



EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.

**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y DE
DESARROLLO URBANO**

**“LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL SUELO DE
CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL. ANÁLISIS DE
DOS CASOS PARA DIFERENTES ESTRATOS SOCIALES”**

Tesis presentada por

JESSICA KARINA BAUTISTA VERGARA

Promoción 2001-2003

Para optar por el grado de

MAESTRA EN ESTUDIOS URBANOS

Directora de tesis

Martha Schteingart Garfunkel

Lectora

Clara E. Salazar Cruz

MÉXICO, D. F., FEBRERO DE 2004



*A mis padres Alicia y Carlos,
por apoyar cada uno de mis proyectos*

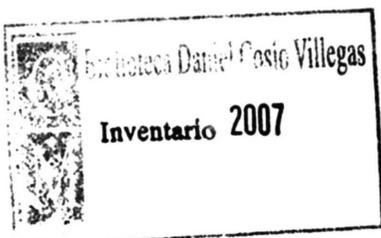
*A mis hermanos Erick y Carlos,
porque son mis cómplices.*

A José, por las violetas y los peces.

A mi tío Santiago, por su confianza.

*A Gabriela Buendía y Gabriela Bueno,
por estar conmigo en el momento preciso.*

*A la memoria de Edgar Méndez,
quien me motivara a continuar
mi formación académica.*



Agradecimientos

*Mi más profundo agradecimiento a la **Dra. Martha Schteingart**, quien dirigió este trabajo, por sus recomendaciones y el valioso apoyo que en todo momento me brindó para su elaboración. Extiendo mi gratitud a la **Dra. Clara Salazar**, por su interés en el tema y sus aportaciones.*

*También agradezco a los **funcionarios de la Delegación Tlalpan, de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda**, así como a los **vecinos de Ocotla y Maninal Norte**. La información que me proporcionaron fue fundamental para el desarrollo del estudio.*

***Raúl Lemus y Adrián Benítez** me asesoraron y me brindaron su ayuda en la elaboración de los mapas, a ambos muchas gracias.*

*Agradezco al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología** la beca crédito otorgada para realizar mis estudios en el **Colegio de México**.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE EL TEMA DE ESTUDIO	6
1.1 La expansión urbana y la urbanización popular	6
1.2 Crecimiento urbano y tenencia de la tierra	7
1.3 La urbanización popular y las formas de acceso al suelo	9
1.4 Los asentamientos irregulares y la transformación del espacio	14
1.5 La irregularidad y la planeación urbana	16
CAPÍTULO II. CRECIMIENTO URBANO Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA CIUDAD DE MÉXICO. EL CASO DE TLALPAN	20
2.1 El proceso de expansión urbana en la Ciudad de México	20
2.2 Los asentamientos irregulares en la Ciudad de México	24
2.3 Lo urbano y lo ambiental en el marco de la planeación	26
2.4 Los asentamientos irregulares en el Suelo de Conservación	34
2.4.1 El crecimiento urbano en Tlalpan	36
2.4.2 Los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación de Tlalpan	38
2.5 El papel de las autoridades en el tratamiento de los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación	41
2.5.1 Las atribuciones de las autoridades	42
CAPITULO III. LOS CASOS DE ESTUDIO	51
3.1 Ocotla	52
3.1.1 El origen del asentamiento, 1970-1979	52
3.1.2 Expansión y comienzo de la organización de los vecinos, 1980-1990	53
3.1.3 La nueva relación de los comuneros y los habitantes con la delegación, 1990-1999	56
3.1.4 Hacia la consolidación del asentamiento 2000-2002	60
3.2 Maninal Norte	65
3.2.1 Los orígenes del asentamiento 1970-1979	65
la expansión del asentamiento y las diferencias entre la población, 1980-1989	66
3.2.3 La densificación del asentamiento 1990-1999	70
3.2.4 Hacia la definición en el manejo del asentamiento 2000-2002	73

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES COMPARATIVAS Y REFLEXIONES FINALES	77
4.1 Comparación entre los dos casos de estudio	77
4.1.1 Los agentes que intervienen en la conformación de los asentamientos	77
4.1.2 El tipo de inmueble y agentes que adquieren	80
4.2 La participación de los vecinos en la gestión de los servicios	82
4.3 La participación de las autoridades: lo ambiental y lo urbano en el manejo de los asentamientos irregulares	84
4.3.1 El tratamiento propuesto para Ocotla y Maninal Norte	86
4.4 Reflexiones finales	89
BIBLIOGRAFÍA	92

INTRODUCCIÓN

Los asentamientos irregulares han tenido, sin duda, un papel muy significativo en el crecimiento de la Ciudad de México, por lo que han sido objeto de numerosos estudios que ponen de relieve la diversidad de elementos y actores que de alguna forma inciden en su formación. En general los análisis en torno a esta forma de producción del espacio se han referido en su gran mayoría a los de tipo popular, es decir, a aquellos en los que habita la población de menores recursos.

Si bien ya en la década de los cuarenta existían algunos asentamientos irregulares de tipo popular, en los años setenta se intensificó su presencia, lo cual llevó a la creación de diversos mecanismos para enfrentar los problemas derivados de este fenómeno. Hoy la expansión del área urbana en el Distrito Federal se distingue por la incorporación de los espacios periféricos de las delegaciones del sur, particularmente la zona calificada como Suelo de Conservación, misma que se ha convertido en la “reserva territorial” que alberga a los asentamientos irregulares desde hace algunos años.

Un rasgo distintivo del escenario en que se sitúa actualmente la planeación en la Ciudad de México tiene que ver con el fortalecimiento de las políticas ambientales. En el denominado Suelo de Conservación, normado desde el año 2000 por el Programa General de Ordenamiento Ecológico, se establece que los usos del suelo no deben alterar las condiciones del medio natural y se prohíbe el establecimiento de asentamientos urbanos y la dotación de servicios e infraestructura. Esto imprime una nueva dimensión al manejo de los asentamientos irregulares; que se expresa en la concurrencia de las autoridades en materia urbana y ambiental, para mitigar los efectos derivados de la transformación de los usos del suelo en esta zona de protección del ambiente.

En el Suelo de Conservación dominan las áreas rurales, en donde la tenencia de la tierra es principalmente ejidal y sobre todo comunal. A pesar de su vecindad urbana, la población nativa que habita los “pobladitos rurales”, que son los únicos asentamientos permitidos por la norma, tiene un fuerte sentido de arraigo, expresado en el apego sus tradiciones

(participación en las festividades religiosas, respeto por las autoridades ejidales y comunales) y en un alto grado de cohesión social; en cambio los nuevos habitantes tienden a ser segregados socialmente.

Es necesario apuntar que los asentamientos del Suelo de Conservación no sólo corresponden a los de tipo popular, pues a últimas fechas también se ha evidenciado la ocupación por parte de sectores de población con ingresos más altos, conformando así un espacio heterogéneo donde se pueden observar diferencias entre los dos tipos de asentamientos.

Físicamente los asentamientos de tipo popular se distinguen porque las viviendas se edifican, por lo menos en una primera etapa, con lámina, madera y sólo en algunos casos con tabique; también porque la vivienda suele distribuirse de manera dispersa y generalmente carecen de todo tipo de servicios. Aunado a ello, el grado de avance en la construcción tiende a prolongarse por varios años, depende en gran parte del grado de ahorro y tiempo disponible de los usuarios que inicialmente participan como autoconstructores. En los asentamientos irregulares de tipo medio, la vivienda se edifica en cambio a partir de un diseño y se construye con materiales definitivos, incluyendo cierto tipo de acabados; este proceso se lleva a cabo en un periodo menor y esto influye considerablemente en la transformación del espacio. Aunque estos asentamientos tampoco pueden contar con servicios, dada la situación económica de sus habitantes, se promueve de manera más acelerada su formación y, sin contar con los requerimientos previstos en la ley, se suele efectuar la pavimentación de las calles y la introducción de infraestructura eléctrica.

