no tendrán la jerarquía de las normas de ordenamiento de la ciudad sino que la mayor jerarquía será la normativa nacional expresada en

XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACIÓN ARCHIVO HISTÓRICO

[120] Es decir que si el área neta urbanizable del predio es de 100 mts2 pueden construir 100 mts2.

[121] Mediante la aprobación de un proyecto urbanístico general o licencia de urbanización sin trámite de plan parcial, cuando el predio o predios cuenten con disponibilidad inmediata de servicios públicos y cumpla con alguno de los siguientes requisitos: 1. Se trate de predio(s) localizado(s) en zonas cuya área no supere las diez (10) hectáreas netas urbanizables, delimitadas por áreas consolidadas o urbanizadas o por predios que tengan licencias de urbanización vigentes y garanticen las condiciones de accesibilidad y continuidad del trazado vial. 2. Se trate de un solo predio cuya área supere las diez (10) hectáreas netas urbanizables, que para su desarrollo no requiera de gestión asociada y se apruebe como un solo proyecto urbanístico general según lo señalado en el artículo 42 del decreto 564 de 2006.

[122] Los macroproyectos de interés social nacional son el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país. Artículo 79 Ley 1151 de 2007.

estos macroproyectos. Los Planes Parciales, que son el instrumento por excelencia para regular los procesos de desarrollo de predios urbanos en la ciudad, ya no tendrían lugar con este tipo de intervenciones de escala nacional.

En lo relacionado con las normas nacionales que pretenden regular el proceso de implementación distrital del instrumento, éstas se concentran en los procedimientos y los tiempos máximos que tienen las autoridades de planeación de la ciudad para generar los productos institucionales necesarios para regular el proceso de urbanización. Aquí se combinan las declaraciones públicas de inconformismo frente al número de trámites necesarios y el tiempo que tardan las autoridades en surtir cada uno de éstos y la expedición de la normatividad que pretende regular estos trámites y tiempos institucionales. La mayor parte del contenido de los decretos nacionales 2181 de 2006 y el 4300 de 2007 desarrolla los procedimientos y tiempos formales que los encargados institucionales de la aplicación del instrumento deben cumplir. Dos decretos nacionales con una vocación explícita orientada a la agilización de los trámites requeridos para la adopción de Planes Parciales.

Las declaraciones públicas que evidencian la confrontación en la aplicación del instrumento entre la escala de gobierno nacional y la distrital se encuentran asociadas a estos trámites y tiempos. Tanto el Presidente de la República como el ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial declararon públicamente su inconformismo sobre los estos trámites y tiempos empleados en la aplicación de los planes, afirmando que la normatividad expedida desde esta escala de gobierno podrían superar todas las trabas al gremio de la construcción para la generación de vivienda de interés social.

Tabla 13. Declaraciones autoridades nacionales

Año	Actor	Declaración
2006	Ministro de ambiente	Esperamos que con esta nueva normatividad se desatore la producción de suelo urbano que tanto requiere la política de vivienda. De esa forma *se elimina la marcada tendencia que tenía cada oficina de planeación a imponer sus propios requisitos, prolongando los trámites –hasta por cinco años– encareciendo los terrenos*
2007	Ministro de ambiente	Cuando a la gente le dicen que se acabó la tierra no es que físicamente no exista en donde construir. Lo que pasa es que *por problemas legales y de tramitología, esas tierras no han sido habilitadas para que allí se levanten proyectos de vivienda de interés social*. Es decisión del gobierno *luchar contra lo que considera son peajes que se les cobra a los propietarios de las tierras para aprobarles planes parciales* y contra la ineficiencia y la demora en esos proyectos. En muchas ciudades se deben cambiar las normas locales para habilitar el suelo con mayor facilidad como ocurre en Cali en donde no tiene sentido que los planes parciales deban someterse a consideración del concejo

		municipal.
2007	Presidente de la República	Esta problemática se suma el alto costo de la tierra y la tramitología", quien les propuso a los alcaldes de las cinco principales capitales a hacer un *acuerdo de agilización de trámites*. *Solo de esta forma responderemos a las peticiones de los constructores y no los tendremos frenados durante años, sin poner un solo ladrillo.* Hay que revaluar procesos para *evitar demoras en su aprobación en zonas consolidadas y contrarrestar el exceso de trámites*. Somos conscientes de la situación y eso, precisamente, nos obliga reiterarles a los alcaldes y a las autoridades municipales que entiendan, de una vez por todas, la importancia de incorporar suelo para VIS
		Por esto el Decreto 4300 de 2007 racionaliza los trámites de formulación y adopción de los planes parciales, con el fin de incrementar la oferta de suelo y facilitar la asignación de nomenclatura urbana e incorporación cartográfica de los nuevos predios. Reduce los términos de aprobación de las licencias.

Fuente: elaboración propia. Con base en publicaciones gremiales. Con base en la revisión de prensa de el periódico el Tiempo.

El conjunto de esta restricción también tiene un peso importante en la aplicación del instrumento, pues la inestabilidad jurídica se produce en parte por la confrontación intergubernamental y el resultado de esta puede verse reflejado en una "hiperinflación normativa" que acorrala a la inacción tanto de los responsables institucionales del proceso de aplicación del instrumento como a los jueces responsables de interpretar y sopesar la validez jurídica de cada una de estas piezas normativas.

5.1.2.3. Disposición de los actores sujetos de la regulación pública

En la aplicación de un instrumento que pretende regular los usos y usufructos de las intervenciones privadas en los territorios urbanos generalmente la relación con los actores susceptibles del proceso regulatorio es tensa. Más aún cuando por su influencia las atribuciones públicas que permiten esta regulación están constantemente sumergidas en debates jurídicos y políticos. Aquí entendemos que entre mayor sea la confrontación entre los actores privados sujetos de la regulación pública y los actores públicos encargados de ejercer esta regulación mayores restricciones tendrá el proceso de aplicación del instrumento.

Se identifican dos grandes confrontaciones de los gremios de la construcción presentes en la ciudad de Bogotá hacía el proceso de implementación de los Planes Parciales: la primera asociada a la obligación que tienen de ceder suelo para la construcción de infraestructura de escala distrital y metropolitana y la segunda en relación con los trámites necesarios para la adopción de cualquier plan.

La primera confrontación se expresa en las demandas interpuestas por en los tribunales de justicia de los apartados que permiten a las autoridades distritales obligar a los privados a ceder suelo para cargas generales estipuladas en los decretos distritales 619 de 2000 y al 436 de 2006. Si bien la jurisprudencia que produjeron los jueces en torno al primer decreto demandado no le quito esta facultad a las autoridades distritales si produjeron una incertidumbre en la aplicación del instrumento pues hasta el año 2009 fue expedido el fallo. En cuanto al segundo decreto demandado aún no se produce jurisprudencia que permita definir la legalidad de las cesiones para cargas generales.

La segunda confrontación se expresa en las declaraciones públicas de los diferentes gremios de la construcción en contra de los procesos, procedimientos y tiempos para la tramitación de un Plan Parcial. Estas declaraciones públicas, por ser de uno de los gremios más poderosos de la nación, automáticamente ocupan los primeros lugares en la agenda gubernamental nacional. Esto se refleja en la similitud de los discursos entre del mismo presidente y ministro y los comunicados oficiales de los gremios de la construcción y las decisiones nacionales orientadas a corregir este tipo de dificultades en el proceso de diseño y adopción de cada plan.

Tabla 14 Declaraciones asociaciones gremiales

Año	Actor	Posición
2004	CAMACOL	El actual ordenamiento jurídico del sector garantiza un incremento considerable en los costos de transacción, en el valor final de las obras, en la lentitud del aparato jurisdiccional, en el crecimiento de la burocracia existente al interior de las entidades del sector, y finalmente en el desconocimiento de la ley por parte de los agentes de la cadena.
2005	FEDELONJAS	Del 2001 al primer semestre de 2004 se aprobaron solo 6 planes parciales. Esto genero cerca de 300 ha de suelo apto para urbanizar y construir.
2005	ASOCAJAS	Tanto el sector público como el sector privado deben entrar a buscar estrategias que permitan garantizar suelo urbano a largo plazo para el desarrollo de proyectos de vivienda social, y en donde se requiere: determinar procesos con tramites agiles y fijar requisitos con anterioridad a los procesos. Igualmente cuando se requieren tantas especificaciones del contenido de los planes parciales, la información se vuelve inmanejable e innecesaria. La administración pública debe ser consciente del costo social y económico que implica el transcurso del tiempo.
2005	CAMACOL	La diferencia con licencia es el características del área objeto de desarrollo. Condicionado a la existencia de sistemas estructurantes. Área mínima y sistemas estructurantes produce alta discrecionalidad y lentitud por el tema de otras operaciones urbanas especiales (que son aceptables si se encuentran explícitamente en el POT).
2005	PACTO POR EL HABITAT	Los trámites ante la Administración, si exceden los plazos razonables, es un costo para el constructor y representa un mayor precio en las soluciones de vivienda ofrecidas: no existen análisis de costo-beneficio sobre la demora en los trámites y su impacto en la economía de la ciudad.
2006	CAMACOL	Por otra parte al disminuir los trámites, eliminar los controles inútiles y facilitar el ejercicio de los empresarios formales, minimiza los costos de transacción fomentando una mayor oferta de inmuebles, que sigue siendo baja en estratos medios y bajos frente a la conformación anual de hogares y déficit cuantitativo de hogares. En Colombia, se conforman cada año 130 mil nuevos hogares que demandan VIS en

