

PLURALISMO JURÍDICO Y CAMBIO
INSTITUCIONAL.
LA REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO
EN LA CIUDAD DE MÉXICO
(1976-1993)

Antonio Azuela*

INTRODUCCIÓN

Estas notas tienen por objeto presentar algunas hipótesis sobre el cambio institucional que se ha producido en los últimos tres lustros en uno de los aspectos más importantes de la vida urbana del Distrito Federal: la regulación de los usos del suelo. A pesar de que no se trata de un ámbito institucional tan relevante como el del régimen político, ofrece aspectos sumamente interesantes para discutir el cambio institucional y su relación con el gobierno de la ciudad.

No cabe duda que el tema de las instituciones ha venido cobrando una creciente importancia en el análisis sociopolítico.¹ El llamado “nuevo institucionalismo” ha rebasado el ámbito de la disciplina económica y ha comenzado a guiar la reflexión de algunos autores en torno a diversos temas, incluyendo el del régimen político. Si bien no es nuestro propósito discutir en este trabajo los méritos de este enfoque, nos interesa llamar la atención sobre la utilidad de ciertos conceptos provenientes de la sociología jurídica para el análisis del cambio institucional.

De entrada, conviene hacer notar que la regulación de los usos del suelo no es una cuestión administrativa de importancia secundaria. Es cierto que en el debate público mexicano el tema de la planeación ha ocupado un lugar secundario en

* Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

¹ El Premio Nobel de economía de 1993 se otorgó a Douglas North, autor de *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993, y el premio “Carlos Pereyra” que otorga la revista *nexos* al trabajo de Jorge Javier Romero, “La política de mañana. La futura forma institucional”, en *nexos*, núm. 192, 1993.

relación con otros como el de la transición democrática. También lo es que, en círculos gubernamentales, después de una efímera aparición en 1976 (con motivo de la discusión de la Ley General de Asentamientos Humanos), la planeación urbana ha sido vista como una tarea tecnocrática de segundo orden.² Sin embargo, en las sociedades modernas es a través de la planeación como se define la organización del espacio urbano. En términos ideales, la planeación es el marco institucional a través del cual una comunidad urbana define el modelo de ciudad al que aspira, con todas sus implicaciones ambientales y socioespaciales.³ En particular, por medio de la regulación de los usos del suelo, los planes no sólo definen aspectos funcionales o estéticos del espacio urbano: en la medida en que logran una mínima vigencia, son referentes institucionales que condicionan el acceso de diferentes sectores sociales al espacio urbano. No es exagerado decir que los planes pueden servir para perpetuar o para contrarrestar nada menos que los patrones de segregación social en una aglomeración urbana. Y no está por demás recordar que la decisión sobre el establecimiento de ciertos usos en ciertos lugares marca la historia de una ciudad prácticamente para siempre.

En el caso de la Ciudad de México, la institucionalización de la planeación que ha tenido lugar en los últimos tres lustros ha coincidido con un incremento notable de conflictos sociales por la organización del espacio. Las asociaciones vecinales, prácticamente irrelevantes hasta fines de los años setenta, han aparecido entre los nuevos interlocutores que, desde la sociedad, han venido planteando mayores demandas al gobierno de la ciudad. Así, las normas contenidas en los planes se han convertido en un referente institucional ineludible para el procesamiento de conflictos de diversa índole: cambios de uso del suelo en colonias residenciales, urbanización de áreas de conservación ecológica, proyectos de vivienda popular, equipamientos públicos "indeseables" como estaciones de transferencia de basura u oficinas de la Procuraduría de Justicia, etcétera, son procesos de transformación urbana en tor-

² Véase Antonio Azuela, *Del escándalo a la irrelevancia. La legislación sobre asentamientos humanos (1976-1992)*, 1994, mimeo.

³ Ciertamente, el modelo del urbanismo funcionalista ha sido ya superado, pero eso no significa la desaparición de la planeación como institución. No se sabe de ningún país civilizado que haya decidido prescindir de ella. Una discusión sobre la relación entre planeación urbana y modernidad puede encontrarse en Duhau y Girola 1989.

no a los cuales se ha desarrollado una movilización social sin precedentes en la historia de la ciudad.

Por otra parte, el tema de los usos del suelo es interesante porque es quizá el único rubro del gobierno de la ciudad en donde la gestión se ha transformado radicalmente debido a la institucionalización de ciertas figuras jurídicas. En otras palabras, estamos en presencia de un verdadero cambio institucional.

La semblanza de este cambio institucional que ofrecemos en estas notas tiene como propósito ilustrar las siguientes proposiciones:

1. La institucionalización de la planeación ha traído consigo nuevas restricciones a la acción estatal en ciertas zonas de la ciudad. En particular, se observa una importante reducción de la discrecionalidad de las decisiones del DDF.

2. Los cambios ocurridos en el marco jurídico de la planeación urbana (surgidos a mediados de los años setenta) son un elemento fundamental para explicar la mencionada reducción de la discrecionalidad.

3. Esta reducción es uno de los "efectos no deseados" del cambio institucional que originalmente fue conducido por los equipos técnicos del DDF.

4. Para que los marcos institucionales hayan adquirido un peso específico no bastó con la sola expedición de las normas, ya que se han tenido que producir condiciones adicionales como son la apropiación de las normas jurídicas por parte de actores sociales con intereses determinados, así como modificaciones en la estructura espacial misma de la ciudad.

5. Para analizar la naturaleza de este cambio institucional, es preciso desechar la dicotomía entre instituciones formales e instituciones informales. Más bien, hay que recurrir al concepto de pluralismo jurídico, que reconoce la vigencia de normas jurídicas de características diversas aplicables a diferentes modalidades sociales de ocupación del espacio.

Este último punto amerita una breve explicación. En el discurso académico existe una tendencia predominante a separar las instituciones formales de las instituciones reales o informales, y a ubicar el orden jurídico dentro de las primeras; con ello se ignora, por un lado, que los marcos jurídicos pueden llegar a convertirse en referentes objetivos de la acción social. En la medida en que son ubicadas en el mundo de lo formal, como algo opuesto al mundo de lo real, es imposible explicar su vigencia. Por otro lado, se ignora que existe una producción de normas que no corresponden a los cánones del pensamiento jurídico positivista pero que desde cierta pers-

pectiva teórica (proveniente de la tradición socio-lógico-jurídica) pueden ser reconocidas como jurídicas.⁴ Como veremos más adelante, en la gestión de los usos del suelo se han producido normas en cuya creación participa activamente el gobierno de la ciudad (junto con organizaciones sociales); a pesar de que difícilmente pueden ser aceptadas como jurídicas por la tradición positivista (esto incluye al pensamiento de jueces y abogados en nuestro país), estas normas son reconocidas como jurídicamente obligatorias por los actores sociales relevantes.