Dentro de este contexto es importante señalar que el estudio sobre el crecimiento actual del área urbana en el Distrito Federal resulta especialmente significativo. Sin embargo, son aún muy pocos los análisis en los que se ha hecho referencia a la relación entre lo urbano y lo ambiental para explicar la expansión de la ciudad, y menos aún los referidos a la formación de los asentamientos irregulares distinguiendo aquellos en los que se asientan los sectores populares de los que se constituyen para los sectores medios de la población urbana.

En este trabajo se parte del hecho que las prácticas sociales determinan el fenómeno de la irregularidad. En este sentido se pretende mostrar que si bien existen similitudes en las formas de acceso al suelo por parte de los sectores populares y de los de ingreso medio (a través de mecanismos no reconocidos formalmente y ocupando zonas no previstas para el poblamiento en el marco de la planeación), es durante el proceso de producción habitacional que se aprecian diferencias notables, que llevan a afirmar que si bien la irregularidad es una característica general de los asentamientos en Suelo de Conservación, la participación de diferentes agentes imprime rasgos particulares a los asentamientos de los dos grupos sociales.

Tomando en cuenta el contexto actual donde se inscribe el proceso de expansión periférica, este trabajo tiene como objetivo general describir y explicar las modalidades del proceso de conformación de asentamientos irregulares en Suelo de Conservación, tanto para los sectores populares como para los estratos medios de la población urbana. Más específicamente nos proponemos analizar las características distintivas en el establecimiento y evolución de los dos tipos de asentamientos, así como la actuación de las autoridades respecto de los mismos.

En el primer capítulo, se analizan los antecedentes del tema de estudio en lo que se refiere a la expansión de la ciudad y al papel que han desempeñado en este proceso los asentamientos populares; esto permite tener un referente amplio sobre la irregularidad y particularmente sobre los elementos y los actores que han incidido en la transformación del espacio periférico, para delinear las diferencias en la ocupación de ese espacio por parte de los dos sectores sociales a los que hacemos referencia.

En el segundo capítulo se analiza el crecimiento urbano en la Ciudad de México, específicamente en el territorio del Distrito Federal, con énfasis en la participación de los asentamientos irregulares. En esta parte también se incorpora una sección dedicada a la planeación urbana y ambiental para mostrar cómo han intervenido las autoridades, por medio de la legislación y de la creación de mecanismos de control, para afrontar los problemas derivados de la formación de los asentamientos irregulares. En la última parte de este capítulo se intenta mostrar de manera más puntual cómo se llevan a cabo actualmente estas

acciones, para lo cual se presenta el caso de la Delegación Tlalpan y se explica la relación entre las autoridades que tienen mayor presencia en su tratamiento, a saber: las autoridades delegacionales, la Secretaría del Medio Ambiente y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

El tercer capítulo se dedica al estudio de la formación de dos asentamientos irregulares localizados en Tlalpan: Ocotla y Maninal Norte. El primero es de tipo popular y el segundo de tipo medio. Ambos tienen una antigüedad promedio de 25 años y se localizan en terrenos de propiedad comunal. Se analizan las características sociales y físicas de cada uno, desde su origen hasta el año 2002 y se presenta la relación de los distintos agentes que han intervenido en su conformación.

Por último, en el cuarto capítulo se exponen las conclusiones comparativas entre los dos casos de estudio y las reflexiones finales sobre la formación y el manejo de los dos asentamientos en el contexto actual.

Para la realización de este trabajo se consultó una amplia bibliografía referida a los antecedentes de este estudio, también se revisaron las leyes de desarrollo urbano y ambiental, así como los programas de desarrollo urbano y el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. En tanto, para los casos referidos a la Delegación Tlalpan, el análisis se realizó en dos partes; la primera, dedicada a la participación de las autoridades, se llevó a cabo con base en entrevistas a funcionarios de la Delegación, en las áreas de la Dirección General Jurídica y de Gobierno, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, así como en la Dirección General de Ecología y Medio Ambiente; en complemento se entrevistó a funcionarios de la Dirección de Ordenamiento Ecológico y Regularización Territorial de la CORENADER y de la Dirección de Planeación del Desarrollo Urbano de la SEDUVI. La otra parte, relacionada a la formación de los asentamientos irregulares para grupos sociales con ingreso distinto, se apoyó en el análisis de dos casos de estudio, de manera que se pudiera precisar la participación de los agentes sociales que han intervenido en este proceso, para ello se realizó un trabajo de campo que además incluyó las siguientes

actividades: entrevistas a las representantes y a algunos vecinos, que se seleccionaron tomando en cuenta su tiempo de residencia en el asentamiento; análisis de los diagnósticos, censos y propuestas elaboradas por la Delegación Tlalpan y CORENADER.

CAPÍTULO I

ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE EL TEMA DE ESTUDIO

1.1 La expansión urbana y la urbanización popular

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.

Los factores que han dado lugar a esta dinámica tienen que ver con la disminución de la población en las delegaciones centrales que, a su vez ocurre como consecuencia de la sustitución de los usos de suelo en el centro, así como a la decreciente oferta de vivienda en esta área. Una vez que la zona más antigua de la ciudad se encuentra sin áreas disponibles para crecer, es decir, que ya ha alcanzado los mayores índices de densidad, y cuando la disponibilidad de servicios urbanos ha llegado a su umbral 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 absorbiendo las zonas que rodean a la ciudad y que corresponden básicamente a las áreas rurales.

Precisamente en México, como en otros países latinoamericanos, las necesidades habitacionales no resueltas de los sectores populares han dado lugar a la ocupación creciente de las zonas colindantes con el área urbana consolidada. Así, la periferia de la ciudad se constituye como el espacio que alberga a la población de menores ingresos, en asentamientos cuyo origen presenta como rasgos característicos: la falta de servicios, la precariedad de la vivienda y la imposibilidad de la mayor parte de sus residentes de ser sujetos de crédito de programas públicos o privados de vivienda terminada.

El grado recurrente de estas modalidades calificadas como irregulares o informales en la apropiación y urbanización del suelo, ha llevado a configurar patrones típicos que se

constituyen como una modalidad particular en la producción de la ciudad que ha sido denominada por los analistas del tema como *urbanización popular*, (Duhau y Schteingart, 1997:29).

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: 138-139).

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.

1.2 Crecimiento urbano y tenencia de la tierra

Una característica particular del acceso al suelo en la Ciudad de México proviene del régimen de tenencia de la tierra. Precisamente un estudio que ilustra con detalle el proceso de transformación del uso del suelo, de rural a urbano, y la incorporación de los nuevos terrenos al área urbana consolidada es el de Schteingart (1989). Este trabajo se centra en la producción habitacional en la Zona Metropolitana en de la Ciudad de México, lo que permite delinear el papel de los diversos agentes y los mecanismos que han dado lugar al crecimiento de la

ciudad. Al respecto, la autora destaca que los distintos tipos de tenencia de la tierra implican la participación de diversos agentes sociales, que llevan a formas específicas en el uso del suelo de las áreas en expansión, (Schteingart, 1989:27).