		los centros urbanos. Este volumen debería ser un atractivo suficiente para que el sector privado aumentara su participación en la construcción de VIS. Sin embargo, ese potencial se desperdicia por el exceso de normas y trámites, la ineficiencia de las oficinas de planeación para generar suelo urbano y las dificultades y limitaciones de las familias para acceder a créditos hipotecarios adecuados. Un estudio de CAMACOL Cundinamarca encontró que un proyecto de construcción formal en Bogotá, implica pasar por 23 entidades con funciones públicas y realizar 51 trámites. A esta odisea burocrática se suma la lentitud de las oficinas de planeación para generar suelo urbano. La combinación de todas las formas de ineficiencia contribuye de manera decisiva a mantener alejados a los inversionistas e insoluble el déficit de oferta de VIS. Un Plan Parcial se demora mínimo 2 años para su aprobación, que si se tiene en cuenta la demanda de tierra en las ciudades, resulta en un estímulo para especular con los precios, y acabar con los esfuerzos por lograr un desarrollo urbano equilibrado.
2007	CAMACOL	Los planes parciales (gestión de suelo) se pueden demorar hasta dos años en trámite y dos años más en el desarrollo después de poner el primer ladrillo. Parte del problema está en el exceso de burocracia. No tiene sentido hacer planes parciales que tardan 3 años en zonas de la ciudad consolidadas con el agravante de que después de expedidos se requieren otros 18 meses de trámites para poner el primer ladrillo.
2007	OSPINA Y COMPAÑIA	La escasez de tierras se debe a una incorrecta interpretación de las herramientas de los planes de ordenamiento territorial (POT), que dificulta y alarga los plazos de los planes parciales que habilitan la tierra para construir.

Fuente: elaboración propia. Con base en publicaciones gremiales.

Esta confrontación genera restricciones al proceso de aplicación del instrumento, no sólo por su influencia directa sobre las autoridades del gobierno nacional, sino también por el ambiente tenso y en muchas circunstancias hostil entre los responsables institucionales de la implementación y los actores sujetos de la regulación. En donde la interacción entre estos dos actores se encuentra mediada por la desconfianza del desempeño institucional y el temor ser objeto alguna acusación disciplinaria por hacer cumplir con las reglas establecidas para el diseño y adopción de cada Plan Parcial de la ciudad.

5.2. Restricciones en la aplicación de los Programas Parciales en Ciudad de México: entre la estabilidad de las reglas y la dispersión de las demandas territoriales

Las restricciones en la aplicación de este instrumento de planeación urbana participativa se encuentran asociadas a factores endógenos y exógenos. Los endógenos se asocian a (1) la coherencia de las reglas formales que fijan las atribuciones, los procedimientos y los productos institucionales del proceso de planeación urbana participativa, (2) el número de agencias gubernamentales encargadas de la aplicación del instrumento y (3) la dispersión de las demandas territoriales expresadas en el documento final de cada Programa Parcial. Los factores exógenos se encuentran asociados a la (1) estabilidad que tienen las reglas que estructuran el proceso de planeación urbana participativa, (2) la confrontación o coordinación existente entre las diferentes escalas de gobierno que cohabitan en la ciudad, y (3) a la disposición que tienen los actores sujetos de la regulación pública de colaborar con la aplicación del instrumento.

5.2.1. Restricciones endógenas

En el presente estudio de caso se afirma que entre (1) mayor sea la coherencia en las reglas que fijan las atribuciones, los procedimientos y los productos institucionales del proceso de planeación urbana participativa, (2) menor sea el número de agencias gubernamentales involucradas y (3) menor sea la dispersión de demandas territoriales del cada programa la aplicación del instrumento menores serán las restricciones del proceso. La variable dependiente -Y- es la magnitud de las restricciones al proceso de aplicación del instrumento y las independientes $-X^1$, X^2 y X^3-son las tres restricciones que influencian el proceso.

Tabla 15. Restricciones endógenas

Restricciones endógenas				
Caso de estudio	**Y**	**X_1**	**X_2**	**X_3**
Planes parciales México DF	Mayores restricciones al proceso de implementación	Poca coherencia en las reglas	Alto número de agencias involucradas.	Dispersión de las demandas territoriales
	Menores restricciones al proceso de implementación	Relativa coherencia en las reglas.	Bajo número de agencias involucradas.	Concentración de las demandas territoriales

Fuente: elaboración propia.

5.2.1.1. Coherencia en las reglas

El conjunto de reglas formales que estructuran el proceso de planeación urbana orientado a la construcción de Programas Parciales en la Ciudad de México es una variable que permite observar: (1) los procesos que formalmente hay que surtir, (2) los actores que se encuentran obligados a hacer parte de este proceso y (3) los productos institucionales necesarios para la expedición de cada programa. Entre menos claros y específicos sean los procesos necesarios para la elaboración de cada programa establecidos en la norma; sea más difusa la definición de responsables institucionales y actores no gubernamentales necesarios para cada proceso y los productos institucionales no se encuentren claramente establecidos y diferenciados se puede afirmar que esta variable configura una fuerte restricción al proceso de aplicación del instrumento de programas parciales.

Los procesos y los productos institucionales expresados en las reglas formales necesarias para el diseño y aprobación de cada Programa Parcial en este caso se encuentran claramente especificados. Cada uno de los cuatro productos institucionales enunciados en la norma tiene un vínculo con un proceso que previo que lo preside y determina. La definición del anteproyecto se encuentra mediada por un proceso técnico y de consulta preliminar ciudadana; el proyecto de programa está antecedido por la expedición de unos lineamientos técnicos y por un proceso de participación ciudadana; la viabilidad por su parte tiene un trabajo previo relacionado con el procedimiento técnico para determinar las congruencias y factibilidades de las propuestas derivadas del proceso de participación; la consulta pública por su parte se encuentra gobernada por las audiencias públicas y la recepción y tratamiento por parte de los encargados institucionales del proceso de las observaciones al proyecto de programa por escrito de los interesados; finalmente, el proceso de adopción, surtido en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra precedido de este conjunto de procesos.

En lo relacionado con los actores y sus respectivas interacciones que se encuentran establecidas en las reglas formales se encuentra claramente definido el responsable institucional que tiene que adelantar el proceso de planeación urbana, la Seduvi, sobre esta secretaría recae toda la carga gubernamental para que cada uno de estos programas se adopten en el menor tiempo posible. Adicionalmente, la norma identifica de manera genérica los dos grupos de actores que también tienen la obligación de involucrarse formalmente en el proceso. El primero es el grupo de representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quienes tienen a su cargo la revisión, retroalimentación y posterior adopción legal de cada uno de los programas parciales; el

segundo grupo es la "ciudadanía" los cuales son los responsables de participar en la creación del proyecto de Programa Parcial, además, otra ciudadanía, tiene la responsabilidad de participar en las audiencias públicas y con propuestas por escrito en el proceso de consulta del proyecto de programa.

En este segundo grupo de actores es donde se encuentra la principal restricción de esta variable. No sólo por la identificación genérica de un grupo de actores que tienen la obligación de participar, el cual se es opaco, impreciso y poco tangible, ya que la ciudadanía que participa pueden ser todos, muchos, pocos o ningún habitante del territorio afectado por el programa. También pueden ser los integrantes de asociaciones civiles y sociales o inversionista privados que no habiten el territorio pero que tienen reivindicaciones-intereses sectoriales que se extienden en toda la ciudad. O también sería legal y tal vez legítimo que el proceso de participación se desarrolle con estudiantes matriculados en colegios del territorio susceptible del programa. ¿Quiénes son entonces los que deben formalmente integrar el proceso de participación para la construcción de cada Programa Parcial? ¿Quiénes son los que deben participar para que el producto final de la planeación urbana sea legítimo?

Este fue uno de los principales conflictos que tuvieron los consultores para poner en marcha el proceso. Por ejemplo, para los programas de San Simón Ticumac, Insurgentes Mixcoac y Centro Histórico de Coyoacán, la UNAM que era la encargada, entre otros, de desarrollar este trabajo de planeación participativa, "promovieron la creación de un comité ejecutivo formado por vecinos y funcionarios...para trabajar conjuntamente en una convocatoria que movilizara al conjunto de actores relevantes de la zona o el barrio, quienes le darían seguimiento al proyecto". (Ziccardi, 2003; 11) Esto debido al vacío jurídico existente en 1998, en donde la representación ciudadana institucionalizada expresada en los Consejos Delegacionales había caducado en 1996 y la reglamentación que modificaba la participación ciudadana aún no había sido expedida. Por su parte en el Programa Parcial Santa Cruz Acalpixca los consultores tuvieron que dinamizar el proceso de elección de los coordinadores territoriales de los pueblos[123] como parte del trabajo de planeación urbana.

Sin embargo, aquí se observa que la participación ciudadana en los escenarios representativos previa a los talleres se realiza con aquellos que han manifestado algún interés en integrarlos.

[123] Esta figura de representación ciudadana no existía ni existe actualmente en la Ley de Participación ciudadana del DF ya que obedece a los usos y costumbres de algunas delegaciones del sur de la ciudad. Sergio Méndez Cárdenas. La expansión urbana en la periferia y la participación ciudadana: el caso de Santa Cruz Acalpixca. Ponencia presentada al II congreso de la red de investigadores en gobiernos locales de México.