Después de todo, esta propuesta no es tan ajena a las preocupaciones de algunos autores en México. Suele reconocerse que, en el estado posrevolucionario se da una "mezcla entre constreñimientos informales y obligaciones legales".⁵ Sin embargo, insistimos, en los análisis concretos suele predominar la disociación entre lo formal y lo real. Creemos que el concepto de pluralismo jurídico puede ayudar a entender cómo se produce esta mezcla en un contexto determinado.

Revisemos, pues, los rasgos más notables de la evolución de la regulación de los usos del suelo en el Distrito Federal. Si bien no es éste el lugar para un análisis del marco jurídico de la planeación urbana, conviene recordar que ella está regida por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que se deriva de la Ley General de Asentamientos Humanos, ambas en vigor desde 1976. En forma complementaria, para regular los procedimientos y las técnicas de la planeación, existen tres reglamentos, relativos a la zonificación, el Registro del Plan Director y los Planes Parciales. De acuerdo con esos ordenamientos, la planeación urbana del Distrito Federal se lleva a cabo a través de un Plan Director, que a su vez está formado por un Plan General y por Planes Parciales. El Plan General tiene por objeto señalar las "estrategias generales" para el desarrollo urbano en el conjunto del territorio del D.F., lo cual incluye, entre otras cosas, la llamada "zonificación primaria" del territorio.⁶ Los Planes Parciales reglamentan en forma detallada los usos del suelo en un área determinada (existe

⁴ Werner Krawietz, *El concepto sociológico del derecho*, Fontamara, México, 1991.

⁵ Jorge Javier Romero, "La política de mañana. La futura forma institucional", en *nexos*, núm. 192, 1993.

⁶ Actualmente, la zonificación primaria clasifica el territorio del D.F. en dos áreas fundamentales: el Área de Desarrollo Urbano y el Área de Conservación Ecológica.

uno por cada delegación) a través de la 'zonificación secundaria', es decir, la especificación de los usos del suelo y sus intensidades en las diferentes zonas del territorio. Se trata de un conjunto de documentos bastante complicados por su alto contenido técnico, a través de los cuales se definen los usos y su intensidad en todo el territorio de la capital.

Para los efectos de este trabajo, dividiremos la evolución de los planes urbanos en el D.F., a partir de 1976, en tres periodos. Más que un análisis urbanístico del contenido de los planes, sobre el que haremos sólo breves alusiones, nos interesa mostrar el cambio en el tipo de producción normativa que ha caracterizado a cada periodo.

1976-1980. LA PRODUCCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PLAN

El mismo año en que se expidió la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se elaboró una primera versión del Plan Director. Sin embargo, se trataba de un documento que no contenía una regulación de los usos del suelo, sino únicamente una serie de recomendaciones para el futuro del desarrollo de la ciudad.⁷ No fue sino hasta 1980 cuando se elaboró y aprobó el primer Plan Director formado por un Plan General y 16 Planes Parciales.⁸ Aun así, y a pesar de que los nuevos documentos ya contenían una reglamentación exhaustiva de los usos del suelo en el D.F., y de que incluso se imprimieron y distribuyeron folletos con los planos básicos y las tablas de usos del suelo para cada uno de los 16 Planes Parciales, éstos no fueron publicados en el *Diario Oficial*, por lo que no está claro que hayan entrado en vigor.

Dos años después, en mayo de 1982, se publicó en el *Diario Oficial* una nueva versión del conjunto de los planes que formaban el Plan Director.⁹ Ésta sí era la primera vez que se producía una publicación oficial de los planes, y fue

⁷ Eran los últimos meses del gobierno de Luis Echeverría.

⁸ "Acuerdo por el que se aprueba la actualización del Plan General del Plan Director", *Diario Oficial*, marzo 18, 1980.

⁹ "Acuerdo por el que se Actualiza el Plan General y se establece el sistema de evaluación del Plan Director de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal; acuerdos por los que se modifican los planes parciales de las 16 delegaciones" (*Diario Oficial*, mayo 17, 1982); y "Declaratoria de usos y destinos para el área de conservación ecológica del Distrito Federal" (*Diario Oficial*, noviembre 29, 1982).

entonces cuando se inició la institucionalización de la planeación urbana tal como hoy la conocemos. La estrategia general del plan consistía en

... definir el territorio del Distrito Federal en dos grandes áreas: el Área de Desarrollo Urbano y el Área de Conservación Ecológica [...]. La primera gran área, donde propiamente ha ocurrido el desarrollo urbano y donde habrá que circunscribirlo, se subdivide en tres zonas: la zona urbana, la zona de reserva y la zona de amortiguamiento.¹⁰

La reserva se calculó en 82.05 km², y se asignó para tal fin una especie de cuota a cada delegación del área urbana, si bien no se precisó su ubicación. Por su parte, a la zona de amortiguamiento se le asignaba una "función enlazadora y diferenciadora de la zona urbana y el área de conservación ecológica". Además de las previsiones sobre usos del suelo, el plan definió una estructura de nueve centros urbanos¹¹ y una trama de corredores urbanos, así como una gran variedad de acciones que iban desde la reforestación hasta la ampliación de la red del metro, pasando por la regularización de la tenencia de la tierra y la ampliación de las redes de drenaje y agua potable.

Cuando hablamos de la institucionalización de los planes no nos referimos solamente al hecho de que ellos adquirieron el carácter de normas jurídicas pertenecientes al derecho positivo, sino al proceso social por medio del cual un conjunto de actores sociales significativos reconoció en ellos una serie de normas obligatorias y comenzó a apoyar sus demandas en las prescripciones de esos planes. Es decir, fue en la primera mitad de los años ochenta cuando las organizaciones vecinales de sectores medios comenzaron a plantear sus demandas al gobierno del Distrito Federal, en materia de uso del suelo, invocando el contenido normativo de los planes. Ante la gran variedad de cambios de uso del suelo que afectaban a las colonias residenciales, sus asociaciones encontraron en los planes un referente jurídico con el que nunca antes habían contado.

Es preciso hacer notar que las normas que conformaban

¹⁰ Versión abreviada publicada en el *Diario Oficial*, mayo 17, 1982, p. 13.

