



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Departamento de Política y Cultura

Evaluación de diseño al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Magdalena Contreras

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA
EN POLITICA Y GESTION SOCIAL

Presenta:

Karina Santillán Velázquez

Assessora:

Dra. María del Pilar Berrios Navarro

Ciudad de México

Enero, 2023

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I. GENERALIDADES SOBRE EL TEMA DE ESTUDIO	9
1.1. ¿Qué es una política pública?.....	10
1.1.1. Las fases de una política pública. Formulación, implementación y evaluación	12
1.2. Sobre asentamientos irregulares	14
1.2.1. Definición de asentamientos humanos	17
1.2.2. Suelo de conservación	18
1.2.3. Habitabilidad en el espacio urbano.....	21
1.3. Los Derechos Humanos de toda familia para una vivienda digna.....	22
1.4. Políticas públicas para el desarrollo y asentamientos humanos irregulares.	23
1.5. ¿Qué es una evaluación de diseño y como se realiza?.....	25
1.5.1. Tipos de evaluación.....	28
1.6. Conclusiones del capítulo.....	30
CAPITULO II. CRECIMIENTO URBANO ACTUAL Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA CIUDAD DE MÉXICO, CASO DE LA ALCALDIA MAGDALENA CONTRERAS.....	32
2.1 Algunos antecedentes de la urbanización.....	33
2.1.1 La expansión urbana y la urbanización popular a partir de la industrialización en México.....	35
2.2 Asentamientos irregulares en la Ciudad de México y sus consecuencias...	38
2.3 El crecimiento urbano en la alcaldía Magdalena Contreras.....	42
2.3.1 Los asentamientos irregulares en el suelo de conservación en Magdalena Contreras.....	45
2.4 Crítica al paradigma global de los programas dirigidos al crecimiento urbano en la demarcación	48

2.5 Programas relacionados con la regulación de asentamientos irregulares en Magdalena Contreras.....	50
2.6 Conclusiones del capítulo.....	51
CAPITULO III. EVALUACIÓN DE DISEÑO AL PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO DE MAGDALENA CONTRERAS, 2005.....	52
3.1 Descripción general del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano.....	53
3.2 Evaluación. Justificación de la creación y el diseño del programa.....	57
3.3 Los usos permitidos en las áreas de actuación y las zonificaciones en el suelo de conservación	62
3.4 Análisis crítico ante el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Magdalena Contreras.....	64
CONCLUSÓN GENERALES	67
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS	60

AGRADECIMIENTOS

A mi padre, por haberme brindado una educación digna durante toda mi vida, y por acompañarme hasta el último momento, cada uno de mis logros va dedicado a ti. Fuiste un ejemplo para llegar hasta aquí, por tu historia de vida y tu lucha por tener una educación.

A mi madre, por tu colaboración en cada paso durante la universidad y por el apoyo brindado en este camino que, aunque fue difícil lo pude lograr por el acompañamiento que me brindaste.

A mi hermano, porque a pesar de que no fue fácil, logramos salir adelante a pesar de todas las adversidades, por tu apoyo infinito hacia el objetivo de poder terminar la carrera, por ser tu orgullo y creer en mí en todo momento.

A mis sobrinas, Miriam Santillán y Melissa Santillán, que todo esto es por ustedes.

A mi cuñada, Erika Martínez, por todo lo que has hecho para mi familia, por tu acompañamiento y apoyo infinito.

A Sebastián Navarrete, por tu amor, por haber llegado a mi vida en el mejor momento, por tu inigualable apoyo, por tu amor hacia mi familia, por tu corazón tan lindo, por compartir tu vida conmigo, eres lo mejor que me ha pasado.

A Valentina Sánchez, Valeria Zúñiga y Juan Manuel, por su gran amistad y su apoyo incondicional.

¡GRACIAS!

INTRODUCCIÓN

En la Ciudad de México existen problemas de vivienda y de suelo, con claras consecuencias en la desigualdad y la exclusión social. Las áreas centrales han sido presionadas para cambiar los usos habitacionales por otros usos del suelo más rentables, como los orientados a centros comerciales y oficinas, acompañados con producción de viviendas en grandes alturas que no necesariamente promueven una redensificación equitativa e incluyente, sino que atienden a un sector de ingresos medios y altos.

El derecho humano a una vivienda adecuada se reconoce desde el ámbito internacional y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Constitución Política de la Ciudad de México. A pesar de ello, durante décadas se favoreció la producción de vivienda dirigida a clases medias y altas, con un modelo que no garantiza el derecho a una vivienda adecuada e incluyente para sectores de bajos recursos. Por ello, uno de los retos más grandes de todo gobierno está en promover la construcción y mantenimiento de viviendas adecuadas para la población que no cuenta con ella o requiere mejorarla, al procurar la inclusión social y soluciones sustentables.

La ocupación de asentamientos irregulares se observa en una de las principales alcaldías de las periferias de la Ciudad de México, Magdalena Contreras, que en un panorama de desigualdad y de encarecimiento del suelo y de la vivienda, la demanda de los sectores de menores ingresos no ha sido atendida plenamente. Adicionalmente al poblado de San Nicolás Totolapan, se tienen identificados 19 asentamientos humanos. De ellos, cuatro se encuentran regularizados en su uso de

suelo mediante Programa Parcial, y los 15 restantes son considerados como irregulares. El total de estos asentamientos cubren una superficie aproximada de 312.4 hectáreas con una antigüedad promedio de 10 años. En la Magdalena Contreras han sido efectuadas hasta la fecha acciones de desalojo en los asentamientos Tierra Colorada, Huayatla y Tierra Colorada del Ocotil, dando como resultado la demolición de 158 construcciones, la disuasión de más de 50 personas y la eliminación de acondicionamiento de terrenos para ocupación urbana (PAOT,2011).

La falta de alternativas se traduce en asentamientos irregulares, sobre todo en sectores que viven en pobreza, con deficientes condiciones sanitarias y espacios que dificultan la convivencia alienta la ocupación irregular del suelo de conservación y en zonas de alto riesgo e incluso genera situaciones que obligan a las familias a enfrentar la decisión de relocalizarse fuera de la ciudad, en zonas donde sus ingresos lo permiten, lo que en última instancia contribuye a la segregación de la población, afecta la convivencia e impacta en muchos otros aspectos asociados a la localización y el ingreso real de los hogares.

En este sentido, es conveniente preguntarse

¿El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Magdalena Contreras incorpora una respuesta idónea al problema de los asentamientos irregulares en suelo de conservación en la actualidad y que restricciones han manifestado en la operación?

Por otro lado, esta investigación se planteo como objetivo general realizar una evaluación de diseño al Programa de Desarrollo Urbano de la Alcaldía Magdalena Contreras con el fin de detectar los puntos prioritarios para poder

desarrollar un análisis crítico del manejo de los asentamientos irregulares en suelo de conservación, en el marco del ordenamiento territorial en la demarcación.

Como objetivos particulares, se le dará relevancia al problema público ya que se estudiará qué se entiende como los asentamientos irregulares, una evaluación de diseño y como se aplica, y por último pero no menos importante, la definición de política pública y sus especificaciones. Asimismo, se analizará un contexto histórico y la situación actual en la Alcaldía referente a los asentamientos irregulares en suelo de conservación y como se relacionan con la habitabilidad en la Ciudad de México, así como el proceso de expansión de este problema urbano. Por último, se realizará una Evaluación de Diseño al Programa de Desarrollo Urbano en la Alcaldía Magdalena Contreras y un análisis crítico al programa de desarrollo urbano.

Este trabajo de investigación nace del interés por la desigualdad social que se vive en el país y que se ve reflejada a partir de los asentamientos irregulares de la población en la alcaldía Magdalena Contreras, ya que el problema de los asentamientos irregulares ha incrementado con el paso de los años, haciéndose cada vez más evidente y sin una acción política contundente para erradicar o disminuir este problema.

Académicamente busco aportar esta investigación con una visión teórica interdisciplinaria, utilizando técnicas metodológicas que tengan por objetivo analizar los métodos de acción política que se han desarrollado, y si han logrado alguna respuesta en la disminución de los asentamientos irregulares, tanto en la desigualdad social como en la pobreza, ya que son reflejos de los mismos. Para alcanzar este propósito, se plantea una investigación presentada en tres capítulos:

En el Capítulo I se estudiarán los conceptos y sus especificaciones para poder entender poco a poco este fenómeno a estudiar, dando importancia a las políticas públicas, asentamientos irregulares y evaluación de diseño.

En el Capítulo II se estudiara y analizara el marco histórico-contextual de los asentamientos irregulares, así como su crecimiento en la Ciudad de México, dando una énfasis a la periferia de la Ciudad, en cuanto cifras, estadísticas y mapas, y como es que ha intervenido el Estado ante esta situación para poder prevenir o disminuir este problema, esto para poder comprender como estos factores se relaciona con el incremento de problemas hacia la falta de recursos básicos en la Alcaldía Magdalena Contreras.

Mientras que, en el Capítulo III se identificara los mecanismos existentes de control del Programa a evaluar y que facultades posee la Alcaldía Magdalena Contreras para prevenir, sancionar o disminuir el problema con los asentamientos irregulares, elaborando, posteriormente, la Evaluación de Diseño hacia el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Magdalena Contreras.

CAPÍTULO I. GENERALIDADES SOBRE EL TEMA DE ESTUDIO

El objetivo de este capítulo es desplegar una serie de temas con las principales características, términos y conceptos básicos, para poder profundizar y estudiar poco a poco al objeto de estudio, es decir, analizándolo desde lo particular a lo singular, haciendo énfasis a las políticas públicas, asentamientos irregulares y a la evaluación de diseño, los cuales son primordiales para poder entender cómo las políticas públicas de asentamientos irregulares juegan un papel importante para dotar de vivienda digna y servicios urbanos a los hogares con menores ingresos, y a su vez, revisar si estos grandes sectores políticos y sociales toman conciencia de que los asentamientos humanos pueden contribuir al desarrollo económico en la medida que operen de forma eficiente, superen insuficiencias de infraestructura y favorezcan la formación de capital humano, y también, revisar la evolución de los fundamentos con los que cuenta el Estado para la protección de este derecho y las formación de mejores políticas públicas en caso de que no atienda a las necesidades en la alcaldía Magdalena Contreras, Ciudad de México.

Este apartado responde a las preguntas: ¿Qué es una política pública? ¿Cómo se elabora una política pública? ¿Qué es una evaluación de diseño y cómo se realiza? ¿Qué son las políticas públicas para el desarrollo y asentamientos irregulares? De esta manera la meta de estos apartados es: presentar varias definiciones de políticas públicas aportando y justificando la contribución fundamental para una evaluación de diseño, así como algunos conceptos de urbanismo. Por último, hablar acerca de la evaluación de diseño es de suma importancia para finalizar este capítulo, ya que, como veremos, se realizará una

evaluación de diseño al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Magdalena Contreras.

1.1 ¿Qué es una política pública?

En la segunda mitad del siglo XX se comenzó a acentuar el estudio de las pp (políticas públicas) persiguiendo la resolución de problemas públicos, tomando en cuenta un aspecto técnico y político “las iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias gubernamentales” (Aguilar, 2000).

Existen distintas definiciones para el termino de políticas públicas, por lo que se dará una explicación concreta del concepto y la descripción de sus fases, logrando definir la idea generalizada que se tiene al respecto de esta.

Uno de los principales objetos de estudio de la Ciencias Sociales son las políticas públicas, puesto que, a lo largo de la historia se han desarrollado diferentes conceptos con distintos autores complementando su definición que, en términos generales, todas las definiciones se asumen a la acción de los gobernantes y asimismo atienden un problema público emitido por éste. Por ejemplo, Harold Lasswell (1902-1978) fue un politólogo y sociólogo estadounidense quien separó las investigaciones sobre las políticas (policies) de las discusiones sobre la política (politics) esta última esta mas relacionada con el estudio del poder. Con esta propuesta conceptual Lasswell contribuyó a expandir (y a enriquecer) el marco de la reflexión sobre los asuntos públicos.

Navarro nos explica que los estudios de políticas públicas tratan de proporcionar las herramientas para poder enfrentarse a cualquier decisión pública y entender y, quizás, poder explicar: cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal condición, cuál es la lógica de

conformación de una agenda de gobierno; cómo y por qué se eligen ciertas estrategias para solucionar los problemas públicos en detrimento de otras; cómo y por qué algunas implementaciones de políticas fracasan mientras que otras constituyen un éxito o cómo identificar los criterios valorativos o indicadores con los que evaluar las políticas.

También, autores colombianos han definido la política pública con el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas (André-Noel, Roth Deubel, 2002), o como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de estas o llevarlas a niveles manejables (Vargas, 1999).