Sucede lo mismo con la participación en la etapa de los talleres en donde se define la problemática y posterior definición de acciones estratégicas y proyectos prioritarios de cada programa. Los actores como intereses que interactúan en las diferentes etapas de participación son variados y muchas veces conflictivos. Y como producto de muchos de estos conflictos la estrategia planteada por algunos de estos actores es desvirtuar la participación de otros argumentando el vínculo con el territorio como factor legítimo para poder hacer parte del proceso. Por ejemplo, en el caso del Centro Histórico de Coyoacán, en donde el número de organizaciones civiles y sociales que hicieron parte de este proceso de planeación ascendió a 36 (Álvarez, 2003; 209), una de las estrategias fue desvirtuar la participación de algunos inversionistas y promotores inmobiliarios tachando su participación como ilegítima e interesada al no ser pobladores ni trabajadores que habitaban la zona.

En este caso las reglas formales no señalan quienes pueden o no participar en este proceso, el vínculo formal con el territorio –que la persona resida o labore en el sector- no es factor discriminatorio para poder excluir ciertos actores de éste. El enunciado "ciudadanía" lo permite todo, cuestión que da lugar a disputas legítimas entre pobladores y otros actores. Aquí identificamos una restricción importante en lo relacionado con la coherencia de las reglas formales que estructuran el proceso de aplicación del instrumento.

5.2.1.2. Número de agencias gubernamentales involucradas

Esta variable, a diferencia de los Planes Parciales de la ciudad de Bogotá, es la que menos peso tiene en el conjunto de restricciones endógenas en la aplicación de los Programas Parciales en la Ciudad de México, por ser la Seduvi la única agencia gubernamental con responsabilidad directa sobre el proceso de elaboración y adopción de los Programas Parciales. Esta secretaría tiene la obligación de generar interacciones con autoridades del nivel delegacional para la puesta en marcha del proceso de planeación urbana, con la "ciudadanía" que manifiesta algún interés en vincularse al proceso de participación y con los representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal encargados de la adopción de cada programa. No existe una interacción de carácter obligatorio con otras agencias que dependen directamente del gobierno del Distrito Federal.

En un principio, desde su propia iniciativa, la Seduvi intentó vincular otros sectores de la administración pública distrital al ejercicio de planeación participativa necesario para la

adopción de cada programa. Este esfuerzo -que se expresó en el diseño de la metodología- pretendía, en palabras del entonces Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, "...que no fuera un ejercicio de la Seduvi, sino que se pensara en acciones del gobierno integradas en territorios específicos". (Eibenschutz, 2003; 25) Para esta empresa hubo algunas reuniones con representantes de cinco secretarías124 entre febrero y julio de 1998, sin embargo, "*en la práctica, la participación de estas otras instancias fue muy limitada, no porque no hubiera acuerdo ni interés, sino porque con la inercia burocrática de la administración pública, cada sector tiene sus programas, sus prioridades y responsabilidades; los recursos nunca alcanzan, el personal no es suficiente y los problemas se acumulan; entonces cada quien se dedica a lo suyo*" (Eibenschutz, 2003; 25)

Recordemos que esta restricción se concreta cuando el producto principal que debe generar una agencia gubernamental para la aplicación del instrumento depende de los procesos y productos de otras agencias. Entre mayor es el número de agencias gubernamentales involucradas para la generación de los "outputs" de la política, mayor será la dificultad tanto para identificar los responsables institucionales cómo para atribuir logros y/o retrasos en la aplicación del instrumento. En el caso de los Programas Parciales, la agencia gubernamental encargada de la aplicación del instrumento es la única responsable generar productos institucionales orientados a la construcción de cada uno de los Programas. La única etapa este proceso que escapa de su jurisdicción es la adopción de cada programa, cuya responsabilidad recae en los representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la cual es, desde el diseño institucional de la ciudad, autónoma del gobierno del DF.

Sin embargo, lo que denominan Pressman y Wildavsky "the complexity of joint action" se encuentra asociado no sólo a las agencias gubernamentales que se involucran en la implementación del instrumento, sino también a los diferentes individuos y organizaciones civiles que intervienen con diversos intereses, intensidades y grados de compromiso en el proceso. Es decir, así sea la Seduvi la responsable institucional del producto final de la planeación participativa, estos actores pueden detener o hacer más lento la generación de éste en cualquier momento. Sin embrago, esta restricción se encuentra asociada a lo que denominamos restricciones exógenas, ya que su ámbito natural se encuentra situado por fuera de la estructura gubernamental encargada de la aplicación del instrumento. Ningún ajuste intra – organizacional

[124] Secretaría de Gobierno, de Desarrollo Social, de Hacienda, de Medio Ambiente y de Desarrollo Urbano y Vivienda.

podría transformar por sí solo la percepción, intereses, estrategias e interacciones de estos actores no gubernamentales.

La restricción asociada al número de agencias gubernamentales se podría expresar mediante dos descriptores: el número de agencias gubernamentales vinculadas y con responsabilidades formales en el proceso de aplicación del instrumento y el nivel de compromiso que tiene cada una de las agencias gubernamentales en el proceso de aplicación de cada programa. Se puede afirmar que al ser la Seduvi la única agencia gubernamental obligada a generar productos institucionales en cada Programa Parcial y por ser el proceso de planeación urbana participativa prioridad programática de los dos gobiernos del PRD las restricciones en esta variable son mínimas.

5.2.1.3. Dispersión en las demandas territoriales

Las demandas territoriales que se expresan en el documento final de cada Programa Parcial pueden ser posibles restricciones al proceso de aplicación del instrumento debido a dos factores fundamentalmente: el primero asociado al término "sobrecarga",[125] en donde por la cantidad de las demandas planteadas en el Programa Parcial puede convertirse en un documento, que si bien incluye un conjunto importante de demandas ciudadanas, no tiene posibilidades reales de concretarse en los seis años de vigencia de cada programa; el segundo por su parte se encuentra asociado a la dispersión de las demandas ciudadanas contenidas en cada programa. El primero por la cantidad y el segundo por la variedad. Entre mayor sea el número de demandas expresadas en cada programa parcial y mayor su dispersión en sectores y subsectores de intervención se considera que las restricciones al proceso de aplicación del instrumento son mayores.

El primer factor, número de demandas por programa, tiene una complicación metodológica importante, ¿cuál es el número y la magnitud de las demandas ciudadanas que un sistema administrativo y de presupuesto como el del Gobierno del distrito Federal puede responder efectivamente? En realidad esto es imposible calcular, pues las demandas por programa reclaman intervenciones públicas de diverso orden que hace casi imposible cuantificarlas, además, tanto las delegaciones como el gobierno del DF tienen demandas o compromisos presupuestales que lo obligan a responder territorialmente no sólo a espacios pertenecientes a Programas Parciales sino

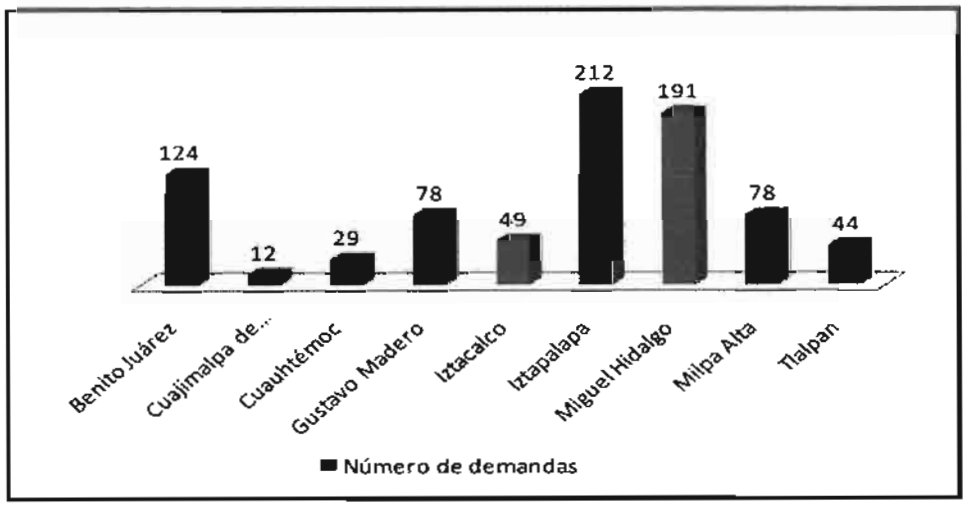
[125] Término desarrollado en el numeral 1 de la discusión teórica que hace alusión a la distancia existente entre las demandas sociales y ciudadanas y la posibilidad real que tiene el gobierno de responder efectivamente a éstas.

al conjunto de demandas que logran integrar la agenda gubernamental en cada una de estas dos escalas de gobierno.

Bajo esta limitante, podemos hacer un análisis inicial de esta restricción basándonos exclusivamente en el número de demandas expresada en los Programas Parciales por delegación. El conjunto de demandas identificadas y posteriormente clasificadas, expresadas en el apartado de acciones estratégicas de cada uno de los 12 programas analizados, asciende a 817, es decir un promedio de 68 demandas por programa.

La delegación de Benito Juárez, que tiene tres programas parciales en el análisis, tiene un promedio de 41 demandas por programa ubicado por debajo del promedio general; la delegación Cuajimalpa es la que menos demandas contempla -12- en el único programa aprobado en el período de estudio; por su parte la delegación de Iztapalapa es la que más número de demandas presenta, con un promedio de 106 por cada uno de los dos programas analizados, muy por encima –casi 40 demandas de más- que el promedio del conjunto de programas. Es de especial atención el número de demandas expresadas en el único programa analizado de la delegación de Miguel Hidalgo, el de Zona Patrimonial de Tacubaya, en donde estas ascienden a 191, 60 más que el programa de Sierra de Santa Catarina siendo el segundo con más demandas. Más aun sabiendo que hace más de una década es una zona consolidada en la ciudad.

Gráfico 36. Número de demandas por delegación



Fuente: elaboración propia.