En cuanto a las formas de tenencia de la tierra, se encuentran la propiedad estatal, la propiedad privada y la propiedad social; en ésta última categoría se hallan las comunidades y los ejidos, cuya diferencia principal se presenta en su origen.

Las tierras comunales son las que corresponden a un núcleo que fue su propietario desde la época colonial, con títulos otorgados por la corona española. Antes de la Revolución este núcleo había sido despojado de esas tierras y con la reforma agraria se restituyó o confirmó la propiedad, (Schteingart, 1989:32).

Las tierras ejidales actuales 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 y Schteingart, 1997:35).

Por lo que respecta a los tipos de ocupación, los fraccionamientos constituyen una de las principales formas de urbanización en la ciudad de México. Su aprobación y desarrollo implica la existencia de un régimen legal que regula la valorización del capital inmobiliario así como la producción y circulación del suelo urbano, (Azuela, citado en Schteingart, 1989:63).

Es necesario señalar que la actuación del fraccionador se sustentaba en el Reglamento de Fraccionamiento de Terrenos, en el cual se estipulaba que este agente debía contar con un permiso previo para la construcción; también se señalaba su obligación para introducir obras y servicios de urbanización. En todo caso los fraccionamientos se autorizaban solamente si eran acordes con las disposiciones de los ordenamientos en materia de desarrollo urbano, (Azuela y Cruz, citados en Cruz, 2001:178-179).

Esto constituye un elemento fundamental en el análisis del poblamiento en la Ciudad de México, porque representa un punto de referencia para determinar las situaciones en que se actúa en oposición a la ley, como es el caso de los asentamientos populares.

1.3 La urbanización popular y la irregularidad en las formas de acceso al suelo

De acuerdo con Schteingart y Azuela (1990) el calificativo más frecuente que se da a los barrios pobres de la periferia (como informales, irregulares, o ilegales), alude al orden jurídico, es decir, a una relación problemática con el orden jurídico vigente, que se presenta cuando los procedimientos de acceso a la tierra y la vivienda se realizan al margen de la reglamentación legal.

Al cuestionarse sobre el carácter irregular del hábitat popular periférico, los autores sostienen que la irregularidad suele tratarse como un atributo intrínseco de los procesos de formación de los asentamientos populares en la periferia urbana, pero se omite el hecho de que nada es ilegal por sí mismo, sino que la ilegalidad se define desde fuera, particularmente desde el estado. Además señalan que existe un problema específico al pensar en la ilegalidad de los asentamientos cuando es sólo la acción humana la que puede calificarse como legal o ilegal, en este sentido al decir que un asentamiento es irregular todos los actores involucrados se incluyen en una misma categoría, (Schteingart y Azuela, 1990:236).

Un aspecto que da sustento al presente trabajo, es el hecho de que la norma jurídica, con base en la cual se califica a un asentamiento como “irregular”, en la práctica puede adquirir significados diversos. La influencia de las normas jurídicas en los procesos sociales depende

de las prácticas sociales mismas, en el sentido jurídico que los propios actores dan a sus prácticas y a las de los demás; de esta forma, el problema de la irregularidad se presenta en la realidad a través de la interiorización de la definición jurídica. Para estos autores la irregularidad no existe en sí misma sino como una forma de representar las relaciones sociales que es asumida por los actores mismos, (Schteingart y Azuela, 1990:237). Con esta orientación, Azuela concluye que la irregularidad remite a múltiples situaciones sociales y que no es un atributo intrínseco de un espacio determinado, *“son las prácticas sociales y no los objetos los que pueden tener un significado jurídico”*, (Azuela, 1999:81-84).

La “irregularidad” manifiesta la ruptura de un orden que, asociado a la conformación de los asentamientos populares, significa un conjunto de realidades diversas, (Azuela, 1993:8-9). De acuerdo con este autor, el acceso al suelo situado en la periferia del área urbana representa la ruptura de dos órdenes:

- El que tiene por objeto proteger los derechos del propietario original
- El que tiene por objeto regular el proceso de urbanización

En el primer caso se manifiesta una tenencia irregular; aquí es preciso resaltar las variaciones que se presentan y que dependen del tipo de propiedad de la tierra. En la Ciudad de México la urbanización popular ha ocurrido a través de dos modalidades: el fraccionamiento ilegal de tierras en propiedad privada y en tierras ejidales.

Para Schteingart y Azuela, existen dos formas de ocupación irregular en terrenos de propiedad privada a las que califican como directas e indirectas: las invasiones y los fraccionamientos ilegales. La distinción principal entre ellas, reside en la participación o no de un actor social que aparece como propietario de la tierra. Desde la perspectiva jurídica, esta diferencia se encuentra en que en el primer caso son los pobladores y en el segundo son los propietarios, o quienes actúan como tales, los que incurren en la violación de alguna norma jurídica, (Schteingart y Azuela, 1990:207).

Las invasiones son una forma de ocupación que predominó en el Distrito Federal principalmente durante los años cuarenta y cincuenta, pero disminuyó posteriormente ante la venta ilegal terrenos ejidales y comunales.

Por lo que respecta al fraccionamiento irregular en tierras de propiedad privada, éste puede darse por diversos motivos: cuando el propietario vende lotes sin haber introducido las obras de urbanización ni los servicios, conforme a lo establecido en la ley; cuando alguien fracciona y vende lotes sin haber obtenido la licencia correspondiente o cuando no detenta la propiedad del suelo, (Duhau y Schteingart, 1997:31).

La ocupación irregular de terrenos ejidales y comunales ha sido la forma más frecuente de acceso al suelo, y también la que ha contribuido más notablemente al crecimiento del área urbana de la Ciudad de México. El proceso de formación de asentamientos populares en estas tierras fue estimulado por la figura jurídica de las zonas de urbanización ejidal. La Ley Agraria de 1972, permitía la desincorporación de una porción de tierra para servir como lugar de asentamiento de la población ejidal, admitiéndose que personas útiles a la comunidad, aunque no fueran miembros del núcleo agrario, compraran lotes. A estas personas se les reconocía como avecindados, (Duhau y Schteingart, 1997:36). Aunque la ley prohibía la creación de zonas de urbanización para satisfacer la necesidad de terrenos de ciudades vecinas, este procedimiento fue empleado de manera considerable para formar colonias populares entre 1950 y 1970.

Al vender tierras de carácter agrícola para usos urbanos, los ejidatarios y comuneros infringen leyes distintas de las que infringen los fraccionadores privados, (Schteingart y Azuela, 1990:215). A estos últimos las leyes les prohíben vender cuando no han cumplido con ciertas condiciones, como obtener una autorización e introducir ciertos servicios; a los núcleos agrarios no se les permitía vender la tierra, hasta 1992, bajo ninguna condición.

Los estudios de Schteingart, Azuela y Cruz, son ilustrativos de los mecanismos legales para la incorporación de terrenos ejidales al área urbana, que han sido distintos pero en general se distinguen particularmente dos: la permuta y la expropiación.

Con relación a la permuta, antes de 1971 se permitía que los ejidos se intercambiaran por otros terrenos del mismo valor y productividad agrícola en otra zona del país, mientras que la superficie entregada por el núcleo ejidal se destinaba a usos urbanos.