El autor intenta decir que el análisis de las políticas públicas tiene como objeto de estudio, el conjunto de dispositivos conformado por:

Los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de estos, los medios y acciones procesados, total o parcialmente por una institución u organización gubernamental, y los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como imprevistas (André-Noel, Roth Deubel, 2002).

La opinión pública juzga la efectividad de las políticas públicas y propone opciones diferentes, favoreciendo el esfuerzo de convencimiento y operatividad (Aguilar, 2007). Existen teorías causales sobre las políticas públicas donde mencionan los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo y validez por parte de los ciudadanos en torno a las opciones de estrategias, así como también se dan a notar los conflictos de esas mismas

estrategias de servicio publico mostrando defectos, consecuencias a largo plazo, problemas con su implementación, los criterios para terminarlas o continuarlas.

Con algunos de estos ejemplos podemos dar un concepto básico hacia las policías públicas y hacia ciertas especificaciones que son importantes para el entendimiento y diferencia de esta.

1.1.1. Las fases de una política pública. Formulación, implementación y evaluación

Para el proceso o la creación de una política pública, puede desarrollarse en etapas fundamentales, las cuales son las mas aceptadas por algunos autores. Mucho se ha escrito sobre las fases que conforman este proceso, lo cual son la siguientes tres: formulación, implementación y evaluación, esta última, los grandes estudiosos en políticas publicas la consideran como una variable importante.

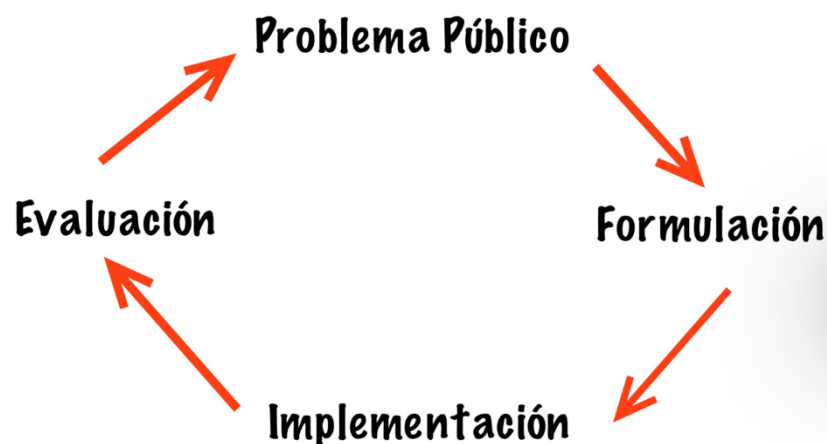
Formulación (referente a la acción), basada en un diagnóstico y definición de un problema, que es añadido a la agenda pública para poder analizar y ver sus alternativas de posibles soluciones; esto tiene como finalidad poder seleccionar la que sea mas adecuada. Méndez (2020) por otro lado menciona que después de que el Estado haya tomado en cuenta la evidencia y las posibles consecuencias de la intervención, elige (idealmente) de entre una serie de alternativas, a la que mejor se adapte a sus objetivos, capacidades y recursos. Para lo cual desarrolla un plan de acción que incluye una serie de actividades que llevará a cabo para poder darle respuesta a dicho problema público.

Implementación, esta responde a poner en práctica la política o programa publico una vez que se ha diseñado, esto se da mediante la toma de decisiones operativas y acciones concretas establecidas para responder al problema público.

Es la etapa en la que se ponen en marcha las acciones establecidas en la fase de formulación con la finalidad de alcanzar los objetivos de la política. En ella cobran relevancia la coordinación de los distintos actores involucrados, en la transmisión de la información, el aprovechamiento de los recursos disponibles, así como los eventos emergentes no considerados y que tienen un efecto la marcha de la ejecución (Méndez,2022).

Evaluación, se trata de la etapa del ciclo de políticas en el que se comparan las decisiones tomadas por el Estado para aminorar o resolver el problema público y las metas definidas, con los resultados y el desempeño de las acciones llevadas a cabo en la realidad. También se busca comprender si los efectos de dicha intervención están dando como resultado una mejoría el problema que le dio origen a la intervención. La evaluación se considera una práctica medular en la gestión pública democracia, que aporta elementos técnicos y políticos para mejorar de manera continua la toma de decisiones (Evalúa DF, 2009).

Figura 1. CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: elaboración propia

Aguilar menciona que, como se ha visto, dentro del proceso de aplicación de políticas públicas, los procesos mismos de toma de decisiones son de particular relevancia; Éstos implican, seleccionar de entre diferentes políticas, aquellas que se ajusten mejor a los objetivos buscados, con base en criterios previamente definidos. Esta selección, requiere de evaluar las distintas alternativas existentes en relación con sus resultados previstos o ante la alternativa de no llevar a cabo acción alguna, de tal manera que sea posible elegir la mejor o más aceptable de las alternativas existentes. La estructura de las pp se entiende como un ciclo, como tal, este proceso cíclico se repite.

1.2. Sobre asentamientos irregulares

Se presentan por la carencia en los recursos económicos, teniendo así, pocas oportunidades para contar con una propiedad propia, ya que, en la actualidad, el suelo tiene un precio bastante elevado y por consecuencia de su alcance, se podría pensar que solo a los más pobres, pero incluso a muchas otras familias de clase media les es muy difícil adquirir una propiedad y optan por rentar durante muchos años, no todos tiene la oportunidad de establecerse en la parte céntrica de una ciudad donde se tiene mas acceso a todos los servicios e infraestructura. Estos asentamientos comúnmente se vuelven irregulares y se puede caracterizar por diferentes causas, se pueden localizar en varias zonas, pero principalmente estos se desarrollan en la periferia de la Ciudad, en caso de la Ciudad de México hoy la mayoría de los pobres son urbanos, las ciudades se han constituido en el principal asiento de esta pobreza regional (Otava, Simioni, 1998). También se le puede definir como la ocupación de un espacio territorial determinado que aun no ha sido

destinado por el marco jurídico de desarrollo urbano nacional, estatal o local, esto para un uso y disfrute de la vivienda.

Arquitectos de la Universidad de Arquitectura de Colombia mencionan que un asentamiento es la forma de apropiación del suelo y el termino irregular es la ilegitimidad en cuanto a órdenes urbano y arquitectónico legales vigente (Universidad de Arquitectura de Colombia, 2005), y también se encuentra asociada con el alojamiento material de los estándares aceptables de la vivienda, disponibilidad y calidad de los bienes colectivos asociada a la vida urbana. En este proceso de lucha para obtener estos servicios, las familias o la población de manera ilegal logra dotarse de algunos y simultáneamente asegura su permanencia con el proceso de regularización del poder gubernamental vigente que de forma particular mejora y consolida estos bienes colectivos.

Para Bazant, entiende por Asentamiento Humano Irregular a “la ocupación de un lote por una familia de bajos ingresos adquirido de manera ilegal al ejidatario, comunero, y, en ocasiones al pequeño propietario. A esto se debe que se caracterice porque los vendedores no tienen documentos oficiales de subdivisión de sus parcelas agrícolas ni cumplen con las normas de dotación de servicios ni áreas de donación para equipamiento comunitario”, (Bazant, 2004).

De esta manera un asentamiento irregular crece de manera incontrolada con absoluta ausencia de planeación y diseño urbano a nivel de conjunto. Existe un diseño de conjunto que los estructura, los asentamientos tienen un esquema de “plato roto” en la que cada subdivisión atomizada o lotificación de parcelas es

independiente de la colindante y los une solamente el camino que les da acceso. (Bazant, 2004), esto da por consecuencia una masa urbana amorfa.

Características de los asentamientos irregulares, se identifican como:

- Zonas desatendidas por las autoridades locales
- La vivienda es precaria, condiciones insalubres y con zonas de alto riesgo (desbordes de ríos expuestas a inundaciones y deslaves).
- Difícil acceso a la vivienda ya que usualmente no se cuenta con la infraestructura adecuada.
- Se ven densificando progresivamente hasta llegar a la masificación
- Existe una inseguridad en la ocupación del suelo, son construcciones con material poco convencional.
- Son social, cultural y económicamente heterogéneos
- Poca protección ante cualquier desastre natural

Con esto se puede decir que carecen de servicios urbanos que se define como: las actividades operativas publicas prestadas directamente por la autoridad competente para satisfacer necesidades básicas colectivas en los centros de población; como son: (agua, saneamiento, recogida de basuras, drenaje pluvial, alumbrado público, pistas peatonales pavimentadas, acceso para los servicios de urgencias, etc.) y por consecuencia también de espacios públicos.

Se les puede nombrar de varias maneras a los asentamientos irregulares como: barrios marginales, vivienda informal, tugurios, barracas, chabolas, coreas, barrios jóvenes, etc, (Pérez, Oliete, 2005).

1.2.1. Definición de asentamientos humanos

Según un informe de 2001 del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), casi la mitad de la población mundial habita en ciudades. Igualmente afirma que el impacto del cambio económico global del último decenio se ha concentrado principalmente en las aglomeraciones urbanas.

De acuerdo con el Artículo 2º de la Ley General de Asentamientos se entiende como asentamiento humano, la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran. (Ley General de Asentamiento Humanos, 1993)

Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos: el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional (Ley General de Asentamientos Humanos, 1993). Los asentamientos humanos constituyen el marco donde transcurre buena parte de la vida de la población y a toda manifestación o presencia de personas con residencia fija en un lugar determinado, donde desarrollan sus actividades locales (Hernández, Fernández, 2019), en gran parte se materializan todos los problemas sociales y tienen una mayor incidencia los problemas más económicos.

Es importante dar una definición exacta a estos conceptos ya que se debe de entender la diferencia entre asentamiento humano y asentamiento humano irregular; la primera se entiende como a la ubicación dentro de un cierto territorio a

diferencia del asentamiento irregular, crece de manera espontánea e incontrolada en el territorio.

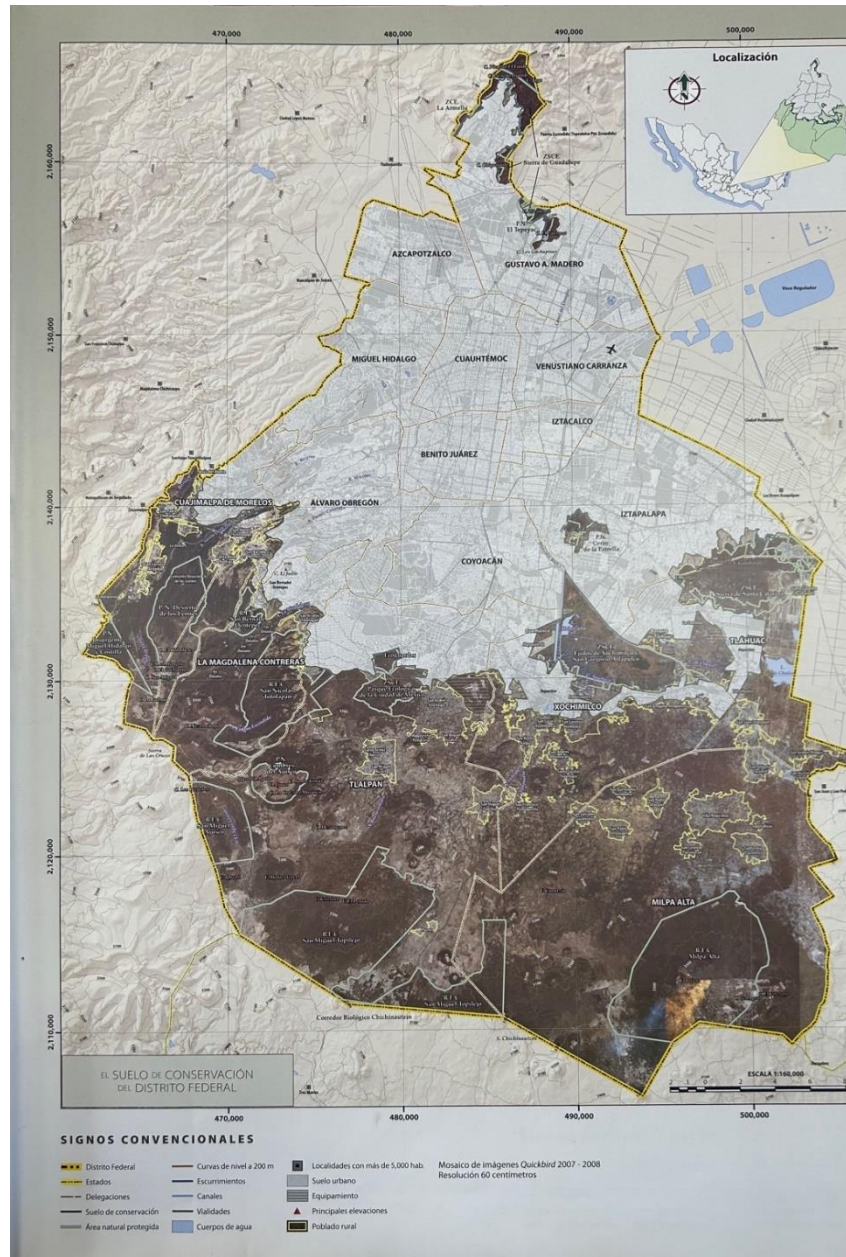
1.2.2. Suelo de Conservación

El Suelo de Conservación posee algunas características que, además de favorecer la existencia de especies de flora y fauna de valor comercial, ofrece bienes y servicios ambientales en beneficio de toda la población de la Ciudad de México a través del papel multifuncional de los recursos naturales que alojan. Entre los bienes y servicios que proporcionan se encuentran: la infiltración de agua para la recarga del acuífero, del cual proviene aproximadamente 70% del agua que consume la Ciudad de México; estabilidad de suelos al evitar la erosión, y numerosos productos medicinales y alimenticios que consumen los habitantes de la zona rural de la Ciudad, además de incluir suelos con aptitud para el desarrollo de actividades económicas primarias, como las agrícolas, pecuarias y acuícolas.