Bajo este análisis básico, podríamos sugerir que las demandas en delegaciones como, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Benito Juárez tienen un alto riesgo de sobrecargar la respuesta del gobierno. Inicialmente, el territorio que demanda las 212 acciones estratégicas en Iztapalapa -las cuales se concentran en el ámbito más costoso de la inversión pública que es el de la construcción de infraestructura vial, de servicios públicos y equipamientos- únicamente alcanza a cubrir 10% del total del territorio. Por su parte el área del Programa Parcial de la Zona Patrimonial de Tacubaya únicamente comprende 2,5% del total del territorio de la delegación de Miguel Hidalgo. Es decir, si el conjunto del territorio de esta delegación tuviera un comportamiento similar al de este 2,5% el número de demandas que congestionarían la agenda institucional como la capacidad de respuesta gubernamental sería de 7640, en donde las demandas asociadas a la construcción y mejoramiento de infraestructura vial, equipamientos y vivienda ascienden a más del 60%. En relación con las 124 demandas expresadas en los tres Programas Parciales analizados para la delegación Benito Juárez se puede sugerir que esta cantidad podría saturar la capacidad de respuesta gubernamental –bajo el entendido que la voluntad política existe- hacia el territorio, ya que el conjunto de estas demandas se encuentra concentrado en uno de los ámbitos más complejos de la administración pública, la aplicación concreta de la regulación urbana. Si bien este ámbito es menos oneroso que el de la inversión en infraestructura urbana, el ejercicio de regulación requiere un esfuerzo continuo que demanda recursos físicos, humanos y jurídicos, además de encontrarse constantemente situado por fenómenos como el del clientelismo y la corrupción.

La dispersión de las demandas ciudadanas establecidas en cada Programa Parcial es el segundo factor que configura la presente restricción, aquí se considera que entre menos concentradas se encuentren las demandas territoriales en acciones específicas mayor será la posibilidad de debilitar la acción gubernamental orientada a la atención de éstas. Además de desgastar los procesos de planeación urbana participativa por la falta de productos institucionales concretos en el territorio resultado de cada programa.

Este factor se estructura en tres grupos de demandas: las asociadas a generar prácticas públicas orientadas a regular las actuaciones privadas en el territorio de cada programa, las asociadas a la inversión en infraestructura urbana y las denominadas "grandilocuentes" -aquellas que pretenden impactar de manera contundente muchos ámbitos sin concretar en nada en particular-.

El primer grupo de demandas, el de las acciones en materia de regulación pública, se encuentra concentrado en el ámbito de usos de suelo, especialmente lo relacionado con el comercio y el

trasporte público. Estas demandas son concretas y se orientan a que las autoridades delegacionales y distritales ejerzan control sobre el comercio informal que invade espacio público de la zona y sobre el parqueo ilegal de camiones, peseros y combis en los territorios del programa.

El segundo grupo de demandas, las de infraestructura urbana, es el más disperso, el más propenso a la inercia gubernamental, no sólo por lo oneroso que resulta la inversión en este tipo de infraestructura sino también por la dispersión territorial de las demandas. Las vías, los equipamientos, las redes de servicios públicos superan más del 70% de las 817 demandas establecidas en los programas analizados. En promedio en cada territorio susceptible de Programa Parcial se tendrían que construir 22 vías y/o puentes vehiculares y peatonales, 21 equipamientos y 12 intervenciones para la construcción y/o mantenimiento de redes de servicios públicos en un lapso no superior a seis años. Por ejemplo, si el conjunto de territorios de la delegación de Miguel Hidalgo tuviera este promedio de demandas en el que se encuentra inscrito el programa Zona Patrimonial Tacubaya –el cual tiene el 2,5% del área total de la delegación-, las demandas hacía el gobierno delegacional y distrital estarían en el orden de 880 para vías y/o puentes vehiculares y peatonales, 840 equipamientos y 480 intervenciones para la construcción y/o mantenimiento de redes de servicios públicos. Un flujo de demandas que claramente saturarían la capacidad de respuesta gubernamental.

Finalmente el tercer grupo de demandas denominadas "grandilocuentes" son aquellas que se expresan en enunciados amplios, generales y que pretenden obligar intervenciones públicas y privadas orientadas a superar situaciones socialmente problemáticas de naturaleza compleja por su carácter multidimensional. Aunque en los programas analizados este tipo de demandas son reducidas, si existen y se encuentran asociadas especialmente a temas de productividad, movilidad, seguridad y vivienda. Por ejemplo en el programa Nápoles, Ampliación Nápoles y Noche Buena se estableció como demanda "mejorar la calidad del aire de la zona" o en el de Santa María La Ribiera "solucionar los problemas del trasporte local" o la "recuperación del derecho a la vía" en el de San Andrés Totoltepec. Aquí el tipo de respuesta gubernamental como la demanda misma es incierta. Cualquier tipo de acción gubernamental puede estar asociada a cumplir con éstas. Por ejemplo, al cumplir con cierta demanda asociada al cambio de ruta de cierta empresa de transporte público, podría, además de satisfacer la demanda específica, aportar a la solución de las tres demandas –calidad del aire, problemas de trasporte local y recuperación del derecho a la vía-. Se afirma que este tipo de demandas no saturan la capacidad de respuesta gubernamental, incluso, éstas pueden servir como "comodín" de la acción de gobierno, ya que

puede adelantar acciones de iniciativa propia aduciendo –por lo generales e inciertas que son las demandas- que la acción responde a la atención de estas demandas.

5.2.2. Restricciones exógenas

En el presente estudio de caso se afirma que entre (1) más inestables sean las reglas que regulan el proceso, (2) mayor sea la confrontación intergubernamental y (3) sea nula la disposición de los actores afectados por el instrumento a colaborar mayores serán las restricciones para la aplicación de los Programas Parciales. La variable dependiente -Y- es la magnitud de las restricciones al proceso de aplicación del instrumento y las independientes –X1, X2 y X3-son las tres restricciones que influencian el proceso.

Tabla 16. Restricciones exógenas

Restricciones exógenas				
Caso de estudio	**Y**	**X_1**	**X_2**	**X_3**
Planes parciales México DF	Mayores restricciones al proceso de implementación	Inestabilidad de las reglas que regulan el proceso	Confrontación intergubernamental	Nula disposición de los actores afectados en la regulación a colaborar
	Menores restricciones al proceso de implementación	Estabilidad en las reglas que regulan el proceso	Coordinación intergubernamental	Disposición de los actores afectados en la regulación a colaborar

Fuente: elaboración propia.

5.2.2.1. Inestabilidad en los marcos jurídico

La estabilidad de las reglas que estructuran el instrumento pueden observarse mediante dos variables: la variación del marco jurídico "base" de los Programas Parciales y la variación del marco jurídico de "contexto" que incide directamente sobre el marco jurídico "base". La primera permite analizar las variaciones de las reglas que de manera directa y específica le dan vida y forma al instrumento, y la segunda observa las variaciones en las reglas, que sin ser del conjunto anterior, inciden directamente sobre éstas. Se afirma que entre menos estables sean las reglas que conforman tanto el marco jurídico "base" como el de "contexto" mayores serán las restricciones al proceso de aplicación de los Programas Parciales en la ciudad de México.

El conjunto de reglas "base" que estructuran el instrumento de Programa Parcial no han sido modificadas desde la expedición de la Ley de General de Desarrollo Urbano de 1996 y su respectiva reglamentación. Independiente de cualquier tipo de valoración de corte normativo sobre la claridad y suficiencia de estas reglas, podría afirmarse que han sido estables desde su expedición y posterior aplicación en la Ciudad de México.

No ha variado desde 1996 el texto específico que crea la figura de programa parcial, ni la escala de aplicación del instrumento, tampoco su sujeción jerárquica a los Planes de Desarrollo Urbano y a los Planes Delegacionales de Desarrollo Urbano. Todo lo que se encuentra vinculado a este marco jurídico "base" ha tenido una estabilidad que favorece los procesos de aprendizaje institucional sobre el proceso Implementación – Diseño.

De igual forma el marco jurídico de "contexto" que otorga atribuciones a las autoridades distritales y delegacionales para planear de manera participativa el desarrollo de ciertos territorios delegacionales no ha variado. Las competencias en este ámbito, establecidas en el Estatuto de Gobierno de la ciudad, no han variado. Tampoco han variado las reglas que otorgan competencias tanto a las autoridades distritales y delegacionales para ejercer prácticas de regulación pública sobre los usos de suelo en la ciudad.

En general, tanto el marco jurídico "base" como el de "contexto" han tenido un comportamiento estable para la aplicación del instrumento Programa Parcial. Sin embargo, a finales del año 2000 con la expedición del Bando 2 del entrante Jefe de Gobierno López Obrador se vio claramente debilitados los procesos de algunos Programas Parciales ubicados en las delegaciones de Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Pues al restringir el crecimiento de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en estas delegaciones muchos Programas Parciales aprobados entran en conflicto con la estrategia de desarrollo urbano del gobierno de López Obrador, ya que algunas de las demandas expresadas en los programas de estas delegaciones se encuentran tanto en la necesidad de vivienda nueva como de regularización y mejoramiento de asentamientos irregulares ubicados en las zonas de crecimiento prohibido en la ciudad.

Pero en lo que tiene que ver específicamente con el proceso Implementación – Diseño la estabilidad en las reglas que estructuran el instrumento y su aplicación no son una restricción al proceso de aplicación del instrumento.