En cuanto a la expropiación, ésta implicaba la intervención del Estado en la posesión de tierras del núcleo agrario (ejido o comunidad) por causa de utilidad pública que fuera superior a la utilidad social del ejido o de la comunidad y sólo se realizaba si se compensaba a los afectados. La Ley de Reforma Agraria de 1971 señalaba que las acciones de regularización de la tierra correspondían al gobierno federal. En 1973 se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra –CORETT-, dependiente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, actualmente Secretaría de la Reforma Agraria, cuyas facultades consistían principalmente en establecer reservas territoriales para el crecimiento urbano y regularizar la tenencia de la tierra, aunque al año siguiente de su creación sólo se le facultó para realizar la segunda acción. En este sentido, se apreciaba una segmentación entre el esquema de desarrollo urbano y el esquema agrario, en virtud de que la política agraria había conducido las acciones de expropiación y que éstas se llevaban a cabo a un ritmo más acelerado que aquellas para conformar reservas territoriales; es decir no había una integración en la realización de estas acciones, (Azuela, 1997:227).

En el caso de la propiedad ejidal, la idea de su función social, plasmada en el artículo 27 constitucional, permeaba la legislación urbana, particularmente la Ley General de Asentamientos Humanos expedida en 1976 y que dió origen a la incorporación e institucionalización de la planeación en la agenda de los gobiernos locales.

En 1992 se reformó el artículo 27 constitucional. Entre los argumentos que sustentaron la modificación de este artículo y de la Ley Agraria, se destacó la importancia que han tenido

los ejidos en el crecimiento de las áreas urbanas, así como la ilegalidad de los mecanismos en que se incurría para transformar los usos de suelo.

Los cambios principales en el citado artículo son: dar por concluido el reparto agrario, poner fin a la intervención de las dependencias gubernamentales en la vida interna de los ejidos y comunidades, otorgar nuevas facultades a los núcleos agrarios para asociarse con terceros y disponer de sus tierras. Asimismo, se posibilita la desincorporación de las tierras ejidales y comunales a favor de los usos urbanos. Al respecto el artículo 64 de la Ley Agraria dicta que las tierras destinadas al asentamiento humano conforman un área irreductible y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, excluyendo de esta disposición a los solares urbanos, así como a las tierras que los municipios o las entidades federativas demanden para destinarlas a los servicios públicos.

En cuanto a las tierras parceladas, el artículo 79 de la misma ley precisa que el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo sin necesidad de que exista una autorización de la asamblea o de cualquier autoridad, además de que podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades civiles o mercantiles.

A su vez, el artículo 87 señala la posibilidad de incorporar los terrenos de un ejido al área de crecimiento de un centro de población en tanto se sujete a las normas en materia de asentamientos humanos.

El artículo 89 prohíbe la urbanización de tierras ejidales localizadas en áreas naturales protegidas y zonas de preservación ecológica.

Finalmente, el artículo 89 indica que en toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en áreas reservadas para el crecimiento de un centro de población, conforme lo establecido en los planes de desarrollo urbano, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios.

Conforme al artículo 93 fracciones I y II, las tierras ejidales podrán ser expropiadas por causas de utilidad pública asociadas a la urbanización cuando se pretenda el establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos; porque lo requiera el ordenamiento urbano ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo. En tanto, el artículo 95 prohíbe autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo la proximidad de la expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprobaran la ocupación.

1.4 Los asentamientos irregulares y la transformación del espacio

Al tratar el tema de los asentamientos irregulares, resulta ineludible abordar las formas en que se produce la vivienda. Como se ha señalado en los apartados anteriores, los estudios sobre asentamientos irregulares, remiten particularmente a los de tipo popular; en ellos destacan las formas que presenta la producción del espacio construido, que en este caso corresponde inicialmente a la autoconstrucción.

Si se asocian los factores que han sido mencionados, podemos advertir que los sectores populares se ven obligados a resolver sus necesidades de vivienda mediante la adquisición de terrenos situados en la periferia de la ciudad, que se constituye como la única alternativa de acceso al suelo en la medida en que sus ingresos son muy bajos para poder adquirir una vivienda o un terreno en la zona urbanizada. Sin embargo, en la periferia también se presentan situaciones distintas que condicionan su ocupación. Por un lado se encuentran los terrenos colindantes con el área urbana, que precisamente por ello presentan mayores ventajas tanto en el acceso vial como para la obtención de servicios; aunque inicialmente esta zona presenta una limitación para el establecimiento de los sectores populares ya que sus propietarios tienden a “conservarlas”, en espera del desarrollo de nuevos fraccionamientos que les permitan obtener ingresos mayores que los provenientes de la venta a la población más desfavorecida económicamente. Derivado de lo anterior, los terrenos que presentan más problemas para urbanizarse por las limitadas posibilidades en la dotación de servicios, son los que quedan a disposición de los sectores populares; entre éstos se encuentran las zonas

inundables y con topografía accidentada, e incluso aquellos en donde se prohíbe el uso urbano.

Jaramillo (1982), señala que la autoconstrucción se caracteriza porque el mismo consumidor del bien final (vivienda) es a la vez quien lo produce. Este proceso se explica por la pobreza de la población que no se encuentra en condiciones económicas de pagar el valor total de una vivienda que ha sido producida por promoción o por encargo. De esta manera, la población de menores ingresos busca disminuir, en lo posible, parte del valor de la vivienda utilizando su propia fuerza de trabajo. Por tanto, además del pago por el uso del terreno, solamente se asume el valor de los materiales de construcción. El avance en el proceso de autoconstrucción puede ser muy variable, pero fundamentalmente depende del grado de ahorro y de la situación del empleo de los pobladores. Así, en periodos de mayor prosperidad económica se tiende a incrementar el ritmo en de la construcción, mientras en periodos de crisis se aminora o suspende.

También es importante contar con un determinado ahorro que permita cubrir los costos de la compra de un terreno y los materiales de construcción ya que el periodo en el que se puede desarrollar una vivienda puede llegar a ser bastante amplio y durar años, y en lo posible se busca que una primera parte pueda ser habitada mientras se prosigue con la obra.

En un estudio para analizar el proceso de autoconstrucción en la ciudad de Monterrey, Villarreal y Castañeda (1986) señalan que la estabilidad en el empleo es una variable muy significativa cuando se toma la decisión de iniciar una construcción. Al respecto apuntan que el tipo de contrato de trabajo, el tiempo de permanencia en el empleo y el sector de actividad en el que se trabaja son los factores que en conjunto determinan el grado de estabilidad laboral y por ende el nivel de ingresos, (Villarreal y Castañeda:1986:92-93)

Con respecto a la adecuación de los terrenos y la introducción de los servicios básicos, la parte que desarrolla el autoconstructor consiste en la realización de obras que permitan iniciar la construcción de la vivienda, es decir, la nivelación y relleno del predio. La introducción de

servicios de agua, drenaje y energía eléctrica queda fuera de su alcance, y es entonces que se solicita la intervención de las autoridades.

En principio, la respuesta ante las demandas sociales respecto a la introducción de servicios suele ser negativa, en virtud del carácter irregular de las viviendas. No obstante, la cohesión social al interior de los asentamientos puede llevar a la acción primaria de “autosuministro” de los servicios, particularmente en el caso de la energía eléctrica, lo que deriva en una situación más de irregularidad. Sin embargo, también puede ser que después de algún tiempo se logre concretar el establecimiento de los asentamientos mediante los procesos que tienden a incorporarlos al desarrollo urbano a través de su regularización.

1.5 La irregularidad y la planeación urbana

Un aspecto que ha sido poco tratado en los estudios sobre la conformación de los asentamientos irregulares tiene que ver con la planeación urbana, y más recientemente con la planeación ambiental; sin embargo, como se ha presentado anteriormente, el fenómeno de la irregularidad está asociado, además de la tenencia de la tierra, con el incumplimiento de la regulación urbana. Por tal motivo se considera necesario profundizar sobre esta cuestión.