¹¹ Ellos eran, además del centro metropolitano, Azcapotzalco, La Villa, Zaragoza, Iztapalapa, Coapa, San Ángel, Tacubaya y Tacuba.

ese nuevo marco institucional fueron definidas básicamente por los técnicos al servicio del DDF, dado que la participación social en su elaboración fue mínima.¹² Se trataba de normas de derecho administrativo en el sentido más restringido; es decir, normas expedidas de manera unilateral por un órgano del Estado legalmente facultado para ello. Más aún, esas normas eran caracterizadas, por el propio discurso de los planes, como parte de los "instrumentos"¹³ con que contaba la administración pública para el logro de los objetivos que ella misma había definido. En otras palabras, la norma jurídica es vista como una herramienta al servicio del Estado.

A pesar de lo anterior, las normas de los planes comenzaron a tener un significado más allá del mundo de la burocracia, en la medida en que un conjunto creciente —aunque disperso— de actores sociales no gubernamentales comenzaba a plantear demandas frente al poder público haciendo valer precisamente esas normas.

Ahora bien, no estamos simplemente ante el surgimiento de nuevos actores sociales que de un día para otro se conducen como ciudadanos exigiendo la vigencia del Estado de derecho en lugar de recurrir a otros mecanismos de negociación: existían nuevas condiciones, digamos objetivas, para este tipo de movilización. Hacia esos años, el proceso de urbanización del Valle de México había dado un giro importante: las áreas en las cuales se había venido alojando el crecimiento de las clases medias y altas, es decir, el sur y el poniente del D.F., comenzaban a agotarse. Habría sido necesario crecer sin límites hacia la sierra de las Cruces y el Ajusco para satisfacer la creciente demanda de vivienda media y alta, cosa que era cada vez más condenada por la opinión pública, además de que ahora estaba formal y claramente prohibida por los planes. De esos sectores provino, entonces, la demanda de departamentos en grandes edificios, que comenzaron a proliferar en las mismas colonias (Del Valle, Polanco, etcétera). Por otra parte, la expansión de las actividades terciarias hacia las colonias originalmente residenciales de sectores medios y altos (que era facilitada por el abandono de grandes residencias

¹² Las reuniones de consulta a través de las cuales se dieron a conocer los proyectos de los planes en 1982 no atrajeron a un número importante de ciudadanos u organizaciones.

¹³ En la jerga que entonces se impuso entre los planificadores, el capítulo de un plan relativo a sus fundamentos jurídicos se denominaba "nivel instrumental".

debido al cumplimiento de los ciclos familiares) producía en quienes aún permanecían en esos barrios una irritación cada vez mayor. Dichos sectores encontraron en las asociaciones de vecinos el mecanismo de organización para detener el cambio de uso del suelo y, en los planes, el fundamento jurídico para sus demandas.

Así, los colonos comenzaron a *apropiarse* de los planes, en un proceso notable de aprendizaje que convirtió a muchos (y sobre todo a muchas)¹⁴ en verdaderos expertos en materia de planeación. Las normas que originalmente habían surgido como instrumentos del poder público se estaban convirtiendo en instrumentos de actores sociales no gubernamentales; en lo que el derecho es en la tradición liberal: un mecanismo de defensa de los ciudadanos frente al poder público. Los funcionarios del DDF se sorprendían del hábil manejo que ellos y ellas hacían de las complejas normas técnicas contenidas en los planes.

Vale la pena señalar que si bien el Plan Director cubría, además de los usos del suelo, diversos aspectos de la gestión urbana (transporte, vivienda, infraestructura, entre otros), resultó irrelevante en todos esos aspectos. Las políticas que se aplicaron siguieron obedeciendo a la lógica sectorial de cada uno y el plan no jugó papel alguno en su conducción. En realidad, el único aspecto de la gestión urbana donde los planes se convirtieron en un referente normativo efectivo fue precisamente el de los usos del suelo.

El indicador más claro de la importancia que adquirió el sistema de planeación en esos años es el número de modificaciones que se introdujeron en los planes parciales. Como se observa en el cuadro 1, ese número aumentó considerablemente entre 1982 y 1988. A primera vista, el hecho de que se hayan hecho 190 cambios a los planes significa que ellos carecen de importancia. Sin embargo, el procedimiento de modificación de un plan parcial para autorizar una obra que está prohibida por el mismo, garantiza un mínimo de publicidad en la decisión gubernamental. Las asociaciones de vecinos, al igual que diversas dependencias gubernamentales, tienen que ser consultadas antes de llevar a cabo la modificación. Lo importante del sistema de planeación en tanto que institución no es tanto el contenido de las normas de los planes, sino el hecho de que su modificación está sujeta a normas, es decir, a

¹⁴ La conversión de muchas "amas de casa" en militantes vecinales es uno de los fenómenos que valdría la pena estudiar como parte de la institucionalización de la planeación.

procedimientos en los que participan diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. En otras palabras: en que las autorizaciones gubernamentales sobre los usos del suelo están sujetas a un margen discrecional mucho más estrecho que el anterior. Recuérdese que antes de la existencia de los planes, el DDF gozaba de facultades amplísimas para autorizar o desautorizar casi cualquier obra. No estaba obligado a consultar ni a dar explicaciones a nadie acerca de sus decisiones sobre usos del suelo. Para fines de los años ochenta, la modificación de los planes parciales es ya un procedimiento rutinizado.

Cuadro 1

Procedimientos de modificación a los planes parciales del Distrito Federal (1981-1988)		
Años	Solicitud	Resolución
1981	1	-
1982	-	-
1983	4	-
1984	8	5
1985	27	19
1986	32	38
1987	91	45
1988	20	82
1989	-	1

También es interesante hacer notar que si en los años ochenta los planes se convirtieron en un referente ineludible de la gestión de los usos del suelo, ello no se debió a que las autoridades del DDF estuviesen particularmente interesadas en su aplicación. A mediados de esa década, las autoridades del DDF trataron de modificar el sistema de planeación, a través de un proyecto que incluía la reforma de la propia Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Nos referimos al célebre pero efímero PRUPE.¹⁵ Esta nueva iniciativa, divulgada en 1984, planteaba nuevos objetivos para el desarrollo urbano de la capital y proponía acciones tan ambiciosas como la expropiación de 75 mil hectáreas, equivalentes a más de la mitad del territorio del D.F., para fines de protección ecológica.

¹⁵ "Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica". Véase Presidencia de la República 1984.

Estaba claro, entonces, que el Plan Director vigente no era lo que el DDF se proponía llevar adelante. A pesar de ello, el objeto de las solicitudes de modificación de los planes parciales, provenientes tanto de promotores privados como de organizaciones vecinales, eran las normas de ese plan. En el debate público, el PRUPE se había colocado en el centro de la atención, pero en la gestión cotidiana de los usos del suelo el verdadero referente institucional era el plan jurídicamente vigente.