En el Suelo de Conservación también se localizan Áreas Naturales Protegidas (ANP's), importantes para la conservación de la diversidad biológica de las ciudades. El establecimiento del sistema de ANP's y los programas de manejo que se derivan de las mismas constituyen instrumentos de política ambiental relevantes, ya que deberán estar en concordancia con los objetivos de desarrollo de los pueblos, ejidos y comunidades que habitan dentro o en su periferia.

También es importante mencionar que, los suelos constituyen la base de los ecosistemas terrestres por eso la importancia de que todas las actividades que se realicen en ellos requieren que el suelo mantenga en un buen estado sus propiedades y con ello, sus funciones.

Mapa1. El suelo de conservación del Distrito Federal (SCDF)



Fuente: PAOT. Procuraduría Ambiental y el Ordenamiento territorial del D.F, 2012

La Procuraduría Ambiental y el Ordenamiento territorial (2012) menciona que, en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México se divide en dos grandes zonas administrativas: el suelo de conservación y el suelo urbano. Hace referencia a el suelo de conservación que, por sus características ecológicas, proveen servicios

ambientales que son necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad.

Datos de la misma institución ya mencionada, nos da la siguiente información: el Suelo de Conservación del Distrito Federal (SCDF) ocupa una extensión aproximada de 87 297.1 ha, y se localiza principalmente al sur y surponiente de la Ciudad de México. La distribución por delegaciones es la siguiente: Cuajimalpa de Morelos (7.5%), Álvaro Obregón (3.1%), La Magdalena Contreras (5.9%), Tlalpan (29.4%), Xochimilco (11.9%), Tláhuac (7.2%), Milpa Alta (32.2%), Gustavo A. Madero (1.4%), e Iztapalapa (1.4%). Dentro de los principales servicios ambientales que el Suelo de Conservación brinda, son los siguientes:

- Suministros de agua
- Disminución en los niveles de contaminación
- Reservorio de biodiversidad
- Regulación de microclima de la región
- Retención de suelo y agua
- Producción agropecuaria y rural

A pesar de los beneficios que el SCDF aporta a la ciudad, la realidad es el crecimiento de la “mancha urbana” en los últimos años, por varias causas como son los cambios de usos de suelo por parte de figuras no autorizadas y por un mal manejo de la ocupación ilegal, considerando que, se han desarrollado programas y políticas para la planificación y el ordenamiento territorial, orientados desde el marco jurídico que regula el crecimiento urbano.

1.2.3. Habitabilidad en el espacio urbano

Así como ya se le ha dado una definición a los beneficios y características del suelo de conservación, además, el concepto de irregularidad es importante también visualizar la habitabilidad.

¿Qué es habitabilidad? Es un concepto que no solo define el espacio físico de algo, sino que tiene que ver con el entorno donde se vive. Para explicarlo podría desarrollar como ejemplo dos tipos de vivienda, una situada en el centro de alguna ciudad y otra vivienda aislada o situada en alguna periferia o paraje montañoso, lejos de una zona civilizada.

La definición de habitabilidad de la Real Academia Española da a exponer que se trata de una cualidad del término “habitabile”, y en particular la que, con determinadas normas legales, cuentan con una vivienda digna o local. Las normas legales tanto estatales como autónomas son las que establece cuales deben de ser las condiciones mínimas de habitabilidad de una vivienda.

Alcalá (2007) conceptualiza la habitabilidad en el espacio urbano como una condición habitacional donde la vivienda está integrada físicamente a la ciudad, con accesibilidad a servicios y equipamientos. Rodeada de un espacio público de calidad, y se carece de ésta cuando la vivienda aún estando en buenas condiciones se entra remplazada en un área vulnerable, marginal y de difícil acceso. En resumen, para poder definir la habitabilidad sería una manera de resolver la precariedad habitacional de los sectores de bajos recursos para que tengas la oportunidad de una mejor condición de vida de manera progresiva.

1.3. Los Derechos Humanos de toda familia para una vivienda digna

En este apartado se hará un desglose del artículo cuarto de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) actual, en el que se encuentran contenidos los principios de igualdad y no discriminación y la importancia de la protección de este derecho en el marco jurídico normativo mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su **Artículo 4°** que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”. Por su parte, la Ley de Vivienda establece la definición:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

(Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, 1917)

Artículo 6.- La Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta Ley y deberá considerar los siguientes lineamientos:

- Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad;
- Incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades;

- Promover medidas de mejora regulatoria encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica y disminuir los costos de la vivienda; IV. Fomentar la calidad de la vivienda y fijar los criterios mínimos de los espacios habitables y auxiliares; [...]

Es oportuno mencionar otro termino que derive de los derechos humanos, como es la Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 25.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Artículo 11.- Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

El Estado tiene la obligación de respetar, proteger y desarrollar acciones que permitan a las personas disponer de una vivienda adecuada.

1.4. Políticas públicas para el desarrollo urbano y asentamientos humanos irregulares

Como hemos visto, para un mejor entendimiento de lo ya antes expresado, es necesario recalcar que una política pública de desarrollo urbano es la decisión de las autoridades o del Estado en la solución de la problemática de la comunidad en cuanto a su crecimiento y desarrollo. Por otra parte, las políticas públicas de desarrollo deben generarse en un ámbito estructurado, bajo sistemas de planeación orientados por diagnósticos adecuados, donde se establezcan causas, problemas y efectos, y, sobre todo, con un establecimiento de soluciones fáciles de llevar a cabo y enmarcadas en un marco jurídico que les dé certidumbre y seguridad. La planificación urbana ha servido más para clasificar el suelo y sus usos como medio para redistribuir las rentas del suelo entre una pequeña minoría y para legalizar y legitimar especulaciones (Mejía, 1994). En la elaboración de políticas públicas de desarrollo urbano interviene instituciones e individuos, siendo las primeras, las encargadas de instrumentar dichas políticas públicas, creando para ello una estructura que les permita su implementación, llevando a cabo estrategias y acciones de carácter económico, político, técnico, administrativo, social y jurídico. (Villarreal, 2015).

La planeación urbana es una actividad práctica, por ello hace uso de manera sistemática y científica de una serie de métodos, procedimientos y técnicas, para el análisis del fenómeno urbano y sugiere alternativas que solucionen las problemáticas de este.

Para entender al fenómeno propio de la planeación urbana, primero, es importante mencionar que existen diferentes definiciones, pero probablemente una de las más

aceptadas es la del Instituto Americano de Planificadores. El desarrollo unificado de comunidades urbanas y sus alrededores, expresado mediante la determinación de una disposición integral del uso del suelo, de su ocupación y su regulación. Entendiendo, a partir de esta definición, que la planeación urbana se orienta a la implementación de acciones y estrategias, con valor jurídico, que permiten establecer y ubicar geográficamente las disposiciones del ordenamiento y regulación del suelo urbano, pretendiendo resolver las necesidades de vivienda, infraestructura y equipamiento.

1.5. ¿Qué es una evaluación de diseño?

Desde la década de los 80`s se ha visto en el mundo crecer los procesos de implementación en los mecanismos de evaluación, específicamente en programas gubernamentales, así como también la creación de órganos y sistemas especializados en realizarla.

En estos últimos años se ha visto un avance en México, referente a la institucionalización formal de la evaluación a nivel federal, respondiendo a las exigencias de eficiencia y focalización de los programas sociales propias del neoliberalismo y la NGP que empezaron a aplicarse durante las presidencias de De la Madrid y Salinas, sin que aún se haya podido generar plenamente una verdadera cultura que la internalice a nivel sustantivo (Cardozo, 2009).

Así mismo, es importante mencionar que en el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal establece que la evaluación externa de la política y los programas sociales es la que ejecuta de manera exclusiva e independiente Evalúa DF, ya sea por su propia cuenta o a través de terceros. Considerando que, como consecuencia de ella, este Consejo puede emitir

observaciones y recomendaciones dirigidas a orientar o reforzar la política social. Con esto se entiende que, si los órganos evaluados no aceptan las recomendaciones se promueve una controversia ante la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, quien resuelve en forma definitiva. En caso de aceptación acompañada de su posterior incumplimiento, Evalúa DF debe informar a la Contraloría General, la que podrá aplicar las sanciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos.

También es importante mencionar al Coneval que tiene la obligación legal de evaluar anualmente la cobertura, calidad e impacto de todos los programas de desarrollo social sujetos a Reglas de Operación (RO), lo que lo ha llevado a tener que aplicar, salvo excepciones, evaluaciones muy simplificadas y estandarizadas. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) establece que el objetivo de la evaluación de la política de desarrollo social es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de esta, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Asimismo, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal, en su numeral vigésimo segundo que durante el primer año de operación de los programas nuevos se deberá llevar a cabo una evaluación en materia de diseño (Coneval, 2017).

La evaluación en materia de diseño busca identificar hallazgos y recomendaciones a partir del análisis de la congruencia del diseño del programa, mediante un análisis de gabinete con base en la normatividad de cada programa. Aunque la evaluación aporta información relevante para el proceso presupuestario,

los usuarios de la evaluación, en primera instancia, son las dependencias y entidades a cargo de la operación de dichos programas (Coneval, 2017).

Ambos Consejos cumplen sus funciones de evaluación mediante la contratación externa de equipos de evaluadores en casi todos los casos, para lo que elaboran y publican convocatorias y términos de referencia, adjudican contratos, revisan informes y emiten dictámenes. Como se ha visto, así como el concepto de políticas públicas, el término de evaluación, podemos encontrar casi tantas definiciones como autores has escrito sobre ella.

Resulta importante diferenciar a la evaluación del mero control o fiscalización de la gestión, que se enfoca a la utilización de los recursos presupuestales, y de la auditoría tradicional, centrada en verificar la adecuación de los procedimientos legales y administrativos (Cardozo, 2006).

Entendiendo que la realización de una evaluación implica un grupo de actividades, cuya sucesión cambia según el tipo de evaluación a desarrollar:

- a) identificar los efectos provocados por la acción, programa, política o evaluación a evaluar y los costos incurridos;
- b) aplicar una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón);
- c) comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación (ejemplo: la medida de efectos logrados en periodos previos por la misma organización, política o programa; en el periodo actual por organizaciones, políticas o programas similares; la determinada en los planes organizacionales como meta esperada, etcétera), fundamentalmente, en el

- caso de los programas sociales, para constatar si hubo mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población;
- d) explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa;
 - e) emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global, y
 - f) efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera de contribuir a un mayor logro de sus objetivos.

Las acciones evaluadas pueden conectarse a diversos objetos de evaluación: personas, organizaciones, políticas, planes, programas, proyectos o evaluaciones. Es importante mencionar que en el presente trabajo el objeto de la evaluación lo constituirán las evaluaciones aplicadas a las políticas y programas públicos, especialmente los que persiguen objetivos sociales como en este caso son los asentamientos irregulares.

1.5.1. Tipos de evaluación

Para concluir este capítulo, me es pertinente mencionar como complemento los tipos de evaluaciones hacia las políticas públicas.