Los sistemas de planeación para el Distrito Federal se sustentan en la estructura urbana, en esquemas de zonificación que determinan los usos del suelo. De esta manera el desarrollo urbano se orienta a compatibilizar los procesos económicos, demográficos y sociales propios de la dinámica de la ciudad. Como señala Duhau “...la institucionalización de la planeación urbana implica una modalidad específica de regulación estatal de los conflictos en torno a la expansión/consolidación-transformación del espacio urbano...”, (Duhau: 1993, 187). Para este autor la planeación urbana opera como un instrumento para gestionar, por un lado, los conflictos en torno a la apropiación del espacio urbano y, por otra parte, genera la exclusión de algunos sectores de la población. Sostiene asimismo que es necesario determinar el grado en que los planes y la zonificación han sido considerados en el marco de referencia para los actores que disputan el suelo urbano.

En un recuento acerca de las principales orientaciones de la planeación del desarrollo urbano en México Duhau menciona que se ha buscado obtener una mayor capacidad de regulación pública de la producción del marco construido, de su transformación y de la urbanización de las nuevas áreas, contener el crecimiento del área urbana, establecer zonificaciones, aprovechar la infraestructura mediante la redensificación urbana y proteger al medio ambiente. Otra aportación de Duhau consiste en introducir el tema de la planeación ambiental en el análisis sobre la expansión urbana; al respecto destaca los mecanismos para regular la zona de conservación ecológica del sur del Distrito Federal, en la que existen áreas de propiedad ejidal y comunal, y que constituye además el espacio en el que actualmente se da un encuentro entre lo ambiental, lo urbano y lo rural (Duhau 1993:200).

Más recientemente Schteingart (2000) analiza los aspectos metodológicos y las dificultades implícitas en la realización de un estudio interdisciplinario acerca del impacto ambiental de la expansión urbana en la Ciudad de México. A partir de la revisión de distintos estudios ecológicos, urbanos y jurídico-ambientales la autora estudia la orientación y las perspectivas analíticas de estos tres campos para dar cuenta de las aportaciones y las limitaciones que se presentan en cada caso. Con relación a los estudios ambientales que se refieren a la expansión urbana, sostiene que aún se mantiene una visión sectorial y parcial en torno a los recursos naturales, lo que ha limitado el conocimiento general sobre las afectaciones a la cuenca del Valle de México. Por lo que respecta a los estudios urbanos, señala que prevalece una perspectiva en la que las características del medio natural sólo se consideran en función de los problemas que pudieran ocasionar a la población urbana, sin contemplar cómo la población afecta a la naturaleza. En cuanto a los estudios jurídico-ambientales, apunta que se ha mantenido una visión descriptiva y poco crítica, omitiendo los problemas derivados de la aplicación de las leyes ambientales; además tampoco se ha tratado de relacionar los marcos jurídicos correspondientes a materias distintas, como sería el caso de la legislación urbana y ambiental.

Precisamente con la finalidad de exponer cómo se vinculan estos tres campos de conocimiento en un trabajo de Schteingart y Salazar (2000) se expone la relación entre la

expansión urbana, el medio ambiente y la legislación, como el escenario actual en el que se inscribe la formación de los asentamientos irregulares. Para ello analizan la situación de cuatro casos situados en Suelo de Conservación; dos se localizan en la delegación Tlalpan y los otros dos en Cuajimalpa. Con estos ejemplos dan cuenta de la participación de los distintos agentes involucrados en los asentamientos y las diferencias en el tipo de acciones que se llevan a cabo por parte de los grupos sociales de ingresos bajos y, de los sectores más favorecidos para mantener los recursos naturales.

En resumen, a partir de la revisión de los antecedentes que hemos encontrado acerca del tema que nos ocupa, se puede destacar que la problemática de los asentamientos irregulares ha sido abordada en numerosos estudios, en los cuales se da cuenta de un proceso generalmente asociado a los sectores populares de la población. Asimismo se ha recalcado la importancia de la propiedad ejidal en la conformación de este tipo de asentamientos. Sin embargo, conviene señalar que la irregularidad no sólo se presenta en el caso de los sectores populares; es un fenómeno que también involucra, en alguna medida, a los grupos de ingreso medio que han incurrido en prácticas de adquisición de terrenos no reconocidas por la ley y se han establecido en zonas no contempladas por la planeación urbana y ambiental para ser susceptibles de urbanizarse. Cabe señalar que, debido a esa atención persistente hacia los asentamientos populares, no existe una cuantificación de la presencia de los asentamientos irregulares de sectores medios en la expansión del área urbana de la Ciudad de México. Sin embargo, debemos considerar que también constituyen parte del problema del crecimiento no planificado y no legalizado, aunque seguramente su magnitud es mucho menor que la de los asentamientos populares.

Si además consideramos que la mayor proporción de superficie destinada a usos no urbanos en el Distrito Federal corresponde al Suelo de Conservación, donde aún existen ejidos, comunidades y poblados rurales, pero que al mismo tiempo es la zona que presenta la mayor presión ante la expansión urbana, el escenario se torna más complejo, en virtud del traslape espacial entre los procesos urbanos, ambientales y rurales.

Las políticas de ordenamiento territorial y ambiental han expresado intereses distintos en relación al tratamiento de los asentamientos irregulares; aún cuando la delimitación de zonas no urbanizables por su valor ambiental ha estado presente en la planeación y en el discurso oficial, la relación entre el establecimiento de asentamientos humanos y su impacto en el medio natural sólo ha sido materia de estudio en los últimos años. En este sentido el presente trabajo intenta colaborar en el esclarecimiento de este fenómeno.

CAPÍTULO II

CRECIMIENTO URBANO Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA CIUDAD DE MÉXICO. EL CASO DE TLALPAN

2.1 El proceso de expansión urbana en la Ciudad de México

El crecimiento urbano del Distrito Federal tuvo un ritmo muy acelerado durante el siglo XX, aunque este proceso no ha ocurrido de manera homogénea. En 1900 apenas contaba con un área de 2, 714 hectáreas y hacia 1930 incorporó los aún dispersos asentamientos que se ubicaban hacia el norte y el poniente de la ciudad central¹: La Villa, San Ángel y Tacubaya. La superficie urbana totalizó para el último año una superficie de 6,606 hectáreas, mientras que la dinámica demográfica presentó un crecimiento considerable al pasar de 344,000 a 1,029,068 habitantes entre 1900 y 1930. A partir de entonces se manifestó un ritmo de crecimiento más acelerado en las delegaciones que rodeaban la ciudad central, (Garza y Damián, 1991:23-25).

En 1950 el área urbana alcanzó 22,962 hectáreas. A lo largo de esta década se integraron al área urbana las delegaciones Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Iztacalco y Magdalena Contreras. A su vez, la población se estimaba en 3,050,452 habitantes, siendo las delegaciones más pobladas las que integraban la ciudad central más Azcapotzalco y Gustavo A. Madero que en conjunto albergaban al 86 por ciento de la población del Distrito Federal, (Cuadro 2).

Para 1970 la superficie urbana abarcaba 42,823 hectáreas, las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero ocupaban la mayor proporción y además las delegaciones centrales habían sido ocupadas casi en su totalidad. La población alcanzó 6,874,165 habitantes, destacando la delegación Gustavo A. Madero que albergaba a poco más de un millón de habitantes; al mismo tiempo, en las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo, se presentaron tasas de crecimiento negativo, tendencia que continuaría en los años siguientes cuando el crecimiento mayoritario de la población y del área urbana se orientaría hacia las

delegaciones contiguas y periféricas, principalmente las del sur, (Cuadros 1 y 2). Este fenómeno fue originado por múltiples factores entre los que se encuentran: 1. El incremento en la transformación de los usos del suelo en el centro, de habitacional a comercial y de servicios; y 2. *La prohibición para construir nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal.* En consecuencia, la reducción del mercado habitacional favoreció la conformación de asentamientos irregulares de tipo popular en zonas ejidales y comunales, como en el caso de Coyoacán.