5.2.2.2. Interacción intergubernamental

Las interacciones gubernamentales necesarias para el proceso de Implementación – Diseño de los Programas Parciales de la Ciudad de México son únicamente entre dos escalas de gobierno la distrital y la delegacional. En la escala distrital se encuentra el Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la otra escala sólo se encuentra el gobierno delegacional. La relación entre cada una de estas escalas, por las características mismas de la democracia representativa de México, tiene un vínculo estrecho con el partido político que gobierne la ciudad y cada una de las delegaciones y con el que tenga mayorías parlamentarias en la Asamblea Legislativa.

En este orden de ideas, en el periodo 1997 – 2000, la relación entre el Jefe de Gobierno y los Delegados de cada demarcación territorial, al ser los segundos elegidos por el primero, era de naturaleza jerárquica. Es decir, no existió un conflicto relevante que reflejara ante la opinión pública la fractura entre estos dos niveles de gobierno en la aplicación de estos instrumentos. En el periodo 2001 – 2006, con el cambio del diseño institucional de la ciudad, los Jefes Delegacionales son electos popularmente. Este cambio trae consigo la posibilidad de que el Jefe de Gobierno y el Delegacional militen en partidos políticos distintos, cuestión imposible con el régimen anterior. Esta era la composición de las jefaturas delegaciones por partido político en los cinco Programas Parciales analizados para este periodo:

Tabla 17. Jefes delegacionales 2001 – 2006

Delegación	Programas Parciales	Periodo	Partido Político	Nombre Delegado/a
Benito Juárez	Nápoles, Ampliación Nápoles y Noche Buena	2001 – 2003	PAN	Eduardo Morales Domínguez/José Espina Von Roehrich
Iztapalapa	Cerro de la Estrella Sierra Santa Catarina	2003 – 2006	PRD	Víctor Hugo Círigo Vázquez/Ricardo Evia Ramírez
Milpa Alta	Milpa Alta	2001 – 2003	PRD	Guadalupe Chavira de la Rosa
Tlalpan	San Andrés Totoltepec	2001 – 2003	PRD	Gilberto López y Rivas

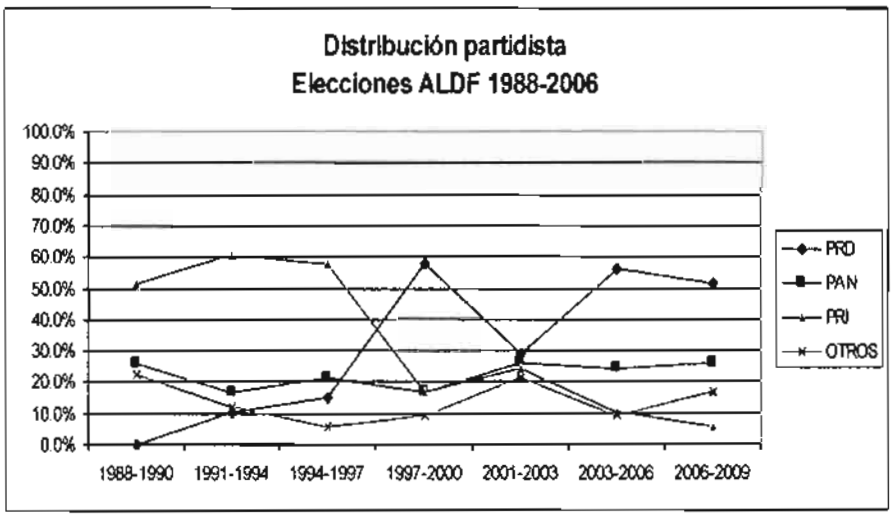
Fuente: elaboración propia con base en datos del IEDF.

Del conjunto de programas seleccionados para este periodo, únicamente el de Nápoles, Ampliación Nápoles y Noche Buena fue construido con un gobierno delegacional y distrital con adscripción partidista disímil. Desafortunadamente, para este Programa Parcial únicamente se tuvo acceso a la información publicada en el decreto y en el diario de debates publicados por la Asamblea Legislativa. Al proceso específico de interacción entre la Seduvi, la Delegación y la

ciudadanía para la formulación del programa no se tuvo acceso alguno. Sin embargo, existen algunas evidencias que permiten sugerir que el proceso se basó en un acuerdo entre el PRD y el PAN orientado a surtir de manera ágil programas estratégicos para cada partido. Una de las evidencias es la expedición de un solo dictamen y un solo Acuerdo al interior de la Asamblea para la expedición de tres programas[126] el 27 de agosto de 2002, dos de ellos con gobierno delegacional del mismo partido político del gobierno distrital y uno el de Benito Juárez con adscripción Panista.

Esto también puede estar sustentado en la forma como se encontraba establecida la distribución partidista en la Asamblea Legislativa del periodo, en donde el PRD había perdido la mayoría parlamentaria que ostentaba el periodo inmediatamente anterior, y en ese momento la mayoría estaba expresada en la suma de las bancadas del PRD y PAN que ascendía a casi 60% del conjunto de representantes. No es entonces ingenuo sugerir que el dictamen y la votación en bloque de estos tres programas respondían a un acuerdo entre partidos políticos.

Gráfico 37. Distribución partidista. Elecciones ALDF 1988-2006.



Fuente: Contreras, Yency (2009)

Esta distribución partidista también permite comprobar la afirmación que en las interacciones gubernamentales en el primer periodo de estudio 1997 – 2000 reinaba la unanimidad, ya que el PRD tenía el control tanto de los gobiernos delegacionales como del distrital, así mismo tenía el 60% de control en la Asamblea Legislativa.

[126] San Andrés Totoltepec de la delegación de Tlalpan, Milpa alta de la delegación con el mismo nombre y Nápoles, Ampliación Nápoles y Noche Buena de Benito Juárez.

5.2.2.3. Disposición de los actores no gubernamentales involucrados

Una de las interacciones necesarias para el proceso de Implementación – Diseño de cada uno de los Programas Parciales es la que tiene que existir entre las agencias gubernamentales con responsabilidad institucional sobre el proceso y la denominada "ciudadanía". Esta interacción toma aún más trascendencia cuando se observa que el propósito final de la aplicación de este instrumento es generar prácticas "realmente democráticas" en donde los procesos de participación "si sean reales".

En el análisis que hacen Pressman y Wildavsky de la denominada "complexity of joint action" afirman que esta se encuentra asociado no sólo a las agencias gubernamentales que se involucran en la implementación del instrumento, sino también a los diferentes individuos y organizaciones civiles que intervienen con diversos intereses, intensidades y grados de compromiso en el proceso. Es decir, así sea la Seduvi la responsable institucional del producto final de la planeación participativa, estos actores pueden detener o hacer más lento la generación de éste en cualquier momento.

Aunque el término "ciudadanía" sea general y disperso éste engloba los actores no gubernamentales involucrados en el presente análisis. Aquí la restricción se expresaría en dos criterios: la confianza hacia las oficinas gubernamentales encargadas del proceso de Implementación – Diseño y la confrontación de intereses entre una y otra organización y entre organizaciones y autoridades públicas en relacionado con temas específicos del proceso de planeación urbana.

El primer criterio tiene un vínculo con los procesos de democratización mexicanos, específicamente con la llegada de gobiernos de la ciudad, tanto distritales como delegacionales, elegidos popularmente. Con la llegada de estos gobiernos la ciudadanía organizada tuvo un nuevo interlocutor, que por un lado era más afín ideológicamente a las demandas populares y por otro, a partir del 2000, una instancia de gobierno más accesible, por su cercanía, a las demandas de esta ciudadanía organizada. Aquí la denominada "crisis de la representación política" se veía opacada en la ciudad, pues con la llegaba al poder de este nuevo se generaban grandes expectativas de cambio. Esto jugó claramente a favor de los procesos de planeación participativa en la ciudad, especialmente en la confianza entre la ciudadanía y las agencias gubernamentales encargadas de la Implementación – Diseño.

En el conjunto de Programas Parciales al cual se tuvo acceso a los anexos del proceso de planeación participativa, ninguno evidenció problemas de desconfianza entre organizaciones y autoridades que minaran fuertemente el proceso. Sin embargo en el caso del programa para San Mateo y Santa Rosa ubicados en las delegaciones de Álvaro Obregón y Cuajimalpa respectivamente, cuando se intentó llevar a cabo el proyecto de Programa Parcial se encontraban confrontadas entre sí por cuestiones de tenencia de la tierra. Problema que se expresó y profundizó en el proceso de planeación, así el programa no definiera en sí derechos de propiedad "en alguna ocasión literalmente sacaron a pedradas a los compañeros que estaban ahí tratando de explicar las cosas" finalmente este programa no avanzó más. Un ejemplo también importante es el caso del Centro Histórico de Coyoacán en donde el proceso de revisión del programa no se pudo concluir con éxito por fuertes enfrentamientos entre residentes, comerciantes e inversionistas por los usos de suelo. Acusando a la Seduvi y a los consultores encargados de este programa de tomar partido por uno u otro grupo.

Puede que por el acceso reducido a los documentos soporte de los procesos de planeación participativa esta restricción no logre analizarse con los insumos necesarios para determinar una opinión más contundente.

6. Dos ciudades, dos instrumentos, dos rutas de gestión pública de la ciudad

El análisis de la aplicación de estos dos instrumentos de planeación urbana en las ciudades de Bogotá D.C. y México D.F. permite identificar tanto elementos comunes, como disímiles en la forma como se gestiona y organiza el espacio construido y cómo se regulan los usos y usufructos del suelo en ambas ciudades. Si bien metodológicamente no se puede afirmar que la presente investigación es un "estudio comparativo", el análisis de estos dos casos, además de las reflexiones propias de cada instrumento, posibilita generar ciertas conclusiones de tipo comparado.