Lo anterior no quiere decir que las asociaciones vecinales hayan encontrado satisfacción a sus demandas a través de la invocación de las normas de los planes parciales. En realidad, habían encontrado que muchas de las obras a las que se oponían estaban permitidas por los planes. Por eso, lo más importante de su aprendizaje consistía en darse cuenta de que tenían que hacerse escuchar en el momento en que se llevara a cabo la revisión de los planes. Fue entonces cuando se dio otro giro en la historia de la planeación de la capital.

1986-1987. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA APARICIÓN DEL SÍNDROME NIMBY

En la jerga anglosajona de la planeación se conoce como síndrome NIMBY (*Not In My Back-yard*) al problema que enfrentan los gobiernos locales y sus equipos de planeación cuando las organizaciones vecinales de una ciudad están de acuerdo en que se lleve a cabo determinada obra, pero no en su vecindario. Todos quieren que haya los usos no habitacionales que necesitan para la vida urbana, pero nadie los quiere al lado de su casa. Pues bien, este síndrome apareció con claridad en la Ciudad de México cuando el gobierno de la ciudad convocó a la consulta pública para la actualización del Plan Director a mediados de 1986. Antes de referirnos a los resultados de la consulta pública mencionaremos algunas de las nuevas iniciativas del proyecto del DDF:

—Se transformó la estructura territorial básica, eliminando la “zona de amortiguamiento” y clasificando el territorio en Área de Desarrollo Urbano y Área de Conservación Ecológica. La idea de la reserva para crecimiento quedó diluida ya que sólo se mencionó que existían 7 981 hectáreas disponibles, pero no se dio la menor indicación sobre su ubicación.

—Se previó la definición de las “Zonas Especiales de Desarrollo Controlado” (ZEDEC), “que por sus características y

problemas especiales” ameritan una regulación mucho más detallada que la contenida en los planes parciales. Esta figura, que fue un verdadero invento del DDF, no está prevista en la ley y, como veremos más adelante, ha sido ampliamente utilizada por el gobierno de la ciudad desde 1988.

—Se establecieron los Programas Parciales de Poblados Rurales para las 36 poblaciones del Área de Conservación Ecológica que alberga a casi 200 mil habitantes.

Por lo demás, se mantuvo casi sin cambios el resto de los conceptos básicos sobre la estructura urbana, tales como los subcentros y los corredores urbanos. En realidad, la diferencia más importante entre la versión de 1987 del Plan Director y todos sus predecesores fue el alto nivel de participación social que se produjo en su elaboración. Por primera vez las normas de los planes no eran definidas exclusivamente por la burocracia gubernamental, sino que en una medida importante fueron el resultado de la interacción entre ella y las organizaciones vecinales que participaron en la consulta.

Una vez que el DDF había elaborado su propuesta para la nueva versión del plan, el proceso de consulta duró casi un año desde que ésta se abrió (el 8 de agosto de 1986) hasta que el nuevo plan apareció publicado en el *Diario Oficial* (16 de agosto de 1987). De acuerdo con un balance realizado por el DDF, se efectuaron 176 reuniones, 16 de ellas para dar a conocer la propuesta gubernamental en cada delegación, y 160 “para discutir y analizar las propuestas ciudadanas”.¹⁶ En esas reuniones “intervinieron directamente más de 13 000 ciudadanos”.¹⁷ A pesar de que las intervenciones fueron tanto a nombre de partidos políticos como de agrupaciones vecinales y organizaciones de trabajadores, campesinos, locatarios, etcétera, las propuestas más numerosas fueron las de las organizaciones vecinales.

En el análisis de las minutas de muchas de esas reuniones observamos una clara diferenciación de acuerdo al tipo

¹⁶ “[...] 35 en el seno de los Comités de Planeación (COPLADES) Delegacionales, 17 en la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural Integral y 124 reuniones públicas adicionales, que se realizaron a petición de agrupaciones de vecinos en particular” (DDF 1987).

¹⁷ El autor de este trabajo, además de que asistió a algunas de esas reuniones, tuvo oportunidad de analizar las minutas de muchas de ellas. Da la impresión de que la cifra oficial no es exagerada. Sin embargo, eso no significa que la mayoría de las intervenciones se hayan visto reflejadas en la versión de los planes.

de espacio urbano de que se trate. En las delegaciones con mayor proporción de colonias residenciales de clase media y alta (Benito Juárez, Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo) la participación de organizaciones vecinales es más alta, y sus demandas van en el sentido de reducir las densidades permitidas. En cambio, en las delegaciones con mayor proporción de población de bajos recursos (Azcapotzalco, Gustavo A. Madero) son más frecuentes las demandas por servicios.

La participación ciudadana se reflejó en 410¹⁸ modificaciones a los planes (ahora denominados "programas").¹⁹ Las modificaciones más importantes consistieron en la reducción generalizada de las densidades de construcción, lo que permitió mantener el uso habitacional unifamiliar en amplias zonas de la ciudad y por ello mismo obligaría a que el crecimiento de la ciudad se produjera en la periferia. Según el DDF, esa reducción de la densidad equivalía nada menos que a "la quinta parte en relación a la establecida hasta 1986". Asimismo, se redujeron los usos permitidos en los corredores urbanos y se eliminaron los proyectos de un centro urbano en San Ángel (Tizapán) y un subcentro urbano en San Jerónimo Lídice. Para las colonias populares se autorizó la instalación de talleres de tipo familiar. En otras palabras, muchas organizaciones vecinales habían logrado que las futuras obras *molestas* (escuelas, oficinas, conjuntos multifamiliares, etcétera) quedaran fuera de sus espacios residenciales. El gobierno tendría que arreglárselas para ubicar esas obras en otra parte.

No sorprende que el gobierno del DDF haya presentado los resultados del proceso de planeación como un ejercicio democrático ejemplar. Ciertamente no hay muchos antecedentes en los que tantos ciudadanos y organizaciones vecinales hayan influido en la producción de las normas jurídicas que les afectan directamente. Pero a ello debemos añadir que estamos hablando de un momento (un año después del sismo de 1985) en el que la legitimidad del gobierno de la capital para

¹⁸ "Se identificaron 634 propuestas específicas. De éstas, 224 se excluyeron por encontrarse duplicadas o por considerar que no era posible su aplicación inmediata, lo que se informó oportunamente a los interesados. De esta manera se acordaron 410 modificaciones al proyecto original" (DDF, 1987).

¹⁹ Este cambio de denominación se debió a que la Ley de Planeación de 1983 reservaba la denominación de "plan" para el Plan Nacional de Desarrollo. Según hemos mostrado en otros trabajos, se trata de una aplicación equivocada de ese ordenamiento.

producir normas jurídicas en nombre del interés público era mínima.