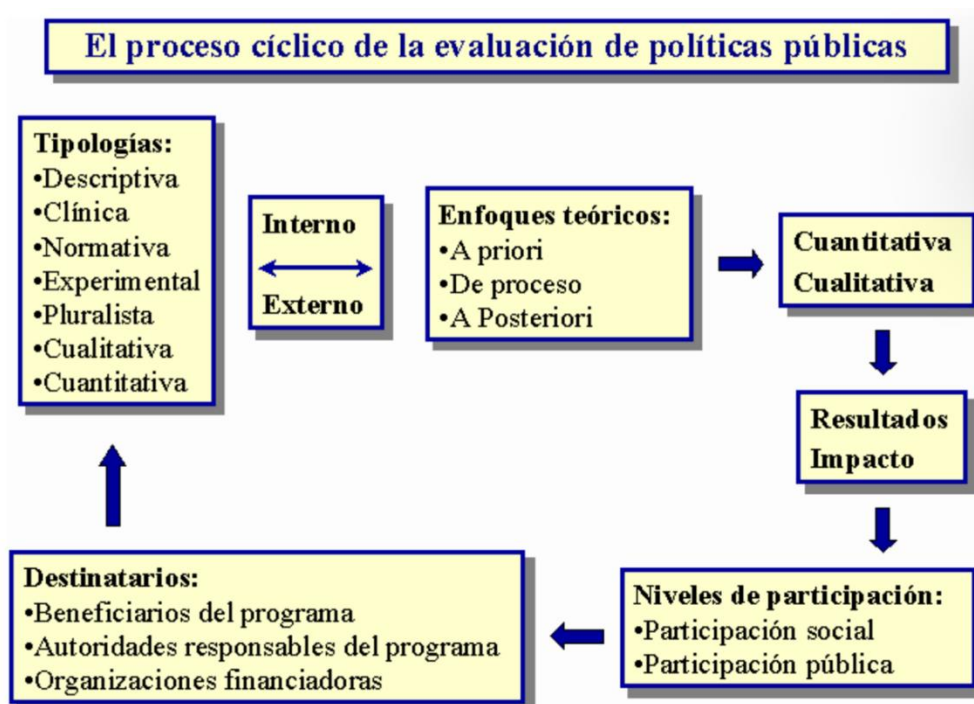
A continuación, se enlistan aquellos que están enmarcados en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y que se han realizado desde 2007 en México:

- Evaluación de diseño
- Evaluación de consistencia y resultados
- Evaluación de procesos

- Evaluación de impacto
- Evaluación complementaria
- Evaluación estratégica
- Evaluación específica de desempeño
- Evaluación específica de costo efectividad
- Evaluación específica de percepción de beneficiarios
- Evaluación específica de perspectiva de género

Esto implica poder identificar con la mayor claridad posible que es lo que se quiere evaluar, sus fines, propósitos, metas y resultados esperados, para con ello poder hacer la mejor elección posible de los métodos, procedimientos y recursos requeridos.

Figura 2: Proceso de la evaluación de las políticas públicas.



Fuente: Manual de herramientas para la incidencia en políticas públicas CAM, 2000.

Así como en el subtema anterior, se ha contestado una serie de cuestionamientos básicos sobre el tema, esto para poder ayudarnos a comprender mejor el desarrollo de una evaluación en una política pública cualesquiera o de identificación de la metodología a emplear, también el determinar cuáles podrían ser los diferentes tipos de objetivos buscados a través del proceso de evaluación de políticas públicas, así mismo, servir para orientar mejor el propio proceso y establecer los tópicos hacia los cuales éste puede orientarse.

1.6. Conclusiones del capítulo

Como vimos, la gran transición que las políticas públicas y sus aproximaciones teóricas tuvieron una notable evolución con el paso de los años. En un comienzo, se estudió el concepto de políticas públicas como una base general, proporcionando definiciones de algunos autores y denotando como importante la variedad de conceptos, pero siempre dando ese finalidad hacia las características de esta. Con el estudio de estas aproximaciones teóricas es que en este trabajo se utiliza de forma generalizada el término de políticas públicas, para que no exista alguna confusión.

Haciendo alusión de la transición de este concepto, es que seguido de esto se mencionan las fases de la política pública en relación con: la formulación, implementación y evaluación. Estos contando con sus propias características para el desarrollo de cada una mencionado también la relación entre ellas.

Entendido lo anterior, entramos en materia hacia el objeto de estudio “los asentamientos irregulares”, en este sentido se brindó un concepto muy general y complementándolo con algunos otros conceptos urbanos que ayudaron a poder entender el fenómeno, sus características, así como también las diferencias entre

asentamiento irregular y asentamientos humanos, muy importante para distinguir y entender cada uno de ellos.

Por esta razón es que es importante hablar de importancias de las políticas públicas para el desarrollo urbano y su relación también con la elaboración de evaluaciones de diseño como herramientas para una buena ejecución en las mismas.

Cabe mencionar referente a lo antes mencionado que no basta con disponer de buenas evaluaciones, se necesita que éstas sean tomadas en cuenta por las instancias evaluadas y por los órganos responsables de realizar la asignación de presupuestos, cuestión que diversas metaevaluaciones realizadas en contextos nacionales distintos del nuestro han mostrado que presenta fuertes limitaciones.

Los derechos Humanos mencionados en este mismo capítulo, también tienen mucha relevancia ya que la problemática de los servicios urbanos debe ser abordada desde dos perspectivas: la de los usuarios y la de los operadores. Según sea el caso, las preocupaciones, intereses, beneficios y perjuicios variarán. Pero de igual manera son los que te protegen y se deben ejercer para una mejor calidad de vida.

El siguiente capítulo consistirá en revisar el marco historia contextual de cómo es que se ha desarrollado este crecimiento urbano en México y como esto conlleva a los asentamientos irregulares en la Alcaldía Magdalena Contreras

CAPÍTULO II. CRECIMIENTO URBANO ACTUAL Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA CIUDAD DE MÉXICO, CASO DE LA ALCALDÍA MAGDALENA CONTRERAS.

El capítulo tiene como finalidad ser un análisis histórico contextual de los antecedentes sobre la urbanización en México, así como la expansión que se ha visto durante estos últimos años en la Ciudad de México. Para tener un panorama más claro de lo anterior, será necesario en primera instancia hablar sobre la urbanización popular a partir de la industrialización en México, con una referencia de los usos de suelo que existen.

El patrón de crecimiento urbano en la Ciudad de México ha estado definido por un constante proceso de incorporación de nuevas áreas que rodean a la zona más consolidada. La redistribución de la población y los procesos de cambio en el uso del suelo, con la consecuente modificación de la estructura urbana, son elementos distintivos de la expansión periférica.

Entendido el contexto social en el que se desarrolla la urbanización, será primordial adentrarnos al objeto de estudio y que se haga alusión sobre los asentamientos irregulares en el suelo de conservación en Magdalena Contreras así como también su contexto histórico, su descripción y algunas generalidades de esta alcaldía ya que, en consecuencia de esto las implicaciones de estos acontecimientos son el resultado de un problema grave que se ha desarrollado en las colonias más marginadas de la misma.

Por otro lado la participación del Estado será fundamental en el tema de los asentamientos dado que, se verá el papel que llevan a cabo en el tratamiento de

este problema en suelo de conservación, mencionado una crítica al paradigma global de políticas públicas dirigidas al crecimiento urbano.

A continuación, y para seguir con el orden del capítulo, se expondrá primordialmente algunos antecedentes de la urbanización para el desarrollo de los siguientes temas a tratar.

2.1 Antecedentes de la urbanización

Aquí para comenzar, no se puede hablar o estudiar las ciudades, sus problemas, su crisis o sus soluciones sin antes hablar de el surgimiento de estas. Para comprender estos antecedentes urbanos debemos primeramente darle una definición al mismo concepto, que es entendido como la acción de urbanizar un terreno donde anteriormente era rural o estaba constituido.

Al principio de la historia de la humanidad los humanos eran cazadores recolectores, cambiando a menudo de lugar en busca de comida. Pero hace 10mil años, nuestros ancestros comenzaron a aprender el secreto del cultivo, así como, técnicas agrícolas. Por primera vez las personas podían cultivar en vez de buscar comida y esto dio pie a poblados semipermanentes. Al principio los poblados aun debían trasladarse al cabo de unos años por que se quedaban sin tierra cultivable, solo con la llegada de técnicas como el riego y el labrado de la tierra, la gente pudo depender de una provisión de comida estable y a largo plazo, asiendo posible los asentamientos permanentes y con el excedente de comida que generaban estas técnicas, ya no era necesario que todos fueran ganaderos. Esto permitió el desarrollo de otros oficios especializados y por tanto de las ciudades. Con todo esto ahora existía la posibilidad de comercio y la interacción a mayores distancias, y al florecer el comercio lo hicieron también las tecnologías que lo facilitaban, como

carros, barcos, carreteras y puertos, por ende, este requería mucha más mano de obra, y a consecuencia de esto migro mucha gente del campo a las ciudades.

En la primera década del siglo XXI, mas de la mitad de la población mundial, según las Naciones Unidas, ha pasado a residir en áreas urbanas a una velocidad vertiginosa. Muchos historiadores ya han mencionado que el proceso de urbanización corresponde a la época contemporánea, pero el proceso en sí es tan antaño como las propias civilizaciones.

Borja (2007), afirma que la actuación urbanística hoy día necesita, por tanto, comprender las lógicas que se establecen en la sociedad contemporánea.

También, el Poder Ejecutivo Federal menciona que el grado de urbanización está asociado al crecimiento natural y social en las áreas urbanas, como también por el aumento en el número de dichas localidades. La población urbana se distribuye entre un conjunto de localidades, que conforman el sistema urbano nacional, las cuales son de diferente tamaño y van en un continuum desde pequeñas ciudades, ciudades intermedias y de gran tamaño. Para el caso mexicano, las ciudades pequeñas son aquellas con población entre 15 y 99 mil habitantes; las intermedias oscilan entre 100 y 999 mil habitantes, mientras que las grandes, o millonarias, contienen un millón o más de habitantes (Poder Ejecutivo Federal, 1989). La población urbana del país agrupa a los residentes de zonas metropolitanas y los que habitan en ciudades. Una zona metropolitana es un conglomerado territorial que incluye la superficie de municipios completos en los que existe una ciudad central y asentamientos humanos unidos físicamente a ésta, o que mantienen estrechos vínculos de interrelación con dicha ciudad central (Sobrino, 2003).

2.1.1 La expansión urbana y la urbanización popular a partir de la industrialización en México

Ahora este fenómeno lo veremos a partir de la industrialización de México, dándole una definición a la urbanización popular y viendo esta transformación de expansión que se ha visto durante los años.

De tal forma que se puede ir entendiendo que la expansión urbana en México tiene su principal característica por la expansión desordenada de sus áreas urbanas, lo que ha generado zonas marginadas, segregación socio – espacial y la ocupación irregular del suelo en las periferias, todo esto se ha generado a través de los años.

Ahora bien, a finales del siglo XVII cuando se comienza a señalar que la población urbana aumenta, se identifica que fue al comienzo de la Revolución Industrial. Las fábricas se instalaron en las periferias de las ciudades ya existentes, de tal forma que se puede decir que la industria fue el principal factor de desarrollo del proceso urbanístico, frente a otros factores, como el de las funciones administrativas, religiosas y culturales que puede ejercer una determinada ciudad, que también son un foco de atracción de la población.

Este primer rasgo de urbanización comenzó a generar serias consecuencias sobre los asentamientos humanos y rurales del país, por lado la ciudad de México no estaba preparada a recibir tanta población, por lo que este proceso migratorio no se asimila en una lógica de ordenación de tal forma que la población busca donde asentarse.

Durante la década de 1900 el país comienza a tener cambios en el ámbito económico, político y social, consumada la Revolución Mexicana se generan

procesos sociales que traen consigo un intenso movimiento de la población sobre el territorio nacional, traducido en el proceso de migración de las zonas rurales a las zona centro del país, por tal forma mientras que en 1900 el país contaba con “33 ciudades de más de 15 mil habitantes, en donde habitaban 1.4 millones de personas (10.4% de la población total), para la década de los ochenta, 36.7 millones de personas, que representaban más de la mitad de la población, residía en localidades urbanas”, (SEGOB,2014).

También, los factores que han dado sitio a esta dinámica tienen que ver con el decrecimiento de la población en las zonas centrales que, a su vez ocurre como resultado de la sustitución de los usos de suelo en el centro, así como a la descendiente oferta de vivienda en esta área. Una vez que la zona más antigua de la ciudad se encuentra sin áreas aprovechables para crecer, es decir, que ya ha alcanzado los mayores índices de densidad, y cuando las reservas de servicios urbanos han llegado a su comienzo de saturación, se da lugar al desplazamiento de la población hacia las zonas contiguas. Este proceso se presenta en forma sucesiva, hasta que los límites del área urbana van acabando las zonas que rodean a la ciudad y que corresponden básicamente a las áreas rurales.