Hacia 1980, el área urbana comprendía una superficie de 54,771 hectáreas, las delegaciones que registraron el mayor incremento fueron Iztapalapa, Coyoacán y Gustavo A. Madero, mientras que en Azcapotzalco prácticamente se había ocupado la totalidad de su territorio. La población se estimó en 8,362,711 habitantes, siendo las delegaciones más pobladas Gustavo A. Madero e Iztapalapa (Cuadros 1 y 2). Durante esta década se puede destacar una tendencia a la densificación de la ciudad, debido a que para entonces había concluido la prohibición para construir nuevos asentamientos, y consecuentemente el número de colonias formales se elevó.

El crecimiento hacia la zona periférica intensificó la formación de colonias populares (generalmente irregulares) y el poblamiento de las zonas colindantes con los poblados rurales, ocupando así áreas de alto valor ambiental y agrícola. Conviene apuntar que también se presentó escasez de suelo urbano para población de recursos medios y altos que, de manera similar a los sectores populares, fueron ocupando la zona sur del Distrito Federal; éste fue el caso de las delegaciones Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Tlalpan, (Cruz, 2001:134).

Para 1990, las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Magdalena Contreras, Alvaro Obregón, Cuajimalpa, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta, aportaron aproximadamente el 90 por ciento del suelo que se incorporó al área urbana y que comprendía para entonces 63,235 hectáreas. A su vez, la población llegó a 8,324,045 habitantes, para entonces la delegación Iztapalapa albergaba 1,511,366 habitantes y Gustavo A. Madero tenía

¹ La ciudad central se conformaba por 12 cuarteles que abarcaban la superficie actual de las delegaciones

1,258,821 habitantes (Cuadros 1 y 2). La tendencia de crecimiento basada en la conformación de asentamientos irregulares se mantuvo para entonces, y comenzó a evidenciarse la ocupación de amplias extensiones de tierras rurales.

Hacia 1995 el cien por ciento del área urbana que se incorporó, que representaba 534 hectáreas, fue aportada por las delegaciones señaladas anteriormente, destacando Magdalena Contreras y Milpa Alta (Cuadro 2).

Como se observa en los Cuadros 1 y 2, durante las últimas décadas las tendencias de crecimiento demográfico y urbano del Distrito Federal apuntan a la ocupación paulatina de las delegaciones situadas en el límite sur. Las delegaciones sin Suelo de Conservación están expulsando población, mientras se aprecia un mayor incremento demográfico y la transformación de los usos del suelo en las delegaciones que aún cuentan con una importante proporción de áreas rurales².

Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez.

² En general la zona rural del Distrito Federal se integra por el área no urbanizada de las delegaciones Alvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Se caracteriza porque predominan los usos forestales y agrícolas, aunque también existen asentamientos humanos autorizados por la normatividad, que corresponden básicamente a los poblados rurales. En esta zona la tenencia de la tierra es principalmente comunal y ejidal.

Cuadro 1
Distrito Federal, crecimiento del área urbana 1970-1995

Delegación	Superficie total (has)	Área urbana (has)				Incremento					
		1970	1980	1990	1995	1970-1980		1980-1990		1990-1995	
						Has.	%	Has.	%	Has.	%
Álvaro Obregón	7,720.0	3,633	4,580	5,052	5,052	947	7.9	472	5.6	0	0.0
Azcapotzalco	3,330.0	3,180	3,330	3,330	3,330	150	1.3	0	0	0	0
Benito Juárez	2,663.0	2,660	2,663	2,663	2,663	3	0	0	0	0	0
Coyoacán	5,400.0	3,344	5,389	5,389	5,389	2,045	17.1	0	0	0	0
Cuajimalpa	8,095.0	799	1,210	1,622	1,622	411	3.4	412	4.8	0	0.0
Cuauhtémoc	3,244.0	3,244	3,244	3,244	3,244	0	0	0	0	0	0
Gustavo A. Madero	8,662.0	4,500	6,283	7,442	7,442	1,783	14.9	1,159	13.6	0	0.0
Iztacalco	2,330.0	1,984	2,162	2,290	2,290	178	1.5	128	1.5	0	0
Iztapalapa	11,667.0	5,705	8,155	10,815	10,815	2,450	20.5	2,660	31.3	0	0.0
Magdalena Contreras	7,560.5	1,307	2,380	2,832	3,183	1,073	9	452	5.3	351	65.9
Miguel Hidalgo	4,699.6	3,926	3,926	4,640	4,640	0	0	714	8.4	0	0
Milpa Alta	28,375.0	557	807	1,265	1,445	250	2.1	458	5.4	180	33.8
Tláhuac	8,534.6	1,089	1,458	1,827	1,827	369	3.1	369	4.3	0	0.0
Tlalpan	30,449.0	3,032	4,027	5,023	5,023	995	8.3	998	11.7	0	0.0
Venustiano Carranza	3,342.0	3,220	3,342	3,342	3,342	122	1	0	0	0	0
Xochimilco	12,517.0	643	1,815	2,503	2,505	1,172	9.8	688	8.1	2	0.4
TOTAL	148,606.7	42,823	54,771	63,279	63,812	11,948	100	8,508	100	533	100

Fuente: Superficie total: Programas delegacionales de desarrollo urbano, versión 1996; Área urbana: Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996.

Nota: A las cifras correspondientes en el Programa General a partir de 1970, se restaron 1220 hectáreas de la delegación Gustavo A. Madero y 2, 657 a la delegación Xochimilco, en virtud de que estas superficies fueron decretadas posteriormente como suelo de conservación.

Cuadro 2
Distrito Federal, Proceso de poblamiento 1950-2000

Delegación	Población					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Álvaro Obregón	93,176	220,011	456,709	604,643	651,752	687,020
Azcapotzalco	187,864	370,724	534,554	568,701	481,334	441,008
Benito Juárez	291,633	442,374	501,363	514,404	413,520	360,478
Coyoacán	70,005	169,811	339,446	566,252	649,027	640,423
Cuajimalpa	9,676	19,199	36,200	86,725	121,344	151,222
Cuauhtémoc	935,059	980,111	853,550	769,097	604,303	516,255
Gustavo A. Madero	204,833	579,180	1,186,107	1,431,919	1,258,821	1,235,542
Iztacalco	33,945	198,904	477,331	539,476	454,599	411,321
Iztapalapa	76,621	254,355	522,095	1,199,582	1,511,366	1,773,343
Magdalena Contreras	21,955	40,724	75,429	164,558	197,772	222,050
Miguel Hidalgo	467,754	661,109	656,647	515,275	412,564	352,640
Milpa Alta	18,212	24,379	33,694	50,788	64,545	96,773
Tláhuac	19,511	29,880	62,419	139,595	209,594	302,790
Tlalpan	32,767	61,195	130,719	350,934	491,654	581,781
Venustiano Carranza	540,359	748,539	891,409	654,360	526,903	462,806
Xochimilco	47,082	70,381	116,493	206,402	274,947	369,787
TOTAL	3,050,462	4,870,676	6,674,166	8,362,711	8,324,046	8,605,239

Fuente: De 1950 a 1990: tomado de CONAPO (1994). *La población de los municipios de México 1950-1990* pp.15 y 2000: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda.