Lo anterior no significa que todas las propuestas vecinales hayan sido aceptadas, ni que todos hayan quedado satisfechos con el resultado final. En los días siguientes a la publicación de la nueva versión de los planes, el DDF recibió 91 recursos de inconformidad promovidos tanto por organizaciones vecinales como, sobre todo, por promotores afectados. El principal de ellos era el Infonavit, que presentó recursos de inconformidad relativos a 22 predios en diferentes delegaciones, en los cuales, de acuerdo con las nuevas densidades, ya no podría llevar a cabo proyectos de vivienda popular que tenía programados.

En todo caso, vale la pena llamar la atención sobre ciertos rasgos normativos de los planes que se produjeron en esa ocasión:

a) Se trata de planes elaborados por la administración y fuertemente modificados por la participación ciudadana. El procedimiento fue el de una consulta abierta para discutir en su conjunto el plan parcial de cada delegación. El tipo de participación social no fue a través de órganos de representación política de los ciudadanos, como podrían ser los ayuntamientos, sino a través de organizaciones con una base territorial extremadamente acotada (las colonias);

b) Esos planes obedecen a la definición que de ellos hace la ley. Se observa una clara continuidad entre los actos de la administración y su fundamento legal, lo cual significa que podríamos esperar que los órganos jurisdiccionales del Estado resolverían las controversias que ante ellos se presentasen recurriendo al nuevo marco institucional que se estaba formando; pero sobre todo, estamos ante una situación que encaja en la tradición jurídica positivista, la cual reconoce solamente la validez de las normas que forman parte de un orden jerárquico y coherente definido por la Constitución.

c) Las que en el discurso sociológico corriente se denominan "instituciones formales" mostraban una capacidad indudable de regulación de los usos del suelo, mucho más "real" de lo que ese discurso suele reconocer.

Lo anterior tampoco significa, insistimos, que los planes hayan tenido plena vigencia en la conformación de los procesos urbanos en esos años, sino sólo que un conjunto de actores sociales significativos orientaron su acción en torno a los planes en tanto que normas jurídicas. Por lo demás, los procesos urbanos irregulares —que incluyen desde la expedición de licencias

en contravención al plan hasta la formación de colonias populares en el área de conservación ecológica— no dejaron de producirse, aunque no sabemos si en una proporción mayor o menor que en anteriores. En todo caso, lo que parece vislumbrarse es una dualidad entre las instituciones prevalecientes en la comúnmente llamada *ciudad legal* (que obedecen a la racionalidad legal-burocrática) y una serie de instituciones “difusas” que prevalecen en los procesos de urbanización popular.

1988-1993. ¿CONCERTACIÓN O PLURALISMO JURÍDICO?

En los últimos años encontramos un panorama mucho más complejo, para el cual deja de ser útil la dicotomía entre las instituciones formales y las informales. Como veremos a continuación, se amplían los ámbitos institucionales de los que pueden surgir normas relativas al uso del suelo (por la creación de la Asamblea de Representantes); además, las llamadas instituciones formales, sin dejar de tener un peso importante, se ven acompañadas por otros arreglos institucionales con un cierto grado de formalización, aunque no respondan al modelo legal-burocrático de los años anteriores.

Al tomar posesión del DDF a fines de 1988, el nuevo equipo de planeación se encontraba ante un grave dilema. Por un lado, era evidente que para dar cabida al crecimiento de la ciudad tenía que recurrir en una medida importante a una política de densificación, dado que las reservas territoriales en las áreas suburbanas eran insuficientes. Por otro lado, las normas de los planes que heredaba de la administración anterior establecían densidades muy bajas. Mientras las organizaciones populares de solicitantes de vivienda, así como los promotores privados,²⁰ presionaban por el incremento de las densidades, las asociaciones de vecinos estaban dispuestas a defender sus intereses locales con los planes en la mano. Lo peor era que el plan había dispuesto que el mismo debería ser “revisado y evaluado” en un plazo de dos años,²¹ es decir, hasta julio de 1989.

²⁰ Por esos años comenzó el auge inmobiliario que ha transformado muchos espacios urbanos en los últimos cinco años.

²¹ Artículo tercero del Acuerdo por el que se aprobó la versión de 1987.

Para comenzar, esa revisión no se llevó a cabo, seguramente porque los posibles participantes en la consulta habrían presionado por una reducción aún mayor de las densidades. El DDF recurrió entonces a una estrategia distinta, que consistió en negociar la formulación de ZEDEC en las zonas más conflictivas, por un lado, y a autorizar (sin modificar los planes) incrementos de densidad para la realización de proyectos de vivienda popular, por el otro.

Por lo que se refiere a los ZEDEC, hasta septiembre de 1993 se habían aprobado 22 (16 en el área urbana y seis en el área de conservación ecológica). En general, ellos se refieren a colonias residenciales (*véase apéndice*), sin que se hayan elaborado cinco de los previstos por el plan en 1987. Claramente, la estrategia del DDF consistió en concentrarse en las zonas donde los conflictos entre vecinos y promotores habían sido más intensos y donde la presión para el gobierno de la ciudad era mayor. Entre los primeros ZEDEC se encuentran los de Polanco y Las Lomas. Aunque recientemente se han aprobado algunos en colonias populares, como San Miguel Teotongo en Iztapalapa, la inmensa mayoría se refieren a zonas de altos ingresos.

Lo interesante de estos ZEDEC, desde el punto de vista de su caracterización institucional, es que implican, más que un proceso de consulta, una negociación directa con las asociaciones vecinales, a través de numerosas reuniones en las que se discuten los usos del suelo predio por predio. Así, en lugar de presentar y discutir el plan parcial de cada delegación, la discusión se restringe a una colonia, renunciándose a considerar la dinámica de espacios urbanos más amplios.

Pero lo más interesante es que los ZEDEC se aprueban, ya no mediante un simple acuerdo administrativo, sino a través de un convenio entre el DDF y los representantes vecinales. En estos convenios el gobierno de la ciudad adquiere un compromiso inusual: no modificar los usos del suelo en un plazo de 15 años. A decir de la propia autoridad, ese largo plazo sirve para enviar "una señal muy clara a propietarios e inversionistas y ha logrado que por vez primera en la historia de la ciudad los precios del suelo se ajusten al potencial de desarrollo y no al revés, como sucedía[...]"²²

²² Jorge Gamboa de Buen, *Comparecencia del coordinador general de Reordenación Urbana y Vivienda ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, mayo 4, 1993, p. 22.