Por otro lado, para Duhau (1998), la urbanización popular se caracteriza por dos componentes: el acceso al suelo a través de procesos de urbanización irregular y la autoproducción de la vivienda. Estos factores han determinado, en gran medida, las fases de expansión y consolidación densificación de la Ciudad de México. En la misma línea, Duhau apunta que la etapa de expansión se distingue por la oferta de suelo barato, estimulada por mecanismos de mediación estatal, lo cual favorece la urbanización popular. Mientras tanto, en la etapa de consolidación-densificación

predominan las inversiones en las colonias populares, lo que se aprecia en el aprovisionamiento de infraestructura, equipamiento y servicios, que a su vez determinan un incremento en el precio del suelo; en esta etapa tiende a decrecer el establecimiento de asentamientos irregulares de tipo popular, (Duhau, 1998).

En las dos fases citadas existe un componente especulativo. Al respecto Duhau señala que el fraccionamiento del suelo no implica su transformación inmediata a usos habitacionales u otros usos. Esto se debe a las condiciones adversas de la localización respecto al área urbana, la falta de infraestructura, equipamiento y servicios, así como a la inseguridad sobre la posesión de la tierra; adicionalmente la insuficiente demanda para saturar los lotes deriva en la constitución de “reservas” en espera de ser ocupadas hasta que las condiciones de la zona mejoren.

El siguiente punto trata de las tierras ejidales actuales que fueron resultado de la Revolución, consisten en tierras donadas a los campesinos conforme a lo establecido en un decreto en el año 1915, como la base legal de la Reforma Agraria y del Artículo 27 de la Constitución de 1917. En ambos casos, estas tierras tenían, hasta 1992, se calificaban como imprescriptibles, inalienables e inembargables. El carácter inalienable de las tierras comunales y ejidales implicaba que no podían ser transmitidas a voluntad del titular de los derechos correspondientes. Mientras que el ser imprescriptibles, determinaba que independientemente del tiempo que la tierra fuera ocupada por otro sujeto, éste no podía hacer valer a favor suyo la prescripción, (Duhau, 1997).

La urbanización popular tiene como peculiaridad central la irregularidad en sus formas de acceso al suelo, ya sea a través de fraccionamientos irregulares o clandestinos, o de invasiones de tierras.

El crecimiento urbano reciente ha fomentado el desarrollo de viviendas alejadas de muchos servicios básicos, generado dispersión de las zonas centro del país propiciando un debilitamiento de los recursos económicos y un uso poco eficiente de los usos de suelo.

2.2 Asentamientos irregulares en la Ciudad de México y sus consecuencias

En el apartado anterior se realizó una explicación general de la expansión urbana, la expansión popular y su relación con la llegada de la revolución industrial. Es importante ahora adentrarnos a los asentamientos irregulares en la Ciudad de México, así como sus consecuencias y ver este gran contraste.

Como vimos anteriormente, el desarrollo urbano en México se ha caracterizado por la expansión desordenada de sus áreas urbanas, generándose así zonas marginales, segregación habitacional y ocupación irregular del suelo en las periferias.

El centro de investigación y docencia económicas dio una aportación en 2019 donde menciona que diagnósticos recientes muestran que más de 240 mil personas viven en asentamientos irregulares en la Ciudad de México, sin embargo, el diagnóstico es incompleto en tanto contabiliza solamente a aquellos que se encuentran sobre suelo de conservación. Las dos leyes que regulan su existencia no logran conceptualizarlos legalmente y los dos programas públicos que los atienden no logran dar una solución efectiva.

Esta explicación encuentra sus fundamentos en la insuficiente oferta de vivienda a precios accesibles, dejando relegada a una parte importante de la población que no puede acceder a ella. Esta situación se agrava cuando las ciudades comienzan un proceso de crecimiento urbano explosivo, en el que personas llegan masivamente, viéndose orillados a asentarse informalmente en la ciudad y su periferia. En ese sentido, el Estado y las ciudades no son capaces de ajustarse al crecimiento urbano y proveer viviendas accesibles (Gelder 2013).

Por otro lado, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial brinda un cuadro añadiendo las nueve alcaldías principales con asentamientos irregulares en cual nos presenta lo siguiente:

Asentamientos humanos irregulares en la CDMX

DELEGACIÓN	No. ASENTAMIENTOS (2010)	No. VIVIENDAS (2009)	SUP. (Ha) (2010)	% RESPECTO DEL TOTAL (sup)	ANTIGÜEDAD PROMEDIO AL 2012
Álvaro Obregón	14	1,451	18.23	0.6	13
Cuajimalpa de Morelos	68	5,499	255.97	9.1	18
Gustavo a. Madero	16	949	28.56	1.0	14
Iztapalapa	38	1,139	54.24	1.9	12
La Magdalena Contreras	16	1,055	25.33	0.9	15
Milpa alta	122	4,790	403.18	14.3	11
Tláhuac	93	6,589	428.20	15.2	9
Tlalpan	186	11,654	980.74	34.8	15
Xochimilco	314	17,577	625.78	22.2	11
TOTAL	867	50,703	2,819.23	100	13.1

Las delegaciones Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco suman el 86.5% del total de la superficie ocupada.

Fuente: Inventario de Asentamientos humanos irregulares de 2010, publicado en el Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del entonces D.F., (PAOT-SMA,2010).

Esto solo referente al 2010 donde nos muestra de cada alcaldía el número de asentamientos irregulares. Así mismo, posterior a ellos, también brinda un análisis del crecimiento para el año 2016, que son los siguientes:

Superficie de Asentamientos Humanos Irregulares						
Delegación	Inventario de AHI (ha)	Superficie Inventario sin contar suelo urbano	Crecimiento a 2016 (ha)	% del total de superficie de AHI 2016	Diferencia con la superficie sin suelo urbano (ha)	Tasa de Crecimiento %
Cuajimalpa de Morelos	260.57	221.4	253.95	7.64	32.55	14.70
Tláhuac	428.14	380.76	480.2	14.44	99.44	26.12
La Magdalena Contreras	24.27	22.34	25.49	0.77	3.15	14.10
Tlalpan	981.46	908.87	1,104.64	33.23	195.77	21.54
Gustavo A. Madero	28.46	28.31	44.02	1.32	15.71	55.49
Álvaro Obregón	18.26	17.1	27.82	0.84	10.72	62.69
Iztapalapa	23.75	22.55	28.78	0.87	6.23	27.63
Xochimilco	571.21	421.63	755.66	22.73	334.03	79.22
Milpa Alta	403.05	402.97	603.99	18.17	201.03	49.89
Total CDMX	2,739.12	2,425.93	3,324.56	100.00	898.63	37.04

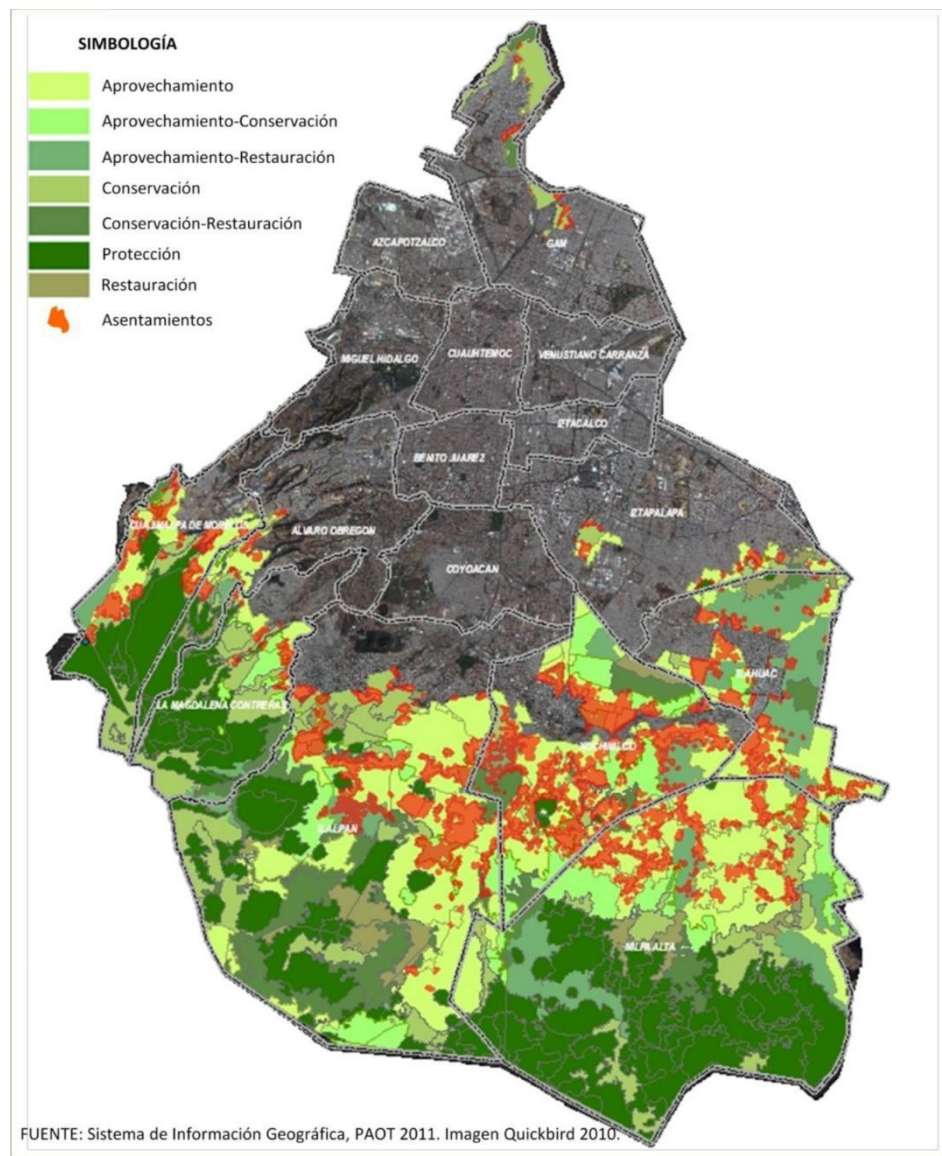
Fuente: PAOT, 2010

Ante el incremento constante de asentamientos irregulares, situados en las Alcaldías de la Ciudad de México, es importante mencionar que la mayor proporción de la superficie en éstas corresponde a tierras ejidales y comunales; es evidente que estos terrenos se encuentran ante una fuerte presión al cambio de uso de suelo. No obstante, hasta el momento no se conocen datos para precisar esta relación.

En la Ciudad de México, se fortalecieron las políticas urbano-ambientales, a través del control de los usos de suelo rurales. Cabe señalar que en el periodo comprendido entre 1976 y 1982 se aplicaba la misma regulación a las zonas rurales y urbanas, pero se crearon normas que van más orientadas al medio rural. Así, el Plan director del Distrito Federal, en su versión de 1982, contemplaba tres áreas en las que se dividía esta demarcación: el área urbana, la zona de amortiguamiento y la zona de conservación. (Aguilar y Olvera, 1991).

Los habitantes de los Asentamientos Irregulares en la Ciudad de México presentan algunas características comunes. No son solo los recién llegados de las áreas rurales, sino también, migrantes de segunda y tercera generación que viven en el medio urbano. No tienen una posición económica clara o definida en el sistema urbano de clases. Se encuentran en el estrato más bajo en términos de ahorro y consumo y habitan en base a la ocupación ilegal de terrenos públicos o privados.

Mapa 2. Aprovechamiento. Sistema de Información Geográfica.

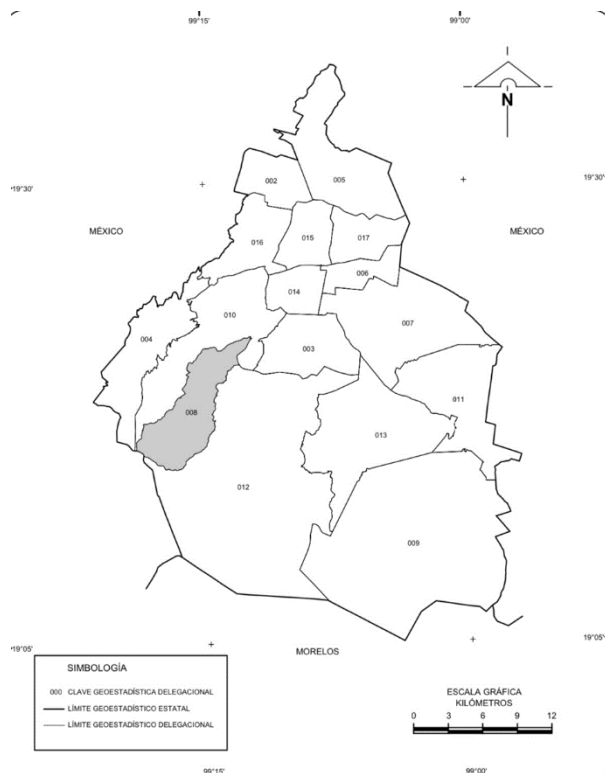


Fuente: Sistema de Información Geográfica, PAOT 2011.