2.2 Los asentamientos irregulares en la Ciudad de México

En el apartado anterior se hizo una referencia general al establecimiento de los asentamientos de tipo popular en terrenos ejidales y comunales, que comienza alrededor de los años cuarenta y se presenta con más intensidad en los setenta. Para 1940 la superficie correspondiente a ejidos y comunidades ocupaba respectivamente 27,132 y 85,893 hectáreas, es decir, 18.1 y 57.3 por ciento del territorio del Distrito Federal. El resto, 36,875 hectáreas, correspondía a terrenos de propiedad privada, (Schteingart, 1989:39 y 58).

A lo largo del periodo comprendido entre 1940 y 1975 se pueden observar tendencias más o menos claras con respecto a la ocupación urbana de los diferentes tipos de propiedad en el Distrito Federal. De 1940 a 1960 la propiedad privada aportó la mayor parte de suelo (87 y 58 por ciento respectivamente), mientras que los terrenos ejidales y comunales contribuyeron en un 6 y 6.5 por ciento respectivamente. Durante los quince años siguientes se presentaron cambios y el crecimiento urbano se dio mayoritariamente en tierras comunales, que para 1975 representaba el 47 por ciento; mientras tanto el nivel de crecimiento urbano en terrenos ejidales disminuyó a 19 por ciento, y en tierras de propiedad privada pasó a 35 por ciento (Cuadro 3).

Cuadro 3
Distrito Federal, Crecimiento del área urbana
y tenencia de la tierra

Periodo	Superficie del área urbana	Superficie por tipo de tenencia					
		Ejidal		Comunal		Privada	
		km ²	%	km ²	%	km ²	%
1940-1950	117.5	6.8	6.1	7.3	6.5	97.7	87.4
1951-1960	229.5	6.8	27.5	11.8	14.1	49	58.4
1961-1970	313.5	23.1	28.8	11.8	37.8	49	33.4
1971-1975	461.9	14.9	18.6	37.3	46.6	27.8	34.8
Total		87.8	20.7	112.2	26.5	223.8	52.8

Fuente: Datos tomados del cuadro 1 de, Schteingart, Martha (1989) *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. El Colegio de México, p. 58

En términos generales, se consideraba que la transformación de ejidos y comunidades favoreció principalmente los usos habitacionales, pero también habían sido destinados, en menor medida, para usos industriales y de servicios públicos. Así, entre 1940 y 1975 la

superficie destinada a usos habitacionales pasó de 44 por ciento a 88 por ciento, mientras los servicios disminuyeron su proporción de 56 a 12 por ciento. (Schteingart, 1989: 35-39).

Este proceso se realizó a partir de expropiaciones y permutas, que eran los mecanismos dispuestos en la legislación, pero además hubo una ocupación de tipo irregular. La conformación de asentamientos irregulares en terrenos ejidales y comunales fue estimulada por los propios ejidatarios y comuneros, apoyándose en la figura jurídica de la “zona urbana ejidal”. Así, los asentamientos irregulares representaban el 10 por ciento de la superficie social que se había incorporado al área urbana, misma que totalizaba 11,750 hectáreas para 1950.

Cabe destacar que si bien la legislación contemplaba la transformación de los núcleos agrarios en áreas urbanas, precisamente a partir de la década de los setenta se manifestó más notablemente la ocupación de los ejidos periféricos de la ciudad por parte de sectores populares, y se perfiló la constitución de asentamientos irregulares. Entre los motivos que propiciaron este fenómeno se encuentran: el incremento de la demanda popular de vivienda, la política habitacional excluyente de los sectores de menores ingresos por los altos precios de la vivienda y, la escasez de suelo urbano para la constitución de reservas territoriales, (Puebla, 2002: 206-226 y Schteingart, 1991: 221-250).

Aunque no existen estimaciones que permitan determinar con exactitud la superficie actual de los ejidos y comunidades³, en el Cuadro 4 se puede apreciar que para 1999 prácticamente la totalidad del área correspondiente a este tipo de propiedad, es decir 33, 478 hectáreas se encontraba al sur del Distrito Federal. Las delegaciones donde existía la mayor extensión de ejidos y comunidades fueron: Tlalpan, que contaba con 20,067 hectáreas, casi 60 por ciento del total; Magdalena Contreras con 4, 997 hectáreas que correspondían al 14.7 por ciento; y Tláhuac, que contaba con 3,412, hectáreas, es decir, el 10 por ciento del total, (Vargas y Martínez, 1999:28).

³ Nos referimos a la superficie de los ejidos y comunidades que se localizan en las áreas rurales y los que han sido ocupados por asentamientos irregulares que no han sido regularizados en cuanto a la tenencia de la tierra y/o al uso del suelo.

En cuanto a la superficie de ejidos y comunidades con respecto a la superficie total por delegación resaltan Magdalena Contreras y Tlalpan en donde esta relación se estimó aproximadamente en 66 por ciento, mientras que en Tláhuac y Cuajimalpa correspondía a 40 y 23 por ciento respectivamente (estos datos se aprecian en la última columna del Cuadro 4).

Cuadro 4
Distrito Federal, Superficie de ejidos y comunidades, 1999

Delegación	Superficie total		Superficie de ejidos y comunidades en 1999		(B/A)
	Hectáreas (A)	%	Hectáreas (B)	%	%
Alvaro Obregón	7,720.0	5.19	460	1.37	5.96
Azcapotzalco	3,330.0	2.24	18	0.05	0.53
Benito Juárez	2,663.0	1.79	0	0.00	0.00
Coyoacán	5,400.0	3.63	46	0.14	0.84
Cuajimalpa	8,095.0	5.45	1,869	5.58	23.09
Cuauhtémoc	3,244.0	2.18	0	0.00	0.00
Gustavo A. Madero	8,662.0	5.83	543	1.62	6.27
Iztacalco	2,330.0	1.57	0	0.00	0.00
Iztapalapa	11,667.0	7.85	129	0.39	1.11
Magdalena Contreras	7,580.5	5.10	4,998	14.93	65.93
Miguel Hidalgo	4,699.6	3.16	0	0.00	0.00
Milpa Alta	28,375.0	19.09	1,794	5.36	6.32
Tláhuac	8,534.6	5.74	3,413	10.19	39.99
Tlalpan	30,449.0	20.49	20,067	59.94	65.90
Venustiano Carranza	3,342.0	2.25	20	0.06	0.60
Xochimilco	12,517.0	8.42	582	1.74	4.65
TOTAL	148,608.7	100	33,478	100	22.53

Fuente: Superficie total: Cuadro 1. Ejidos y comunidades: Datos tomados de Vargas y Martínez, (1999: 29)

Ante el incremento constante de asentamientos irregulares, situados en las delegaciones del sur del Distrito Federal, y dado 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.

2.3 Lo urbano y lo ambiental en el marco de la planeación

A partir de la década de los setenta, comienza a incorporarse la cuestión ambiental a la planeación del territorio. En principio, la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 y

el Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, dieron sustento al inicio de actividades a nivel estatal y local. Particularmente resaltaban el problema de deterioro ambiental derivado del crecimiento urbano, (Wilk, 1984:332).

En el Distrito Federal, 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 a partir de este último año, se crean 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, 1991:99).

La zona de amortiguamiento se definía como un área que serviría como barrera de contención al crecimiento de la ciudad, cuyo uso urbano implicaría grandes costos económicos, sociales y ambientales. A su vez, la zona de conservación correspondía al área no urbanizada que quedaría sujeta a una estricta política tendiente al mantenimiento de las condiciones naturales.