Es probable que los ZEDEC tengan ese efecto positivo en el funcionamiento del mercado. Sin embargo, lo que nos interesa destacar es que, desde el punto de vista jurídico, no dejan de ser una rareza. A través de dichos convenios, el gobierno de la ciudad renuncia a una atribución que por ley puede volver a ejercer en cualquier momento. Si un futuro gobierno decidiese modificar las previsiones de esos planes, no tendría impedimento legal alguno; bien podría alegar ante un juez (en caso de ser demandado por la vía del amparo, por el que los vecinos exigiesen el cumplimiento del convenio) que tales convenios son nulos por implicar la renuncia de una atribución que por definición es irrenunciable. El poder público está comprometiendo facultades que no pueden someterse a la forma jurídica clásica del derecho privado (el convenio). ¿O es que el derecho público se puede volver privado con tanta facilidad? Si se sigue la dogmática jurídica tradicional, tendría que concluirse que esos convenios no son válidos o, en otras palabras, que simplemente no forman parte del orden jurídico.

A tal conclusión se llega sólo si se sigue esa dogmática jurídica. Si, por el contrario, se adopta el concepto de pluralismo jurídico, no hay problema alguno en reconocer que los planes a que dan lugar esos convenios son parte del orden jurídico mexicano. Lo importante, después de todo, es el nivel de legitimidad que alcanzan (es decir, el número de actores sociales significativos que les atribuyen efectos jurídicos), y no si algún hipotético juez los puede llegar a considerar válidos o no. ¿O vamos a considerar "extrajurídicas" unas normas que son anunciadas oficialmente por el poder público, inscritas en un registro público y consideradas obligatorias por sus destinatarios?

El concepto de pluralismo jurídico permite reconocer la diversidad de un conjunto de normas jurídicas. En este caso, nos permite consignar el cambio en el marco institucional que se produce entre la versión de 1987 y los ZEDEC de los años recientes. Se trata de procesos de producción normativa donde tanto las formas de participación como los resultados, son diferentes. El modelo "legal-burocrático" prevaleciente a lo largo de los años ochenta es sustituido por el modelo de la "concertación" o, más precisamente, del contractualismo. Se logra una fuerte legitimidad localizada y se renuncia a una discusión sobre el destino general de la ciudad. La dualidad *público-privado* típica del modelo jurídico de los Estados modernos es sustituida por la dualidad *burocracia-vecinos*. El interés de la ciudad aparece representado exclusivamente

por los funcionarios del DDF.²³ Los únicos gobernados que participan —y mucho— son los directamente involucrados, y se excluye a todos los indirectamente afectados; o sea a todos los que tienen que tolerar las obras que los vecinos beneficiados han podido evitar en sus colonias. Si los conflictos de usos del suelo en las zonas residenciales con mayor movilización social han sido resueltos (no se sabe por cuánto tiempo), a través de los ZEDEC, el problema de la demanda social de vivienda popular ha sido enfrentado a través de un expediente más práctico: ignorar los planes a través de la autorización de incremento de densidades. En el mismo informe que hemos citado, se señala que

...entre 1989 y 1993 se han aprobado 2 075 proyectos para la construcción de 83 995 viviendas en los terrenos donde los Programas Parciales permitían 40 970; es decir, una cantidad ligeramente superior al doble. De éstos, 72 170 son proyectos de vivienda popular y 11 785, de vivienda media.²⁴

Esos cambios eran justificados de la siguiente manera:

Los aumentos de densidad para la vivienda se han hecho necesarios porque los Programas Parciales que se aprobaron en 1987 contienen una contradicción fundamental. Por un lado impiden la expansión territorial del área urbana, pero por el otro contienen densidades muy bajas incluso en las áreas centrales.²⁵

Para ello, se arguye que “se han tomado medidas de tipo administrativo y reglamentario consistentes en mecanismos que elevan las densidades de vivienda en determinados predios”, sin especificar cuáles fueron esas medidas.

A pesar de que tales incrementos de densidades no han estado exentos de conflictos,²⁶ a juzgar por la información

²³ Una de las novedades del discurso gubernamental de estos años, es que los altos funcionarios, cuando se refieren a sus propuestas, suelen presentarlas como las de “la ciudad”.

²⁴ Jorge Gamboa, *op. cit.*, p. 21.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ En una intervención, el delegado de Iztapalapa, Florentino Castro, en un foro organizado por la Fundación Cambio Veintiuno del Distrito Federal en 1993, señalaba la fuerte oposición de los vecinos, incluso de colonias populares, a la realización de nuevos conjuntos habitacionales. El síndrome NIMBY no es exclusivo, por lo visto, de los sectores medios y altos.

oficial se han llevado a cabo exitosamente. Ello prueba, al menos, que una vez que los conflictos vecinales se han atendido en los lugares en que son más intensos, en el resto de la ciudad la vigilancia social se generaliza y las normas de los planes pueden pasarse por alto.

Veamos ahora la cuestión de la planeación en un contexto más amplio, el de otros dos marcos institucionales desde los cuales se producen, o pueden producirse, normas relativas al aprovechamiento del territorio del D.F. Nos referimos a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) y a los convenios de concertación para la regularización de asentamientos en el Área de Conservación Ecológica.

La creación de la ARDF fue sin duda la más importante transformación en las instituciones de gobierno del Distrito Federal en muchas décadas. A pesar de que la mayor parte de sus críticos la consideraban un avance limitado en la democratización de la vida pública de la capital —porque, según ellos, la Asamblea tenía sólo facultades consultivas y de gestoría—, en realidad ese nuevo órgano tiene una serie de atribuciones importantes de carácter reglamentario que han pasado desapercibidas. Entre esas facultades estaba nada menos que la de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos en materia de uso del suelo.²⁷ Eso significa, en rigor, que desde la creación de la ARDF, la atribución de aprobar los planes de desarrollo urbano que contienen las normas de uso del suelo ya no corresponde al jefe del Departamento del Distrito Federal, sino a la propia ARDF; o, al menos, que la expedición de los planes estaría sujeta a una reglamentación emanada de ella.

Sin embargo, la ARDF no ha ejercido esa atribución, lo cual se explica en gran parte por su lento desarrollo, así como por el control político que ejerce el gobierno de la ciudad sobre sus decisiones más importantes. En realidad, el jefe del DDF es para la ARDF lo que el presidente de la República para el Congreso de la Unión. Gracias al control de la mayoría priista, el Poder Ejecutivo está por encima de los órganos colegiados de representación ciudadana.