Para este propósito, el presente capítulo se encuentra estructurado en dos apartados. El primero se encuentra vinculado a la forma como dialogan ambos instrumentos desde una valoración eminentemente normativa. Aquí se comparan las estructuras formales que definen el instrumento y a partir de esto se analiza su naturaleza, sus propósitos y sus respectivas interacciones y productos. El segundo apartado, analiza de forma comparada las restricciones en la aplicación de cada uno de estos instrumentos. Sintetiza la influencia de cada una de las restricciones en cada caso y determina los elementos comunes y divergentes expresados en cada ciudad.

6.1. Lo susceptible de comparación en el diseño de los instrumentos

Las coincidencias desde un análisis normativo de cada uno de estos instrumentos y sus respectivos procesos de aplicación en realidad son pocas, éstas se expresan más en el ámbito normativo, que en el propio campo de la implementación. El primer elemento compartido es que ambos instrumentos se encuentran vinculados a la misma escala de planeación urbana, determinada como aquella que afecta a las demarcaciones territoriales al interior de las localidades/delegaciones. Esto hace que las decisiones tomadas en el diseño del instrumento tengan una sujeción piramidal a las decisiones expresadas en los instrumentos de jerarquía superior. Es decir, son instrumentos de planeación en ordenamiento territorial acotados por decisiones públicas de mayor escala, que tienen su área de influencia en espacios específicos al interior de una delegación/localidad de la ciudad.

Otro elemento compartido es la interacción obligatoria entre las personas responsables del proceso de Implementación – Diseño del instrumento y los actores sociales y gremiales afectados por el instrumento. Sin esta interacción, dos de los tres productos institucionales parciales

necesarios para la expedición de cada plan-programa quedarían a la deriva, pues normativamente se requiere la participación de estos actores en el diseño del proyecto de cada plan-programa y en la consulta del mismo con las autoridades de planeación de la ciudad.

El último elemento compartido que tienen estos dos instrumentos es que el producto final de todo el proceso de implementación – diseño es un documento normativo, expedido por las autoridades distritales con competencias en ordenamiento territorial, que regula las intervenciones físicas, usos y usufructos de cierto territorio local - delegacional. Lo anterior le da una connotación distintiva al proceso, ya que la responsabilidad institucional del desempeño del instrumento no sólo es de la agencia gubernamental responsable de los productos parciales, sino también de los representantes políticos que expiden el documento normativo.

Los elementos de contraste, por su parte, son los que más se expresan en todo el análisis de estos dos instrumentos. La naturaleza y propósitos, los actores y sus respectivas interacciones, los resultados específicos de cada producto y la injerencia de las restricciones en la aplicación del instrumento presentan resultados divergentes entre una y otra ciudad. Esto es interesante ya que desde el análisis normativo las diferencias no se evidencian con tal fuerza entre ambos casos, incluso los elementos compartidos son los que predominan en la comparación de ambas reglamentaciones.

El primer elemento de contraste es la naturaleza de cada instrumento. Ésta es sin lugar a dudas la que condiciona el resto de elementos, ya que es la que determina los propósitos, y éstos, siguiendo esta cadena causal, determinan los productos, actores, interacciones y hasta las mismas restricciones de cada instrumento. La naturaleza de los Planes Parciales tiene su principal vínculo con el ejercicio de *regulación* pública y la de los Programas Parciales con la *atención de demandas* urbanas territoriales. El propósito del primero pretende, mediante el ejercicio de regulación pública, impactar el diseño del trazado urbano y financiar obras de infraestructura pública en territorios pertenecientes a la escala local. Por su parte, el segundo tiene como propósito determinar participativamente una serie de intervenciones físicas y de regulación pública sobre los usos de suelo en territorios pertenecientes a la escala delegacional. Dos propósitos completamente distintos, un instrumento obliga y exige de los privados ciertas contribuciones al desarrollo urbano el otro formaliza ciertas demandas territoriales para que los gobiernos de la ciudad orienten inversiones en infraestructura, servicios y acciones de regulaciones de usos de suelo.

Por su parte los actores y las interacciones existentes en cada proceso tienen una lógica que podría denominarse como contraria, ya que para el caso de la ciudad de Bogotá los actores no gubernamentales que interactúan con los responsables institucionales de los Planes Parciales son gremios de la construcción que pretenden desarrollar predios no urbanizados para el negocio inmobiliario y el escenario de la interacción es restringido para estos dos tipos de actores. En relación con el caso de la Ciudad de México los actores no gubernamentales que interactúan con los responsables institucionales de los Programas Parciales son asociaciones vecinales, sociales, civiles y ciudadanos no organizados y el escenario de la interacción es amplio e incluyente para el conjunto de actores. La primera interacción se caracteriza por la negociación entre dos actores, con intereses claramente definidos, de un proyecto de desarrollo urbanístico, en donde los responsables institucionales mediante el ejercicio de regulación pública exigen ciertas condiciones para otorgar los permisos de urbanización. Por su parte la interacción en el proceso formulación de los Programas Parciales, se caracteriza por la negociación entre actores no gubernamentales para la inclusión de demandas o reivindicaciones territoriales en el texto final del programa que en teoría obliga a los gobiernos del Distrito Federal a satisfacer cada una de éstas.

El otro elemento de contraste se encuentra relacionado con los productos específicos de cada uno de los instrumentos. Este elemento hace mención a lo estipulado en cada documento producto del proceso de planeación, no al producto general que sería el documento en sí. En relación con el contenido de los Planes Parciales se observa que este se encuentra estructurado como una transacción entre dos partes, en donde una parte asume compromisos concretos por el derecho a urbanizar predios en la ciudad y la otra permite que se usufructúe formalmente una proporción del suelo urbano a cambio de cesiones públicas de suelo. Por su parte, el contenido de los Programas Parciales se encuentra estructurado de manera unidireccional, en donde existe un claro demandante territorial de inversión en infraestructura y servicios que no se compromete a contraprestación alguna por atraer este tipo de inversión pública.

Finalmente, resulta lógico que las restricciones expresadas en el proceso de aplicación del instrumento sean igual de divergentes que los instrumentos analizados. Si la naturaleza, los productos institucionales y los actores del proceso de Implementación – Diseño son tan distintos, las restricciones que se expresan en cada uno de éstos igualmente lo serán. Como lo muestra el caso de la ciudad de Bogotá, los instrumentos que pretenden ejercer regulación pública sobre las intervenciones privadas en suelo urbano son los que más restricciones presentan en su aplicación; en donde los factores exógenos son los que mayores limitantes le imponen al

proceso, ya que los actores sujetos de esta regulación influyen de manera poderosa sobre los ámbitos jurídicos y políticos de escala nacional para lograr debilitar las atribuciones que tienen los responsables distritales institucionales para adelantar este proceso regulatorio. Por su parte, en el caso de la Ciudad de México se observan unas restricciones exógenas que poco se interponen a la aplicación del instrumento pues los marcos jurídicos que lo regulan son estables y no existió algún tipo confrontación entre niveles de gobierno.

Las restricciones endógenas de los Planes Parciales tienen una dificultad innata o "*restricción natural*" propia de los procesos de urbanización formal de cualquier ciudad: el alto número de actores institucionales con responsabilidades concretas en el producto final de la planeación. Esto origina una dispersión de los productos institucionales parciales y un número elevado de trámites asociado a la superación de filtros en cada una de las 16 agencias gubernamentales responsables de la aplicación del instrumento. A diferencia de lo ocurrido en Bogotá, las restricciones endógenas de los Programas Parciales se encuentran asociadas a la interacción de un número elevado de actores no gubernamentales que revelan preferencias y generan estrategias para que cada uno de sus intereses quede plasmado en el documento de planeación; la variedad, dispersión territorial y temática de estos actores y sus respectivos intereses hacen que sus demandas tengan poco arraigo con la real capacidad de respuesta de los gobiernos delegacionales y distrital.

Estas conclusiones, sin pretender caer en absolutos, exploran dos perspectivas en muchos casos planteadas como dicotómicas: desde las personas responsables institucionalmente de ejercer gobierno a través de la regulación y la inversión pública y desde las personas que sin ningún vínculo formal con la administración pública de la ciudad movilizan recursos revelando y difundiendo preferencias para que la regulación pública no afecte o afecte poco sus intereses y para atraer inversión gubernamental a los territorios en donde se guarda algún tipo de usufructo.

Desde la primera perspectiva el instrumento de la ciudad de Bogotá permite concretar una estrategia gubernamental de ordenamiento urbano y financiación de su desarrollo mediante la regulación pública de los procesos de urbanización. Por su parte, el de la Ciudad de México lo obliga a incluir en la agenda institucional una serie de obligaciones que en condiciones normales de su ejercicio de gobierno no incluirían. Desde la perspectiva no gubernamental el instrumento de Planes Parciales supone una intervención pública contraria a los derechos de propiedad urbana y al negocio inmobiliario y de la construcción. Por su parte, los Programas Parciales son un instrumento que permite obligar al gobierno delegacional y distrital a realizar una serie de

intervenciones públicas, determinadas por las demandas y reivindicaciones ciudadanas y sociales, en ciertos territorios delegacionales.

El diseño de los diferentes instrumentos de política debe valorarse a la luz de sus propósitos. No puede hacerse un juicio a un instrumento de ordenamiento urbano por su aporte en la consecución de objetivos asociados a la política monetaria de la nación. El propósito central de los Planes Parciales era, mediante un ejercicio de regulación pública, mejorar el diseño urbano y financiar el suelo y las obras en infraestructura pública de la ciudad; propósito abordado coherentemente en lo estipulado en cada uno de los Planes Parciales de la ciudad. Por su parte, el propósito central de los Programas Parciales era generar procesos de planeación urbana participativa para la construcción de documentos públicos que contengan las diferentes demandas y reivindicaciones territoriales expresadas en cierta zona delegacional; propósito igualmente cubierto por el instrumento.