2.3 El crecimiento urbano en la alcaldía Magdalena Contreras

La alcaldía Magdalena Contreras es una de las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, localizada en la zona sur. Esta alcaldía es uno de los principales pulmones verdes de la ciudad, debido a su extensa conservación de áreas naturales.

Figura 2. Alcaldía Magdalena Contreras



Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico, 2000.

Representó una zona importante para el crecimiento de la CDMX, ya que su desarrollo urbano no se inició hasta fechas relativamente recientes, cuando el proceso de expansión hacia el sur del área urbana de la Ciudad de México dio lugar a la creación de algunos asentamientos suburbanos en el extremo nororiental de la delegación.

El pueblo Mexica se asentó en las inmediaciones de un cuerpo de agua al que denominaron Atlitic, en el año de 1276. Así se dio pie a la conformación de poblados como Aculco, Ocoatepec y Totolapan. Durante la conquista, con la evangelización, se promovió la construcción de un templo dedicado a Santa María Magdalena, por lo cual se le denominó a Magdalena Atlitic.

A las orillas de río se incorporaron obrajes, como el Batán de León, propiedad de Jerónimo de León, después adquirido por Tomás de Contreras, quien construyó una capilla para el Cristo de la Pasión y tras promoverlo como el santo patrono del lugar (“el Señor de Contreras”), se hizo costumbre a los habitantes de los pueblos aledaños llamar al lugar Contreras, mientras que a la localidad se le denominaba La Magdalena, estableciendo una conjunción como Magdalena Contreras.

Por tal manera observamos que para 1929 la Magdalena se conforma como delegación y comienza a tener una nueva configuración de su territorio.

Es a partir de 1970, cuando la delegación registra un fuerte crecimiento, incrementando el suelo urbano, por lo que la porción norte de la delegación se incorpora a la ciudad. La creación de nuevas colonias y fraccionamientos fue realmente espectacular en esta década, como los del Conjunto residencial Santa Teresa, Pedregal II, Pueblo Nuevo, Potrerillo, El Rosal, El Tanque, El Toro, Las Cruces, Las Palmas, Barros Sierra, Los Padres, Cuauhtémoc, Lomas Quebradas y La Malinche.

Entre 1970 y 1980 la expansión de esta demarcación se concentró hacia el poniente de la delegación, principalmente en lo que se conoce como Cerro del Judío.

Con el incremento de la población los problemas de vialidad, carencia de infraestructura y servicios comenzaron a agudizarse y surgen los primeros asentamientos humanos, ubicándose éstos en Suelo de Conservación, como Ampliación Huayatla, El Ermitaño, Tierra Unida y el Ocotál. También empieza la consolidación de la mayoría de las colonias.

A inicios de 1990, se registran los principales incrementos a la densidad habitacional en algunas colonias de la delegación y se hacen más latentes los rezagos en materia de vialidad, equipamiento, servicios e infraestructuras.

Actualmente casi todas las colonias tienen un alto nivel de consolidación, siendo las colonias de reciente creación ubicadas en Suelo de Conservación las que se encuentran en condiciones regulares y deplorables.

Desde hace décadas el déficit de viviendas en todo el país y en particular en la Alcaldía Magdalena Contreras, ha crecido de manera alarmante, y tanto los Ejidatarios como los Comuneros de la zona, han visto la oportunidad de obtener beneficios de estas carencias sociales. Con la migración de grupos marginados, desde el interior del país, y junto con los habitantes pobres de la misma Alcaldía ven en conjunto, en estos espacios para vivir, que les ofrecen de manera fácil e inmediata para instalarse, la oportunidad de tener un lugar fijo y propio, que, en esos momentos, satisface sus necesidades urgentes de vivienda; pero que tan solo llega

a cubrir un cinco por ciento de la demanda, hablando específicamente de la Magdalena Contreras.

2.3.1 Los asentamientos irregulares en el suelo de conservación en Magdalena Contreras

Este breve recorrido histórico nos ayudara ahora adentrarnos directamente al problema a desarrollar. Como vimos, los asentamientos irregulares se desarrollan desde la década de los noventa en esta zona, y hasta ahora no ha cambiado su situación en cuanto a tenencia de la tierra, ya que su acceso al suelo desde un principio fue de manera ilegal y en cuanto a Servicios Públicos, carecen de todos.

Cuenta con una superficie de “7,580.5 hectáreas, lo que representa el 5.11% con respecto al CDMX, de las cuales 4,397 hectáreas corresponden a Suelo de Conservación y 3,183 a Suelo Urbano, (PDDUMC, 2005). Parte de la riqueza y el atractivo de la delegación es la gran cantidad de barrancas que cuentan con una presencia de corrientes hidrológicas, las cuales sirven de cauce natural de los escurrimientos y aguas que brotan de manantiales. Es muy importante su existencia pues éstas forman parte de la dinámica del sistema hidrológico de la Ciudad de México, al mantener la calidad del ambiente y el suministro de agua del área metropolitana.

Estas nuevas unidades urbanas son a menudo construidas de manera clandestina, con materiales muy vulnerables y en terrenos de muy baja calidad. Este fenómeno trae consigo problemas como oportunidades, ya que por muy modesta

que sea la ocupación constituye una aspiración a los beneficios del desarrollo y una meta a alcanzar para la población rural en expansión.

Pero el problema principal y más grave en el desarrollo de los asentamientos irregulares en las Barrancas, sobre suelo de Conservación, es el peligro de muerte que enfrentan familias completas, por construir sus viviendas en ladera, que no cuentan con la solidez requerida y que al menor efecto de fenómenos naturales provocan tragedias lamentables.

En el caso de los Asentamientos Irregulares en las Barrancas de la Alcaldía Magdalena Contreras consideradas como Zonas de Alto Riesgo, presentan un aspecto peculiar, por un lado, son un buen negocio para algunos líderes y campesinos e inclusive para algunos Partidos Políticos. Sobre todo, en los cambios de Administración Gubernamental y en coyunturas político-electorales, donde este tipo de Asentamientos se incrementa de manera importante, y por el otro lado, la deficiente aplicación del marco legal vigente en el Distrito Federal (Ley de Justicia Cívica, Ley Ambiental, Ley de Desarrollo Urbano, Reglamento de construcciones, Código penal, etc.), (PDDUMC, 2005). Han convertido a la Cañada de los Dinamos, el Área Natural Protegida de Lomas de Padierna (Cerro del judío), así como los bosques del Ejido de San Nicolás Totolapan y de la Comunidad de San Bernabé Ocoatepec, en Áreas que, enfrentan un sostenido proceso de degradación de sus recursos naturales.

El suelo en la Alcaldía Magdalena Contreras es principalmente de origen volcánico, por lo que el sustrato está conformado por roca permeable, que permite la infiltración de agua hacia los mantos acuíferos. Estos acuíferos proveen casi 60%

del agua que consume la Ciudad de México, y obtienen la mayoría de su recarga captando la lluvia que recibe esta zona, (PDDUMC, 2005).

En este contexto, también es importante hacer mención del cauce del Río Magdalena localizado al largo de la Cañada de Contreras, es uno de los cuerpos vivos más importantes de la Ciudad y es empleado como fuente de abastecimiento de agua potable, la longitud de su cause principal es de 19.7 km. aproximadamente.

En el mismo orden de ideas, los Ecosistemas que facilitan la recarga como su lugar, han sido invadidos por los Asentamientos Humanos Irregulares, aun cuando las Barrancas son consideradas como Zonas de Alto Riesgo. La casi inexistente red delegacional de drenaje pluvial y la inoperante red de colectores marginales, en el lecho de las Barrancas, las han convertido en verdaderos Drenajes de Aguas Negras a cielo abierto.

Por el otro lado, que la basura y las aguas negras que escurren hacia las Barrancas, de las calles y viviendas, atrofian la circulación natural de los cauces, provocando estancamientos y malos olores que aceleran la degradación del Ecosistema.

Así como también provoca la contaminación del agua, suelo y aire en toda la zona, tanto en Asentamientos Irregulares como en la zona urbana de la demarcación, con el consecuente impacto en la salud de la población y el incremento del riesgo de infiltrarse hacia el manto acuífero de la Ciudad de México. Dentro de este proceso, y para poder entender de que manera funciona estos mecanismos es importante mencionar que los habitantes de los asentamientos

Irregulares, moradores de las tierras Ejidales y Comunales, disfrutaban de una relativa seguridad en la posesión de sus predios, ya que las autoridades en otros casos similares han sido tolerantes con los compradores como lo fueron con los vendedores. En una actitud tolerante, el Estado ve en la urbanización del Ejido un acto providencial, ya que supone que el tipo de propietario que vende y fracciona lotes sin servicios, no es objeto de una reprobación social como sucede con el fraccionador privado o "clandestino".

2.4 Crítica al paradigma global de los programas dirigidos al crecimiento urbano en Magdalena Contreras

Ahora lo que veremos es un pequeño análisis de la política urbana dirigida al poblamiento popular. Quizás una de las conclusiones más importantes sea la que señala que a pesar de la existencia de instrumentos estatales que pretenden regular los asentamientos irregulares, no se ha logrado la creación de una oferta de suelo alternativa para los sectores populares que contravenga efectivamente la tendencia a la formación de colonias populares.

Si bien, se ha reglamentado la formación de fraccionamientos clandestinos y se ha sancionado a los fraccionadores, ello no ha incidido en una disminución de estos asentamientos; lo que sí se ha logrado es reducir los conflictos sociales que se presentan en ellos.

La sociedad debe, por tanto, dotarse de nuevos instrumentos para intentar dominar esta revolución urbana, sacar partido de ella y limitar sus posibles perjuicios. Para ello, hace falta un nuevo urbanismo que se corresponda con las formas de pensar y actuar de esta tercera modernidad, (Borja, 2007).

En los PDDUs de las 9 alcaldías con Suelo de Conservación, 7 disponen la constitución de Comisiones de Regulación Especial para la atención de los AHI, excepto Cuajimalpa y La Magdalena Contreras, (PAOT, 2016).

De acuerdo con las normas vigentes, la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) administra el suelo de conservación a través del Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F (PGOEDF), por otro, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) lo hace con el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. (PGDUDF) y los Programas de Desarrollo Urbano de las Delegaciones (PDDU), los cuales intervienen cada uno con sus respectivos lineamientos (Robles y Ojeda, 2011).

Sin embargo, como lo mencionan Robles y Ojeda, existen una serie de contradicciones al respecto de los programas. Por un lado, los Programas de Desarrollo Urbano abarcan las zonas comprendidas dentro del suelo de conservación, en ocasiones en franca contraposición con el PGOEDF. De esta forma, los asentamientos irregulares que se encuentran dentro del suelo de conservación son responsabilidad de la SMA, la que no tiene facultades para el desarrollo de vivienda, limitando su acción al desalojo de estos. Por lo que, las anteriores inconsecuencias, además de mostrar también confusión institucional sobre lo que es y vale el suelo de conservación, aporta su cuota de mala información social, al ofrecer, en el ejercicio cotidiano, información confusa (Robles y Ojeda, 2011). Continuando con esta misma línea, las autoras señalan otra condición subrayable referente a la propia legislación y administración: en materia de usos del suelo del Distrito Federal ahora (Ciudad de México), donde se refleja cómo la naturaleza y el medio rural son percibidos como espacios territoriales distintos,

ajenos uno al otro y sin interrelaciones, y, por lo tanto, sin influencia de uno sobre el otro.

En este mismo sentido, Gutiérrez (2009) considera que durante los últimos 30 años no se ha avanzado en una reconceptualización, por lo que existe una planeación vieja que fue concebida para una realidad distinta y al considerar los caóticos procesos urbanos contemporáneos, se afirma que el modelo de Planeación Urbana vigente ya no opera en un país que también es distinto.

2.5 Programas relacionados con la regulación de asentamientos irregulares en Magdalena Contreras

Para construir la operacionalización del problema público se realiza una búsqueda de toda la información con que disponen las alcaldías y autoridades en general para conocer el problema y poder intervenir. En ese sentido, ¿qué información se genera con respecto del problema? Para esta sección se utilizan todos los Programas de Desarrollo Urbano a nivel de alcaldía.

La política general del suelo de conservación ocupado con asentamientos humanos identifica principalmente al poblado rural de San Nicolás Totolapan con una “superficie de 103.05 has y 29 asentamientos irregulares y en proceso de regularización sobre una superficie total de 324.48 has”⁶¹, ahí se ejerce una fuerte presión de ocupación a lo largo de 11 km de la línea de conservación ecológica de la delegación, (Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, 2005).