En principio, a la ARDF correspondería la definición del interés público del conjunto del D.F. Su inacción respecto de los procesos de planeación es el otro lado de la moneda donde el DDF ha desplegado la actividad de planeación que acabamos de reseñar. Mientras que, por un lado, el gobierno de la ciudad

²⁷ Artículo 73 constitucional, fracción vi.

se mueve en un marco institucional (que en buena medida se aleja del modelo clásico de la racionalidad legal-burocrática) en el que es capaz de lograr legitimidad con normas acotadas a espacios urbanos reducidos (ZEDEC e incrementos discrecionales de densidades), la producción de normas generales que expresen un interés público, ya no se diga para el conjunto de la metrópoli, sino para el D.F., parece una tarea imposible. No entraremos al análisis de lo que haría falta y los obstáculos que se presentarían para incorporar a la ARDF en la planeación; solamente queremos señalar que, a pesar de que constitucionalmente la ARDF es un órgano competente para producir normas de ese tipo, la verdadera producción jurídica se ha dado a través de otros marcos institucionales.

En el otro extremo, tenemos un tipo de producción normativa que, a pesar de estar fuera de los marcos legales, resulta de una eficacia notable. A pesar de los esfuerzos que se supone ha hecho el DDF para evitar la urbanización del Área de Conservación Ecológica, en los últimos años se han seguido formando asentamientos irregulares en dicha área. En este rubro la política de "concertación" ha sido realizada con mucho mayor discreción que en el caso de los ZEDEC. El procedimiento consiste en la suscripción de un documento que presenta la forma de un convenio (que no se da a conocer en los informes oficiales del DDF) en cuya suscripción participan la Cocoder,²⁸ las autoridades de la delegación correspondiente y "el asentamiento". En dicho documento se describe el asentamiento y se hace explícito que está ubicado en una zona en la que la urbanización está prohibida. El sentido general de estos pactos consiste en comprometer a la población a desalentar el crecimiento del asentamiento y al mismo tiempo a reconocerlo por parte de las autoridades. Estas últimas, por ejemplo, se obligan a "no realizar ninguna acción de desalojo o demolición sobre las viviendas censadas [...]".

Desde el punto de vista de la dogmática jurídica tradicional, es difícil reconocer en estos documentos verdaderos convenios con efectos jurídicos, ya que los sujetos que los suscriben carecen en primer lugar de facultades para autorizar las acciones de urbanización a las que se refieren; en segundo, quien aparece representando los intereses de los pobladores, el "asentamiento",²⁹ no existe como sujeto en el derecho positivo

²⁸ Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural del DDF.

²⁹ En los documentos, el "asentamiento" aparece bajo la forma de una treintena de firmas ilegibles.

mexicano: no se puede obligar a un sujeto que no existe. Por otro lado, el cariz político de estos pactos se aprecia claramente cuando se menciona que la intervención de la Cocoder ha sido solicitada por "el representante del asentamiento (cuyo nombre no se menciona), a través del XXIV Distrito Electoral". Es evidente que las autoridades electorales carecen de facultades para intervenir en asuntos relacionados con los usos del suelo.

En pocas palabras, estamos ante una forma de legitimación de la urbanización a la cual las autoridades han tenido que recurrir para reconocer los asentamientos que no han podido evitar y tratar de comprometer a los pobladores a no permitir que sigan creciendo. Sin embargo, es dudoso que los pobladores mismos cuenten con la fuerza o el interés necesarios para detener la urbanización de las zonas de protección ecológica.

A pesar de todo, estas prácticas tienen un tipo de formalización (la suscripción de convenios) que les da un carácter jurídico. No importa que un juez no estuviese dispuesto a reconocerlo; lo que importa es que los actores participantes reconocen el carácter normativo de dichos pactos, en los cuales se definen derechos y obligaciones para las partes. Por lo pronto, esta forma de producción normativa es más eficaz que las normas que la ARDF no expide, e incluso que las de los planes cuya desobediencia es legitimada por ese medio.

Vale la pena señalar que no estamos frente a un número reducido de casos de "excepción": en 1992, la Cocoder estaba trabajando en 126 asentamientos tan sólo en la Delegación de Tlalpan, que ocupaban un área de 686 hectáreas.³⁰ Entre junio de 1989 y enero de 1992 ya había celebrado convenios como los descritos, en 29 asentamientos que ocupaban 284 ha. De acuerdo con la propia Cocoder, el 83% de esos asentamientos estaban dirigidos por organizaciones del PRI.³¹

Queda pendiente el análisis de la influencia que esos diferentes ámbitos institucionales tienen entre sí. El cuadro que hemos esbozado es bastante complicado como para detenernos aquí.

A manera de recapitulación, diremos que en los últimos años la regulación de los usos del suelo en la capital de la República ha estado sujeta a una diversidad de marcos institu-

³⁰ La superficie que el gobierno del DDF expropió en 1989 en el Ajusco Medio para conservación ecológica asciende a 727 hectáreas.

³¹ Datos derivados de documentos proporcionados por la Cocoder.

cionales tal que puede hablarse de una verdadera situación de pluralismo jurídico: primero, la existencia de la ARDF, facultada constitucionalmente para regular una materia que no regula; segundo, una producción de carácter contractual que se aleja de los cánones del derecho positivo, de las normas de uso del suelo en espacios reducidos del territorio del D.F. a través de las ZEDEC y los incrementos de uso del suelo (a los cuales se suman las modificaciones a los planes parciales que no han dejado de producirse en los últimos años); y, tercero, una producción normativa en la que el poder público participa, activa pero sigilosamente, por medio de la cual se legitima por la vía contractual la transgresión de las normas de planeación en el Área de Conservación Ecológica.

CONCLUSIONES

A lo largo de estas notas creemos haber mostrado que los cambios institucionales más importantes en la regulación de los usos del suelo en la capital mexicana son los siguientes:

Si bien es cierto que los actores dominantes, en particular las autoridades del DDF, usan los marcos institucionales para avanzar sus proyectos e intereses, e incluso imprimen su huella en los propios marcos institucionales, también es cierto que se ven notablemente restringidos por ellos. Una primera conclusión que queremos destacar es que la institucionalización jurídica de la planeación trajo consigo una reducción importante del poder discrecional que en épocas pasadas ejerció el DDF en el manejo de los usos del suelo de la ciudad, y proporcionó a los gobernados amplias posibilidades de participación tanto en la definición del contenido de las normas como en la defensa de sus intereses a través de la invocación de las mismas. Aquí se observa la producción de efectos no deseados por los actores que impulsaron la institucionalización de la planeación: su consagración como norma jurídica era originalmente vista como un "instrumento" en poder de la administración y terminó funcionando como una restricción para ella misma, en manos de los gobernados. Esto no quiere decir que los planes hayan satisfecho las demandas de los vecinos, sino simplemente que los conflictos por el uso del suelo, que se generalizan en este periodo, fueron procesados a través del sistema de planeación.