Los cuestionamientos se encuentran asociados a la forma completamente distinta de cómo se gestiona los usos y espacios de cada una de las ciudades desde dos instrumentos de escala y alcance similar. Los propósitos mismos de los Programas Parciales en la Ciudad de México son los que cuestiono, no sólo porque se encuentran orientados exclusivamente al proceso y no a la viabilidad misma de los resultados de la planeación participativa, sino también por dar cabida al debilitamiento de la credibilidad tanto institucional como de la participación ciudadana, pues al sobrecargar el gobierno con un amplio espectro de demandas territoriales imposibles de cumplir, se debilita paralelamente el procedimiento de planeación urbana participativa por la falta de resultados concretos expresados en el territorio.

6.2. Las restricciones desde un análisis comparado

El conjunto de las restricciones expresadas en la aplicación de los instrumentos se manifiestan de forma diferenciada en cada una de las ciudades. Tanto las endógenas, como las exógenas tienen un peso diferenciado dependiendo el caso, algunas pueden llegar a tener un comportamiento relativamente similar, mientras que otras pueden tener comportamientos completamente divergentes. Para lograr establecer esta categorización utilizamos cuatro de las seis variables independientes que definimos como las restricciones que son susceptibles de comparación. Ya que estas variables son independientes en términos generales miden el mismo fenómeno en cada uno de los casos.

Las únicas restricciones que no son susceptibles de comparación son (1) la dispersión de los insumos necesarios para la aplicación del instrumento en el caso Bogotano y la dispersión de las demandas territoriales en el caso mexicano, ambas restricciones endógenas y (2) la disposición de los actores no gubernamentales a colaborar con el proceso de aplicación del instrumento en ambas ciudades, ambas restricciones exógenas.

Estas restricciones no susceptibles de comparación miden cosas distintas: la primera intenta establecer para el caso bogotano la dispersión de los insumos institucionales y, en el mexicano da cuenta de la dispersión de las demandas territoriales en cada programa parcial. La segunda restricción susceptible de comparación tiene objetos de estudio de naturaleza distinta. El caso bogotano da cuenta de la interacción entre los actores institucionales responsables del proceso de regulación y los actores inmobiliarios sujetos de ésta. En cuanto al caso mexicano, la interacción se establece entre los actores institucionales responsables del proceso de planeación participativa y las personas –pertenecientes o no a una organización social, civil o política- que se vinculan al proceso. Igualmente, los actores que se relacionan en la aplicación de cada instrumento con los responsables institucionales tienen diferencias abismales tanto en los fines mismos de la interacción –menos Estado en el caso bogotano, más Estado en el caso mexicano-, en la forma cómo revelan sus preferencias, así como en la forma de movilizar recursos y relacionarse con las diferentes esferas de poder.

Tabla 18. Restricciones susceptibles de comparación

	X1	X2
	Restricciones endógenas	
Bogotá - México	Coherencia en las reglas	Número de agencias involucradas
	Restricciones exógenas	
	Estabilidad jurídica-normativa	Interacción intergubernamental

Fuente: elaboración propia.

Las dos variables de las restricciones endógenas susceptibles de comparación tienen un comportamiento divergente en la aplicación del instrumento en cada ciudad. En lo relacionado con la restricción asociada a la coherencia de las reglas que estructuran el proceso de aplicación, en el caso de la ciudad de Bogotá observamos que tiene un peso significativamente importante, ya que dos de los tres ámbitos centrales de regulación del instrumento son débiles normativamente. El ámbito del diseño urbano, como se planteó anteriormente, descansa en la percepción del encargado institucional de la aplicación. Al respecto, normativamente no existe ningún tipo de criterio técnico para tomar las respectivas decisiones de diseño, cuestión que en muchos casos desata serias confrontaciones con los promotores urbanos sujetos de la regulación. Por su parte, el ámbito de regulación asociado a las cargas generales es tal vez el que más peso le otorga a esta restricción, ya que la inestabilidad de la jurisprudencia vinculada a la legalidad del cobro de cargas generales, hizo que la aplicación de ese ámbito titubeara en muchas ocasiones por el temor a que las acciones regulatorias estuvieran ajustadas a la legalidad.

Esta restricción en el caso mexicano también tiene un peso relativamente importante. Si bien dos de los tres ámbitos reglamentados en el marco legal no tienen ninguna connotación negativa, en los actores que se encuentran obligados de hacer parte del proceso es donde la variable se convierte en restricción. Lo anterior debido a que uno de los principales actores obligados a integrar la planeación participativa era la denominada "*ciudadanía*", un término vago que dio pie a una serie de dificultades y confrontaciones en el proceso de aplicación del instrumento. En un primer momento, la dificultad de los encargados institucionales de la planeación de definir a quién se invita al proceso y por qué; y otro momento, la confrontación entre los ciudadanos que participan, entre los cuales existen algunos que se autodenominan "*legítimos*" para poder señalar y desprestigiar la existencia de otro grupo de ciudadanos, que según los primeros, no deben hacer parte del proceso de planeación urbana.

El comportamiento de la restricción endógena asociada al número de agencias gubernamentales involucradas es claramente divergente en la aplicación del instrumento en ambas ciudades. Recordemos que entre mayor sea el número de agencias gubernamentales involucradas en la generación de "*outputs*" institucionales, en mayor medida se expresará la restricción. En el caso mexicano, sólo una es la oficina responsable de generar los productos institucionales para el proceso de planeación participativa, cuestión ideal para la aplicación del instrumento. Contrario a esto, en el caso bogotano son más de doce agencias las involucradas y responsables de generar productos institucionales para concretar en un documento normativo la regulación pública sobre los procesos de urbanización en la ciudad. La anterior, es una restricción con un peso determinante, ya que cada agencia tiene sus propios "*sentidos de urgencia*" que configuran los tiempos y las dinámicas en la generación de cada producto.

La forma como se expresan las dos restricciones endógenas en cada uno de los instrumentos permite determinar que éstas tienen un mayor peso en el caso bogotano. En la primera restricción –coherencia en las reglas-, dos de los tres ámbitos que la estructuran tienen serias connotaciones negativas para la aplicación del instrumento. En la segunda, el número de agencias involucradas supera en 11 el número de agencias vinculadas en el proceso mexicano. La única restricción endógena que afecta de manera significativa la aplicación de los programas parciales en el Distrito Federal es la asociada a la coherencia de las reglas; sin embargo, de los tres ámbitos que la afectan, sólo una tiene connotación negativa en el proceso de aplicación del instrumento mexicano.

En lo relacionado con las dos restricciones exógenas susceptibles de comparación podemos observar un comportamiento igualmente disímil entre los casos. Los marcos jurídicos en el caso mexicano tienen una marcada estabilidad desde el año de 1996. Tanto el marco "base" como el de "contexto"; no tienen ningún tipo de variación desde la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano y su respectivo reglamento, cuestión que permite cierta certidumbre institucional en la aplicación del instrumento.

A diferencia de este caso, los marcos jurídicos en el instrumento bogotano tienen una profunda inestabilidad. Desde la aparición del instrumento en el año 2000 el marco jurídico "base" ha sido afectado por 11 normas, tanto nacionales como distritales que transforman profundamente los ámbitos específicos de la regulación pública y los procedimientos formales que rigen la aplicación del instrumento. Igualmente, el denominado marco jurídico de "contexto", específicamente el relacionado con la atribución pública de exigir cesiones para cargas generales,

ha sido modificado de forma permanente, no sólo desde la aplicación concreta del instrumento, sino desde la expedición de piezas normativas en la década de los ochenta y noventa. La incertidumbre jurídica en este ámbito de regulación genera cierta inacción tanto de los responsables institucionales del proceso de aplicación, como de los jueces de la nación que interpretan las leyes asociadas a este ámbito.

La restricción asociada a la interacción gubernamental tampoco se expresa en magnitudes similares en la aplicación de ambos instrumentos. En el caso mexicano, esta restricción se manifiesta tibiamente, no por el número de interacciones necesarias entre instancias de representación política en la ciudad –delegacional, distrital (gobierno y asamblea)- para la aprobación formal de cada programa, sino por la avenencia de esta interrelación. Es decir, la única instancia que no versó con la unanimidad perredista en la ciudad fue la Asamblea Legislativa en 2001 – 2003. Sin embargo, en la revisión de los diarios de los debates en el mismo periodo no existió traba alguna en la aprobación de los programas parciales presentados por el gobierno de la ciudad.

En lo relacionado con las instancias delegacionales de representación política, de los programas parciales estudiados, únicamente un programa se aprobó en una delegación con gobierno distinto al PRD, el cual tuvo una expresión normativa distinta al resto de programas: se aprobaron en una misma pieza legislativa tres programas, dos en delegaciones gobernadas por el PRD y una por el PAN. Esto puede dar algunos indicios de un proceso agregativo al interior de las instancias de representación política de la ciudad, en donde los actores políticos aceptan ciertas preferencias del otro a cambio de satisfacer algunas propias.