Para comenzar, mencionare que los asentamientos humanos irregulares en la Alcaldía Magdalena Contreras han rebasado el límite del suelo de conservación que comprenden desde la colonia Tierra Colorada en el sur hasta El Capulín en el norte

Para ellos se han creado algunos programas para poder ayudar a la disminución de este problema. El enfoque social también se toca en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Con respecto a esta ley, generalmente un enfoque más social aparece ligado a otro de derecho a la ciudad, que es uno de los puntos de partida de ambas leyes. De esta manera, se centra el acceso igualitario a infraestructura y espacios públicos, así como también el acceso a servicios básicos. En menor medida se habla de inclusión y cohesión social.

El Programa general de desarrollo urbano del distrito federal se divide en seis apartados o mejor dicho capítulos los cuales no ayudan identificar la incidencia sobre el programa de desarrollo urbano de la Magdalena Contreras.

2.6 Conclusiones del capítulo

Para concluir este capítulo, es conveniente realizar una recapitulación de los temas presentados y resaltar cómo estos se encuentran conectados. Como se mencionó, fue importante entender en este apartado el concepto de urbanismo y sus antecedentes, ya que, nos da una visión más generalizada, y que esto conlleva a la expansión urbana que se ha generado en la Ciudad de México, dando como referencia la revolución industrial.

Sin embargo, los asentamientos irregulares se han generado a causa de muchos factores, dando como consecuencia la incrementación de este problema, así como también, enfocándonos en el objeto de estudio, se menciona ahora a la Alcaldía Magdalena Contreras, con una descripción, características y problemáticas de la demarcación.

Comenzamos con nombrar a diversos programas gubernamentales para la disminución de este problema público, así como la crítica de la implementación de estas.

En el siguiente capítulo, se realizará una evaluación de diseño al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Magdalena Contreras en el año 2005. Se desarrollará con forma a realización de esta evaluación paso a paso.

CAPITULO III. EVALUACIÓN DE DISEÑO AL PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO DE MAGDALENA CONTRERAS, 2005

En este último capítulo se conocerá, explicará y desarrollará la evaluación de diseño de los objetivos dirigidos a el problema de asentamientos humanos irregulares en la alcaldía Magdalena Contreras.

Por lo mismo se planteará aquí la pregunta de investigación:

¿El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Magdalena Contreras incorpora una respuesta idónea al problema de los asentamientos irregulares en suelo de conservación en la actualidad y que restricciones han manifestado en la operación?

En primer lugar, se hará una descripción de los antecedentes que dan origen al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Magdalena Contreras (PDDUMC). Posterior a eso, se mostrará el contenido del programa así como sus objetivos y estrategias dirigidos al suelo de conservación y en particular al objeto de estudio que son los asentamientos humanos irregulares.

Finalmente se realizará un apartado de conclusiones y recomendaciones en referencia a la evaluación del diseño del mismo programa.

3.1 Descripción general del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano

El Programa General de Desarrollo Urbano, es un instrumento para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de la Ciudad de México, que determina la política, la estrategia y las acciones del desarrollo urbano, así como las bases para expedir los Programas de los subsecuentes ámbitos de aplicación.

Asimismo, se convierte en factor fundamental para promover y estimular la participación de todos los agentes sociales interesados en mejorar la capacidad productiva de la Ciudad de México.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su nueva versión, se constituye en un instrumento indispensable para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, como expresión de la voluntad de la ciudadanía para la aplicación transparente de los recursos públicos disponibles, en un marco de acción coordinada entre las distintas instancias a quienes corresponde operarlo. Asimismo, se convierte en factor fundamental para promover y estimular la participación de todos los agentes sociales interesados en mejorar la capacidad productiva del Distrito Federal, (PDDU,2005)

El Programa General, como instrumento normativo establece la zonificación primaria del Distrito Federal, fija las políticas y estrategias de un proyecto de ciudad con tratamiento a corto, mediano y largo plazos, y determina los ejes fundamentales para que, en el contexto de un desarrollo equilibrado, se contenga el crecimiento desordenado y se asegure la protección ambiental en un marco de efectiva coordinación interinstitucional.

El Programa adopta diversos lineamientos estratégicos, entre los que destacan: replantear la integración de la ciudad en la economía mundial con un enfoque de ciudad global, bajo el esquema de sustentabilidad, equidad y soberanía. Por lo que considera indispensable fortalecer la política de coordinación metropolitana e impulsar mecanismos de planeación territorial con una visión regional, (PDDU,2005).

Siguiendo lo señalado por la Ley de Desarrollo Urbano y su Reglamento, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en la presente versión, incluye los antecedentes, el diagnóstico, el pronóstico, las determinaciones de otros planes y programas que incidan en el Distrito Federal, las relaciones entre la planeación del desarrollo socioeconómico y el equilibrio ecológico, así como su vinculación con las políticas en materia de protección civil, entre otras. De este modo, el Programa se integra por seis capítulos: I. Fundamentación y Motivación; II. Imagen Objetivo; III. Estrategias de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; IV. Acciones Estratégicas; V. Instrumentos de Ejecución; y VI. Anexos, (PDDU,2005).

Por otro lado, el PGDUDF versión 1996, estableció tres grandes ejes de políticas del desarrollo urbano a mediano y largo plazos:

- 1) el ordenamiento del territorio metropolitano y megalopolitano;
- 2) la estructura urbana del Distrito federal; y
- 3) la aplicación de la planeación urbana.

Cabe señalar que este programa tuvo su vigencia en un periodo de cambio y de transición política resultado de un proceso electoral democrático y participativo. Sin embargo, la gestión pública heredaba una estructura organizativa fundada en un andamiaje jurídico y administrativo que ha requerido cambios estructurales y de procedimientos para construir principios programáticos acordes con los presupuestos vigentes y las circunstancias legales.

Su objetivo general es lograr un camino de desarrollo sustentable en la ciudad junto con sus delegaciones, con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad, luchar por frenar el deterioro físico de la estructura urbana, el equipamiento y los servicios urbanos y pugnar por un manejo sustentable del suelo. Fomentar el desarrollo económico apoyando actividades para la generación de empleo y buscar mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural renovando el marco jurídico para la planeación del desarrollo urbano.

El programa genera una organización en unidades de ordenamiento situando a la Magdalena como el segundo contorno de conurbación. De modo que esta división genera ya una estrategia metropolitana pues este segundo contorno se caracteriza por tener una carencia en los servicios básicos, nula dotación de redes de infraestructura en si muestra un debilitamiento en su estructura urbana.

Dentro de esta estrategia encontramos que el programa demanda que para la delegación Magdalena Contreras debe reducir su tendencia al crecimiento por ser una delegación con bastante suelo de conservación.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se ha planteado como un instrumento clave para el ordenamiento del territorio y dentro de sus objetivos principales señala que debe mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural del Distrito Federal.

3.2 Evaluación. Justificación de la creación y el diseño del programa

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) es la encargada de elaborar el diseño del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en conjunto con la delegación político-administrativa. Una vez terminado el diseño se envía al jefe de gobierno para su análisis a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La justificación de modificación al programa, mencionan que Los planteamientos del presente Programa Delegacional han incorporado las directrices y lineamientos establecidos por el Programa General del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que inciden en el desarrollo urbano de la delegación de Magdalena Contreras. Así también se incorporan las opiniones, proposiciones, sugerencias y planteamientos hechos por la comunidad Contrerense en su conjunto y de otros gremios colegiados que tienen injerencia en esta delegación, (PDDUMC,2005).

DE LA REVISIÓN DE ESTE PROGRAMA

- Con fundamento en el artículo 25 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal la revisión integral del presente Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, se realizará cada tres años y podrá anticiparse si se presenta una causa de fuerza mayor.

- El objeto de la revisión será el de evaluar los avances o retrocesos en la delegación en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, respecto a los objetivos y metas establecidas en este programa. La revisión será la base para solicitar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal cambios parciales en los programas. La revisión deberá iniciarse dentro de los primeros dos meses posteriores al cumplimiento del término.
- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda convocará por escrito al Consejo Asesor de Desarrollo Urbano, a la Delegación y al Consejo Técnico de cada delegación indicando la fecha de inicio de la revisión invitando a la Asamblea de Representantes. La revisión inicial del Programa se realizará en los términos que acuerden los participantes en las mismas. Cuando el resultado de la revisión implique hacer modificaciones al programa, se deberá seguir el procedimiento establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. La Secretaría publicará en dos diarios de amplia circulación la convocatoria para la revisión integral del programa.

El diseño de este programa contiene ocho capítulos que corresponde a lo estipulado en la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal del año 2010 vigente, sin embargo, el diseño del programa se realizó con la versión 1996 de la ley ya citada, se han establecido algunas modificaciones en particular el diagnóstico debe realizarse en un capítulo y no dentro de la Fundamentación y motivación como se muestra a continuación

En su segundo apartado, mencionan su imagen objetivo, que desarrolla mantener un equilibrio en su crecimiento para así conservar, preservar y generar el

arraigo en colonias, barrios y poblados y a la vez a corto plazo mejorar el nivel de la calidad de vida de la Magdalena Contreras, mediante la planeación del Desarrollo Urbano, el ordenamiento territorial. Así como el establecimiento de medidas de seguridad.

En lo particular el planteamiento de imagen objetivo se centra en lograr paulatinamente una optimización de los usos del suelo, para lo que se establecen políticas y estrategias que permitan una mejor administración del desarrollo urbano.

Cabe destacar, por una parte, que el enfoque de esta imagen objetivo se finca en los criterios para la definición de los usos del suelo, producto de la opinión de los vecinos de la delegación, y de los recientes cambios y por otra parte, del análisis técnico del diagnóstico urbano, donde se manifiesta un urgente control en el Suelo de Conservación.

La comunidad ha manifestado su preocupación por el crecimiento urbano en áreas que no cuentan con la infraestructura necesaria. En estos casos los vecinos no desean ver alterados los usos del suelo, principalmente cuando se trata de bajas densidades. Sin embargo, el costo actual de la tierra baldía en la zona urbana es alto, por lo cual no ha sido rentable producir vivienda de baja densidad, precisamente cuando el promotor o desarrollador tiene que colaborar con la introducción de infraestructura y vialidad. En consecuencia, el incremento a la densidad ha sido necesario en algunas zonas para lograr una oferta mayor de vivienda.

El objetivo general de acuerdo con lo añadido al programa es, (PDDUMC,2005):

- Potenciar los valores de las zonas de conservación patrimonial por medio de la aplicación de Áreas de Actuación de Conservación Patrimonial.
- Mantener un equilibrio en su dinámica demográfica a largo plazo con poco crecimiento y lograr la consolidación de su área urbana actual.
- Ofrecer las condiciones físicas para la realización de actividades productivas y de fomento a la creación de empleos.
- Elaborar un Programa Parcial de Transporte y Vialidad en la delegación, que contemple además la modernización del transporte público concesionado.
- Impedir la expansión física del área urbana hacia Suelo de Conservación, evitando la ocupación de zonas de alto valor ecológico.
- Llevar a cabo programas para salvaguardar los valores históricos y sitios de interés de la delegación, como Zonas Patrimoniales y Monumentos Históricos.
- Generar políticas en materia de crecimiento, conservación y mejoramiento que coadyuven a mejorar las expectativas de integración de la delegación al resto del Distrito Federal.
- Consolidar los procesos de ocupación habitacional dentro de las zonas que aún presentan posibilidades para ello, tomando en cuenta las limitantes de dotación de servicios.

- Lograr que la implantación de nuevos proyectos sectoriales, en particular de vialidad metropolitana e Inter delegacional, no produzcan impactos urbanos e impactos ambientales negativos para el desarrollo futuro de la delegación.

Posterior a esto los objetivos particulares, referente al suelo de conservación es proponer mecanismos para frenar el crecimiento de asentamientos como el caso de Mina Vieja Buenavista y Cazulco para su integración al poblado de San Nicolás Totolapan y el Ocotal proponerlo como Programa Parcial, así como la reubicación de otros, principalmente los que se encuentran en zonas de alto riesgo, (PDDUMC,2005).

Y también:

- Elaborar Programas Parciales en aquellos asentamientos ubicados en Suelo de Conservación que no cuenten con la política de integración, al poblado de San Nicolás Totolapan.
- Coordinar con la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica el desarrollo y promover el reusó y reciclaje del agua, así como el tratamiento de aguas residuales y pluviales.
- Elaborar Programa de Manejo en el Área Natural Protegida denominada "Lomas de Padierna", así como en las áreas de Producción Rural Agroindustrial y de Restauración Ecológica.
- Conservar el sistema hidrológico, coadyuvando a la preservación de su recarga acuífera, impidiendo la erosión de los suelos.

- Proteger los usos dedicados a la productividad agrícola y forestal del campo e investigar las posibilidades de uso recreativo extensivo en zonas improductivas.
- Elaborar Programas de control de Reservas Ecológicas, así como la Conservación de los recursos forestales y propiciar su saneamiento.