Si se compara la planeación urbana con otras áreas del gobierno de la ciudad —como el transporte colectivo (los microbuses) o el comercio en vía pública— se tiene que

reconocer que el tema de los usos del suelo ha experimentado un importante proceso de *juridificación*, y es ése el cambio institucional más importante que se observa en esta materia.

El marco institucional de la planeación ha pasado por diferentes etapas. En la primera de ellas (1976-1982), los planes fueron el resultado de una elaboración burocrática respaldada por el poder público: predominó un modelo de producción normativa respaldado por la ley pero en el cual los gobernados no participan. En una segunda etapa (1986-1987), una serie de actores sociales que habían venido apropiándose del contenido normativo de los planes participaron activamente en la definición de una nueva versión de los planes. La gestión de los usos del suelo se rutinizó y quedó sujeta a los procedimientos previstos por la ley; la propuesta del DDF se vio desdibujada por la amplitud y la fuerza de la participación; la aparición de las asociaciones vecinales fue un elemento clave en la institucionalización de la planeación. Ella dio como resultado que los planes fuesen importantes más allá del mundo de la administración pública. Finalmente, en la tercera etapa (1988-1993), el gobierno de la ciudad, a fin de impulsar una política de redensificación urbana, limitó sus ejercicios de planeación a áreas sumamente acotadas, o sea, las 22 "zonas especiales de desarrollo controlado". La participación social fue intensa pero reducida a esas áreas y la planeación adquirió un carácter contractual, lo que comenzó a alejarla de los cánones tradicionales del derecho público. Asimismo, el DDF autorizó incrementos de densidades más allá de las autorizadas por los planes, eludiendo la movilización vecinal. Sin embargo, esto no significa que haya podido actuar con la misma libertad que los gobiernos del D.F. hasta los años ochenta: el régimen jurídico de la planeación se había convertido en un referente institucional ineludible.

Ahora bien, el anterior es un esquema extremadamente simplificado. El marco institucional que ha ido emergiendo no se puede analizar en toda su complejidad si se cae en el modelo usual que opone las "instituciones formales" a las "instituciones reales". El concepto de pluralismo jurídico, presente en la discusión teórica del derecho pero no en la sociología jurídica especializada, ofrece una amplia perspectiva para comprender la diversidad de marcos institucionales en los que se mueven los actores.

En particular, la situación en la que coexisten tres tipos de marcos institucionales puede caracterizarse como una

situación de pluralismo jurídico.³² Por un lado, órganos de representación ciudadana que no han alcanzado a jugar un papel importante en la regulación de los usos del suelo (aunque en el futuro puedan lograrlo); por otro, un funcionamiento contractualista de los planes formalmente vigentes (ZEDEC); este marco institucional suple al tipo de producción jurídica prevista por la constitución, con una lógica distinta pero muy eficaz;³³ finalmente, una producción normativa, fuera de lo que usualmente se considera el derecho positivo pero dotada de una fuerza normativa nada despreciable, a través de la suscripción de convenios que legitiman procesos de urbanización prohibidos por los planes. Estas últimas son normas jurídicas igual que las otras, cosa que sólo es posible reconocer en una perspectiva de pluralismo jurídico.

Queda también por responder hasta qué punto el tipo de producción jurídica responde a un "estilo personal" de gobernar o a la evolución de condiciones institucionales que están por encima de los actores.

³² El hecho de que la vigencia real de las normas no requiera la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales (que aplican un sistema coherente de normas) permite el pluralismo jurídico, ya que los actores podrán crear diferentes normas para diferentes situaciones. En el procesamiento de los conflictos, esas normas serán importantes pero no definitivas, ya que las condiciones adicionales de la negociación política darán a los actores incentivos ajenos a los previstos en la norma.

³³ Así como Óscar de Buen dice que el verdadero derecho del trabajo está en el Pacto y no en la Ley Federal del Trabajo, la institucionalización jurídica de la planeación está, en ese periodo, en la producción normativa que combina discrecionalidad administrativa (incrementos de densidades *vs* el Plan) con contractualismo (ZEDEC).

ZEDECS APROBADOS HASTA EL 28 DE SEPTIEMBRE DE 1993

Colonia	Delegación	Publicación
Área urbana		
Polanco	Miguel Hidalgo	15. I. 92
Lomas de Chapultepec	"	14 IX 92
Lomas Altas, Real de Lomas, Lomas Reforma, Plan de Barrancas	"	11. XI. 92
Bosques de las Lomas	"	26. I. 93
Bezares	"	13. VIII. 93
Mesa de los Hornos	Tlalpan	7. I. 91
Fuentes Brotantes	"	3. X. 91
Zona centro de Tlalpan	"	11. V. 93
Parques del Pedregal	"	29. IV. 93
Florida	Álvaro Obregón	15. I. 93
San Ángel, San Ángel Inn y Tlacopac	"	1. VI. 93
Agrícola Chimalistac	"	4. X. 93
Romero de Terreros	Coyoacán	30. IX. 93
Campestre Estrella	Iztapalapa	21. XI. 93
Col. El Molino	"	
Insurgentes Mixcoac	Benito Juárez	4. X. 93
Área de conservación ecológica		
Tlalpuente	Tlalpan	31. X. 90
Héroes de 1910	"	7. X. 91
8 manzanas cabecera Cuajimalpa	Cuajimalpa	6. V. 91
Zentlapatl	"	22. I. 92
Torres Bodet	Tláhuac	9. XI. 90
San Miguel Teotongo	Iztapalapa	6. XI. 92

Fuente: Departamento del Distrito Federal, Subdirección de Planeación Física.

BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio, *Del escándalo a la irrelevancia. La legislación sobre asentamientos humanos 1976-1993*, 1994, mimeo.
- DDF, "Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1987-1988", en *El Sol de México*, enero 8, 1987.
- Duhau, Emilio y Lidia Girola, "La ciudad y la modernidad inconclusa", en *Sociológica*, núm. 12, 1989.
- Gamboa, Jorge, *Comparecencia del coordinador general de Reordenación Urbana y Vivienda ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, mayo 4, 1993.
- Krawietz, Werner, *El concepto sociológico del derecho*, Distribuciones Fontamara, México, 1991.
- North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional, desempeño económico*, FCE, México, 1993.
- Presidencia de la República, *El gobierno mexicano*, núm. 22.
- Romero, Jorge Javier, "La política de mañana. La futura forma institucional", en *Nexos*, núm. 192, 1993.