La interacción gubernamental, en el caso bogotano, sí representa una fuerte restricción al proceso de aplicación del instrumento. Si bien en la estructura normativa de la aplicación de los planes parciales no existe ningún tipo de interacción entre el gobierno distrital y el nacional, este último debilitó fuertemente la aplicación del instrumento por dos vías: la política y la jurídica. La primera, mediante declaraciones públicas en torno al desempeño equivocado del gobierno de la ciudad tanto en la producción normativa como en la práctica burocrática en la aplicación del instrumento. La segunda, mediante la expedición de una normatividad de escala nacional que regula los procesos de urbanización en el país, contraría a la existente en la ciudad de Bogotá. Bajo estas vías, el gobierno nacional debilitó deliberadamente el proceso de aplicación del instrumento.

La forma como se expresan las restricciones exógenas en cada uno de los casos de estudio permite determinar que el instrumento en la ciudad de Bogotá tiene mayores restricciones, que el instrumento en la Ciudad de México. Las dos restricciones exógenas se manifiestan de manera acentuada y constante en la aplicación de los planes parciales a diferencia del caso mexicano, en donde existe una estabilidad constante en los marcos jurídicos "base" y de "contexto" y el relativo unanimismo perredista en las dos escalas de gobierno de la ciudad, situación que hizo de la interacción gubernamental una especie de monólogo de partido.

Tanto las restricciones endógenas como exógenas se manifiestan en mayores magnitudes en el proceso de aplicación del instrumento Plan Parcial de la ciudad de Bogotá. Esta configuración se encuentra claramente vinculada con la naturaleza y los propósitos mismos del instrumento. Aplicar un instrumento de naturaleza regulatoria en donde se restringe en cierta medida el ejercicio de los derechos de propiedad y de libre empresa en una ciudad donde el usufructo del suelo produce grandes ganancias a constructores y agentes inmobiliarios, genera mayores restricciones que la aplicación de un instrumento de planeación urbana participativa en donde se definen intervenciones físicas deseables y se regulan los usos de suelo en un lapso de seis años.

El instrumento bogotano tiene un carácter obligante explícito y se concreta en el momento en que los privados obtienen los respectivos permisos de urbanización, posterior a la adopción de cada plan parcial. Por su parte, el instrumento mexicano no tiene carácter obligante, su concreción pasa por voluntades políticas –distritales y delegacionales- de inversión posteriores a la aprobación de cada programa. Este aspecto también ofrece elementos explicativos que dan cuenta de la magnitud del conjunto de restricciones en el caso bogotano, pues las estrategias orientadas a debilitar la aplicación del instrumento se encuentran claramente vinculadas con el impacto real que ésta puede tener en las dinámicas de los actores involucrados, cuestión que es indeterminada en el caso mexicano. Para este último, las intervenciones físicas dependen de voluntades políticas relativamente permeables o proclives a la inacción; y en la regulación de los usos de suelo, las estructuras formales mexicanas permiten "saltarse" el ámbito regulatorio por medio de los denominados recursos de amparo, como sucedió en predios específicos de las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo, en donde se superaron las alturas y los índices de construcción permitidos por los programas parciales a través de esta figura jurídica.

Finalmente, se puede afirmar la idea de que las restricciones de un instrumento de planeación en ordenamiento urbano se deben valorar dependiendo la naturaleza, los propósitos y los resultados concretos del proceso de planeación. No se puede afirmar de tajo que un instrumento como el

Plan Parcial debe dejar de aplicarse por sus marcadas y profundas restricciones, o que los Programas Parciales por no tener restricciones muy marcadas debe ser un modelo en el conjunto de instrumentos de planeación en ordenamiento urbano. Los propósitos y los productos concretos del instrumento de planeación son los que deben determinar qué instrumento debe dejarse de aplicar o qué instrumento debe ser el modelo. Sin duda alguna el instrumento de la ciudad de Bogotá permite generar insumos concretos en la política de ordenamiento urbano de las ciudades. Para el caso mexicano, la formalización de las estructuras asociadas con los Programas Parciales, responde a un momento específico en la forma de ejercer gobierno en la ciudad muy relacionada a generar procesos legítimos de planeación, distintos a los expresados anteriormente por los gobiernos del PRI.

7. Bibliografía

Aguilar, Luis F. Antología de las políticas públicas volumen I. El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa. 1993. México

_____Antología de las políticas públicas volumen IV. LA implementación de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa. 1993. México.

Aguilera, Carlos Ivan. "Un enfoque gerencial de la teoría de las restricciones" Estudios Gerenciales número 77, pp 53-69 Cali – Colombia 2000.

Ayala Espino José, Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado, Miguel Angel Porrúa, México, 1996

Azuela Antonio y Duhau Emilio (Coordinadores). Gestión urbana y cambio institucional. UAM. Azcapozalco. México. 1993.

Azuela Antonio. La ciudad, la propiedad privada y el derecho. Miguel Ángel Porrúa. México. 1989.

Bejar Luisa. La Reforma Política del Distrito Federal: Un proceso inconcluso. Estudios Políticos, UNAM, 2001.

Brewer-Carias Allan. Urbanismo y propiedad privada. Jurídica venezolana. 1980.

Calderón, Julio, Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina. Lincoln Institute Research Report. 1999.

Castells Manuel y Borja Jordi. Lo global y lo local. La gestión de las ciudades en la era de la información. United Nations for Human Settlements (Hábitat).Taurus. México. 2000.

Collier David. El método comparativo: dos décadas de cambios. En La comparación en Ciencias Sociales. Alianza Editorial. S.A. Madrid. 1994

Colomer Joseph. Instituciones políticas. Ariel. Barcelona. 2001.

Crozier Michael, Huntington Samuel y Watanuki Joji. The crisis of democracy: report on the governability to the trilateral commission. New York University Press. New York. 1973

Deberanrdo Hector. ¿Que es TOC?; Boletín del Instituto Goldratt, Argentina 2000.

Eibenschutz H. Roberto y Rébora T. Alberto. El desarrollo urbano en el Distrito Federal en el año 2000. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Gobierno del Distrito Federal. México. 2000.

Fernández Carro, R. (2007). "A principal-agent model of public research with a retrospective payoff rule", Science and Public Policy. 34 (5) pp. 317-328

Flores M. Oscar. La Reforma Política en el Distrito Federal. Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001.

Freire Mila y Stren Richard (Editores). Los retos del gobierno urbano. Banco Mundial. The centre for Urban and Community Studies. Alfaomega. México. 2001.

Garza Gustavo y Rodríguez Fernando A. (Comps) Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México. El Colegio de México. México. 1998.
Gilbert Alan. (Editor) The Mega City in Latin America. United Nations. University Press. 1996.

Goldratt, Eliyahu; Cox, Jeff. The goal. North River Press. 1993

Henke Emersono O. y Spoede Charlene W. Cost. Accounting Managerial use of accounting date; PWS Kent publishing company, Boston Mass; USA 1991

Instituto Electoral del Distrito Federal. Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal. Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001.

Kunz B. Ignacio. Instrumentos para la gestión del suelo. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005.

Legorreta Jorge (Coordinador). La ciudad de México a debate. UAM-A. Ediciones EON. Octubre de 2008.

Maldonado María Mercedes. La propiedad en la constitución colombiana de 1991. Superando la tradición del código civil. 2001.

Mariscal Judith, Nuevo institucionalismo y regulación. Documentos de trabajo, CIDE. Número 209. México. Noviembre. 2008.

Merino Mauricio (Coordinador). Cambio político y gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. CONACYT. México. 1992.

North Douglas, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1993.

Nohlen Dieter, Instituciones y cultura política. Breviarios de Cultura Política Democrática, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2007

North Douglas, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, FCE, 1993.

Peters B. Guy, El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política, Gedisa, Barcelona, 2003.

_____ La política de la burocracia. Fondo de Cultura Económica. México. 1995.

Powell Walter W. y Paul J. Dimaggio (Compiladores), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, FCE, México, 1999.

Przweworski Adam. Las restricciones económicas de las decisiones públicas. Revista Internacional de Filosofía Política No. 6. Madrid.1995.

Rivera, Eugenio. Teorías de la regulación. Un análisis desde la perspectiva de las políticas públicas. Documentos de trabajo, CIDE, Número 133, México, Octubre 2003.

Rose Richard. El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los Programas Gubernamentales. FCE. México. 1998.

Rozemberg Dino. Ganar ganar es posible; Boletín del Instituto Goldratt, Argentina 2000.

Sartori Giovanni, Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. FCE, 2da edición, México, 2003.

---------- Comparación y método comparativo. La comparación en Ciencias Sociales. Alianza Editorial. S.A. Madrid. 1994.

Shove, E. (2003). "Principals, Agents, Actors and Research Programmes", Science and Public Policy, Special issue on principal agent theory edited by D. Braun, 30(5)
pp. 371-381

Stephen H. Linder y Guy Peters. Instrumentos de gobierno: percepciones y contexto. Gestión y Política Pública. Vol. II. Número 1. Enero-Junio. 1993.

Valencia, Ramón. Teoría de las restricciones: un acercamiento. Revista ciencia administrativa. Año 2002 volumen no 1. Universidad Veracruzana. México 2002.

Torres R. Ana C. (Compiladora) El rostro urbano de América Latina. CLACSO. Buenos Aires. 2004.

Trivelli Pablo. Realidad y desafíos de la ciudad latinoamericana a principios del siglo XXI: equidad, competitividad, sustentabilidad y gobernabilidad. Documento presentado en el Cuarto Concurso de Gestión Urbana y Municipal para Centroamérica organizado por el Banco Mundial. Guatemala. Mayo. 2004

Ward Peter Ward. México megaciudad desarrollo y política, 1970-2002, El Colegio Mexiquense, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Zicarddi Alicia. De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales. América latina hoy: Revista de ciencias sociales, ISSN 1130-2887, Vol. 15, 1997.

....., Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal. UNAM, México, 2003.