3.3 Los usos permitidos en las áreas de actuación y las zonificaciones en el suelo de conservación

De acuerdo con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (2005) la zonificación establecida en la tabla de usos del suelo de poblados y comunidades rurales, la altura de las edificaciones, el área libre mínima a conservar en los predios y los lotes mínimos, se sujetarán a lo siguiente:

a) Habitacional Rural con Comercio (HRC). Altura 2 niveles para uso Habitacional o 3 cuando sea vivienda con comercio en planta baja, 30% del terreno como área libre, lote mínimo de 350 m².

b) Habitacional Rural I(HR). Altura 2 niveles, 60% del terreno como área libre, lote mínimo 750 m².

c) Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB). Altura 2 niveles, 80% del terreno como área libre, lote mínimo 1,000 m².

d) Equipamiento Rural (ER). La especificación sobre altura permitida se sujetará a la zonificación para barrio, colonia o unidad que determine este Programa.

ÁREAS DE RESCATE (RE)

Los usos habitacionales y de servicios, sólo se permitirán en los Programas Parciales; los habitantes del territorio sujeto a Programa Parcial firmarán un compromiso de crecimiento urbano cero para que el Programa pueda autorizarse.

ÁREA DE PRESERVACIÓN (PE)

Sólo se permitirá la construcción cuando se trate de instalaciones vinculadas a actividades relacionadas y afines a los usos permitidos que en ningún caso significarán obras de urbanización. La construcción a cubierto no podrá exceder del 1.0% de la superficie total del terreno, y el acondicionamiento de andadores y vialidades no deberá exceder del 2% de la superficie total del terreno debiendo garantizar la permeabilidad de su superficie. El 97% restante, se sujetará a la silvicultura en los términos que señale la legislación de la materia.

PRODUCCIÓN RURAL AGROINDUSTRIAL (PRA)

Los usos permitidos cuando impliquen construcción a cubierto, no podrán exceder de un nivel y del 3% de la superficie del terreno como área de desplante. La superficie que se destine a plazas, andadores y caminos no deberán exceder del 3% de la superficie total del terreno debiendo garantizar su permeabilidad.

Lo anterior puede resultar contraproducente, porque al dotarse de servicios urbanos estas áreas, se puede seguir reproduciendo el patrón de ocupación y nuevamente, continuar teniendo un impacto negativo hacia suelo de conservación que invaden.

3.4 Análisis crítico ante el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Magdalena Contreras

En el caso particular de la Delegación Magdalena Contreras como centro objetivo de esta investigación, es importante mencionar que, la Asamblea General del Distrito Federal aprobó la actualización de su programa Delegacional de Desarrollo Urbano en el año 2005 publicándola en la gaceta oficial.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) en coordinación con la autoridad delegacional realizan la actualización del programa sin tener aun avances significativos. Es importante mencionar que el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Magdalena Contreras presenta demasiado rezago, el primer programa se aprobó en 1997 y su actualización más reciente fue la de 2005,

Esto nos da a demostrar que hay una rigidez establecida por parte del gobierno y sus dependencias al no actualizar este programa. Podemos traducir esto como la incapacidad para atender los problemas del desarrollo urbano de la alcaldía.

Cuando se comenzó a revisar el programa, se dio a denotar la gran diferencias entre ambas versiones publicadas mediante la comparación entre el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Magdalena Contreras de 1997 y el reciente del 2005, donde se pudo identificar ciertas inconsistencias, entonces se analizó bajo que lineamientos, instrumentos normativos y programas de acción se determinan las políticas públicas de ordenamiento territorial y la planeación urbana en la Magdalena Contreras.

Entonces, posterior a esto para identificar los instrumentos de planeación que se encuentran en el programa delegacional primero debemos comprender que el mismo programa delegacional como cualquier otro programa sectorial debe tener concordancia con otros programas, en este caso hay disposición del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y otros instrumentos normativos y operativos que inciden en la delegación, con esto se entiende que el principal detalle que debemos conocer es la zonificación primaria que se establece para el uso de suelo y la definición de las Unidades de Ordenamiento Territorial.

Posterior a esto, también se encontró que no se están respetando los usos de suelo establecidos en el programa, dado que los asentamientos irregulares se están consolidando e incluso el gobierno en la actual discusión de actualización del programa delegacional plantea un reconocimiento como asentamientos en vía de regulación, por estas razones se entiende que no se dio control y vigilancia al uso de suelo de conservación, así mismo hay deficiencias en las políticas públicas de reubicación de asentamientos irregulares que amenacen con crecer.

Hay una falta de coordinación en la aplicación de políticas públicas en los programas sectoriales, hay una corta temporalidad para dar continuidad a los proyectos y siempre encontraremos los intereses particulares que pueden impactar el territorio donde muchas veces no se toma en cuenta la sustentabilidad de la ciudad.

La estructura general de la planeación nos indica que debe existir corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno en la elaboración de los programas sectoriales.

En este caso, referente a la pregunta planteada en este capítulo, se responde que el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Magdalena Contreras no incorpora una respuesta idónea al problema de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación en la actualidad.

Referente a las restricciones que ha manifestado la operación al respecto, son varias cuestiones en su programa delegacional debería tener por lo menos las disposiciones de la Ley de planeación, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y La ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, sin embargo el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es el único que incide sobre la Magdalena, esto genera una incapacidad para atender toda la problemática de la delegación.

También, este programa nos muestra variaciones en la definición de los instrumentos y lineamientos de planeación, por lo que establece diferencias significativas en la legislación impidiendo al gobierno delegacional tomar sus propias disposiciones para controlar de mejor forma su desarrollo urbano.

Y por supuesto también, hay un aumento de la demanda del transporte público en las partes altas de la delegación, esto por la ocupación irregular del suelo de conservación.

Otro de los conflictos identificados es que la expansión de los asentamientos humanos sobre suelo de conservación requiere de forma inmediata programas parciales de desarrollo urbano, sin embargo, desde el 2007 no se tiene ningún programa parcial.

Conclusiones Generales

La zona poniente de la Ciudad de México ha sido un ejemplo práctico de estudio para entender el funcionamiento de la planeación urbana y formas de ocupación de la vivienda irregular. Es cierto que la ocupación irregular no es un proceso reciente, sin embargo, ha sufrido un crecimiento en gran escala debido a los cambios demográficos en la Ciudad de México. Es importante mencionar los objetivos desarrollados en esta investigación contextualizaron el problema de estudio a través de la distribución espacial de los asentamientos irregulares, que dieron como resultado un diagnóstico de la situación actual.

Por su parte, la segmentación de áreas susceptibles a deslizamientos permitió aplicar el análisis espacial mediante una metodología que incorporó variables físicas y sociales. La intención de conocer las zonas de riesgo y los asentamientos susceptibles a deslizamientos fue ampliar la visión sobre los estudios meramente teórico-sociales que se presentan sobre este proceso. El resultado fue satisfactorio porque espacialmente se pudieron conocer las áreas cuyos factores son propicios a la ocurrencia de un deslizamiento y que, además, históricamente se habían registrado en la zona. Por lo que, el modelo pudo comprobarse positivamente.

En conclusión, en los instrumentos de planeación señalados se ha planteado la necesidad por aminorar los daños al medio ambiente a través de la prohibición del establecimiento de usos urbanos en zonas con alto valor ecológico. A pesar de que la regulación se ha hecho más específica respecto a la clasificación del suelo, todavía no se han logrado definir con precisión los instrumentos que permitan cumplir con los objetivos planteados en los instrumentos legales y de planeación. Los programas generales y delegacionales de desarrollo urbano y así como el programa de ordenamiento ecológico, han sido empleados como el referente de las autoridades para determinar el manejo que deberá darse a los asentamientos irregulares localizados en Suelo de Conservación. No obstante que en los programas de desarrollo urbano se menciona la posibilidad de dar un tratamiento específico a algunos asentamientos irregulares (particularmente se propone su regularización en el uso del suelo a través de la creación de un programa parcial de desarrollo urbano), más sin embargo no se ha visto un programa verdaderamente útil para el tipo de necesidad de la alcaldía Magdalena Contreras.

Finalmente mencionare, la elaboración de un escenario prospectivo de expansión de asentamientos irregulares a través de un método similar al utilizado para la identificación de patrones cumplió el objetivo de visualizar las áreas propensas a invadirse a partir de las variables físicas de la zona de estudio. El escenario hipotético de expansión de asentamientos humanos irregulares resultó interesante en tanto que se pudo implementar de manera rápida y eficaz debido al nivel de escala al que se manejó permitiendo un análisis claro y consistente con las condiciones reales.

BIBLIOGRAFÍA Y SUS FUENTES CONSULTADAS

Aguilar, Luis E., compilación y estudio introductorio (2000^a). *El estudio de las políticas públicas*, 3a. ed., M.A. Porrúa, México.

Aguilar, Villanueva, Luis F (1996). *La Evaluación de las Políticas Públicas. Estudio introductorio y edición*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar, Adrián Guillermo y Guillermo Olvera L. (1991) "El control de la expansión urbana en la Ciudad de México. Conjeturas de un falso planteamiento". En Estudios Demográficos y Urbanos 16, vol. 6, núm. 1, pp 89-115.

Agustí Pérez, Sergio Oliete y Francesc Magrinyà (2005). Asentamientos Humanos e infraestructura de servicios urbanos: Tecnología para el Desarrollo Humano y acceso a los servicios básicos. *Ingeniería Aplicada a la Cooperación para el Desarrollo*, Volumen 8, 66-80.

André-Noel, Roth Deubel (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá.

Bautista Vergara, JK (2004). Los asentamientos irregulares en el suelo de conservación del Distrito Federal. Análisis de dos casos para diferentes estratos sociales. (Para optar por el grado de maestría en estudios urbanos). Colegio de México.

Bazant, Jan. (2004). *Asentamientos Irregulares. Guía de soluciones urbanas*, Trillas, México.

Borja J. (2007) *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza Editorial, Madrid.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2022). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaria de Servicios Parlamentarios, México.

Cardozo Brum M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. Editorial Porrúa, México.

(Coneval) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_Disenio.pdf

Duhau, Emilio, (1998). *Hábitat popular y política urbana*. WAM-Azcapotzalco-Miguel Ángel Porrúa, México.

Evalúa-DF (2011). Términos de referencia para la evaluación de operación, resultados de impacto de los servicios de salud materno infantil del Gobierno del Distrito Federal, México, DF.

José Luis Méndez Martínez (2020). *Políticas Públicas. Enfoque Estratégico Para América Latina*, Fondo de Cultura de Económica el Colegio de México, Ciudad de México, México.

Mejía Lara, José. (1994) Problemática y desarrollo municipal. Plaza y Valdés editores. México.

Mosqueda Noguera, RA, & Ahumada Manjarrez, AP (2005). Aspectos de los asentamientos irregulares en América Latina. *Revista de Arquitectura (Bogotá)*, 14-16. [fecha de Consulta 20 de enero de 2023]. ISSN: 1657-0308. Recuperado de:
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=125117497004>

Myriam Cardozo. (2009) *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*, Colección Teoría y Análisis, México, UAM-Xochimilco y Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas.

Navarro, Carmen. (2008). El estudio de las políticas públicas, pp. 231-255. Véase en: [file:///C:/Users/kars_/Downloads/descarga%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/kars_/Downloads/descarga%20(2).pdf)

Ley General de Asentamientos Humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, 28 de noviembre de 2016. Véase en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf

Poder Ejecutivo Federal (2001), Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, México.

Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial (PAOT), (2011). *Distribución espacial de los asentamientos irregulares ubicados en el suelo de conservación en relación con el proyecto del Programa General de Ordenamiento Ecológico y Zonas de Valor Ambiental del Distrito Federal*. Véase en: <http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/IOT-01-2011.pdf>

Robles, M., y Ojeda, L., (2011). La otra cara de la ciudad: ¿Quién la ve? El suelo de conservación de la Ciudad de México. Centro de Especialistas en Gestión Ambiental, S.C. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México.

SEGOB, (2014). Programa Nacional de Desarrollo Urbano. Véase en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014 (Último acceso: 10 diciembre, 2022).

SEDUVI, 2004. Secretaria de Desarrollo Urbano y vivienda.

Sobrino, Jaime (2010), "Ciclos económicos y competitividad de las ciudades", en Gustavo Garza y Martha Schteingart (coords.), Los grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional, México, El Colegio de México, pp. 127-171.

Van Gelder, Jean-Louis. 2013. *Paradojas de la informalidad de la vivienda urbana en el mundo en desarrollo*. Law & Society Review 47.

Villareal, P (2015) POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO URBANO Y SU IMPACTO EN LA RENTA DEL SUELO. CASO DE ESTUDIO. EL BOULEVARD TUIS DONALDO COLOSIO DE SALTILLO, COAHUILA (Para obtención del grado de maestría en valuación inmobiliaria) Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Arquitectura.