En general los usos de suelo propuestos para ambas zonas correspondían a aquellos considerados acordes a las políticas de conservación ecológica y sólo se permitían: poblados rurales, usos agropecuarios, parques y zonas forestales.

Posteriormente, con la inserción de propuestas de control de crecimiento y conservación de recursos naturales en los programas general y parciales de desarrollo urbano⁴, surgió la necesidad de crear una base normativa para regular los usos del suelo rural de manera específica. De esta manera, con la elaboración del Programa Rector de Usos de Suelo y Desarrollo Agroforestal en 1985 se trataba de incorporar el análisis de los aspectos biofísicos y socioeconómicos de la zona rural. Asimismo, se crearon programas para regular los 36 poblados rurales establecidos al sur del Distrito Federal, en los cuales se pretendía establecer

⁴ Hasta 1999 los actuales programas delegacionales de desarrollo urbano fueron denominados programas parciales, mientras los programas parciales de desarrollo urbano correspondían a las llamadas Zonas Especiales de Desarrollo Controlado..

una estrategia de desarrollo y una propuesta normativa para los usos del suelo, (Wilk, 1989:337).

Por lo que respecta a la función de las autoridades en la aplicación de los instrumentos de planeación, hasta mediados de 1986 la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (DGRUPE), que actuaba en todo el territorio del Distrito Federal, tenía a su cargo la planeación y operación urbana. Mientras tanto, la Comisión Coordinadora de Desarrollo Agropecuario y Forestal (COCODA) y la Comisión de Ecología se encargaban de lo referente a la producción agrícola y forestal, el saneamiento ambiental y la conservación del medio ambiente en la franja sur del Distrito Federal, (Wilk, 1989:336).

En 1987, la Comisión Coordinadora de Desarrollo Agropecuario y Forestal se unió a la Comisión de Ecología para formar la Comisión Coordinadora de Desarrollo Rural (COCODER). Su función era principalmente operativa, destacando la ejecución de planes para el control y saneamiento ambiental. Asimismo, se desarrollaron funciones de tipo normativo referidas a la planeación. A esta nueva instancia se le concedieron atribuciones para que otorgara licencias de construcción y de usos de suelo en el área de rural, actuando en coordinación con DGRUPE y las delegaciones, (Wilk, 1989: 337 y 338).

En el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1987 se eliminó la zona de amortiguamiento; en su lugar se propuso el establecimiento de una línea de conservación que dividía al territorio del Distrito Federal en dos zonas: la de desarrollo urbano y la de conservación ecológica. Adicionalmente se incorporó otra línea; ésta definía los límites de crecimiento de los poblados rurales. La política de preservación ambiental se fortaleció con la creación de normas de uso de suelo, tanto para la zona de conservación como para los poblados rurales, que se orientaban al manejo de la producción agroforestal y a disminuir el impacto generado a los ecosistemas, (Wilk, 1989:39).

En el programa también se contemplaba la creación de Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC's) que funcionaban como una categoría de uso de suelo para definir las

zonas que necesitaban un control especial. En suelo urbano podían aplicarse a zonas con valor histórico o zonas comerciales, mientras que en la zona de conservación se aplicaban a los asentamientos irregulares.

En un contexto más reciente, la regulación del uso del suelo, inscrita en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, reformada en 1996, reiteró la definición de las dos grandes áreas en que se dividía el territorio del Distrito Federal: el suelo urbano y el Suelo de Conservación.

El suelo urbano se define de la siguiente manera: “...las zonas a las que el Programa General de Desarrollo Urbano clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determine para el Suelo de Conservación...”, (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Artículo 30, fracción I).

A su vez, se considera al Suelo de Conservación⁵ como: “...el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural del acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquél cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamiento de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Asimismo comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales...”, (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Artículo 30, fracción II).

En seguimiento de la Ley de Desarrollo Urbano, la versión 1996 del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que aún permanece vigente, reafirmó los planteamientos del programa anterior y se establecieron tres áreas de actuación para el Suelo

⁵ Conviene apuntar que con base en un decreto de la federación realizado en 1986 se estableció una línea de conservación ecológica al año siguiente que separaba el suelo urbano de la superficie no urbanizable, este límite se fijó a partir de la curva de nivel de 2,650 metros de altura y que representa el límite actual del Suelo de Conservación.

de Conservación: áreas de rescate, áreas de preservación y áreas de producción rural y agroindustrial⁶

Los programas delegacionales de desarrollo urbano (que hasta entonces se definían como programas parciales), en seguimiento a las disposiciones del programa general, establecían los criterios para el manejo de cada una de estas áreas. Destacan los referentes a las áreas de rescate en las que se prevé el uso habitacional y de servicios. Por su parte, en las comunidades y poblados rurales sólo se permitían usos habitacionales, comerciales y equipamientos, todos ellos de tipo rural.

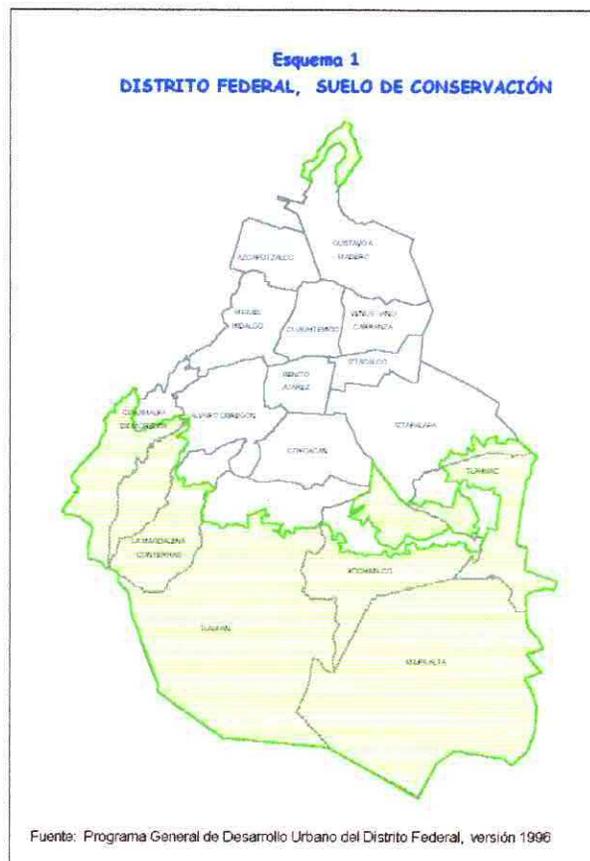
El marco de planeación se complementó con la creación de programas parciales de desarrollo urbano, que reemplazaron a las ZEDEC's, aunque mantuvieron la misma función de éstas en cuanto al control de zonas específicas de la ciudad.

El Suelo de Conservación abarca la franja sur de ocho delegaciones: Alvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, así como la parte norte de la delegación Gustavo A. Madero; tiene una superficie de 86,374 hectáreas, que corresponde al 58.1 por ciento del área total del Distrito Federal (Esquema 1 y Cuadro 5).

⁶ Las áreas de rescate se definen como aquellas cuyas condiciones naturales ya han sido alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y que requieren de acciones para restablecer en lo posible su situación original, es en éstas donde se localizan los poblados rurales, (Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996:49).

Las áreas de preservación son las extensiones naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del suelo y para desarrollar actividades compatibles con la función de preservación, adicionalmente se prohíbe la realización de obras de urbanización, (Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996:50).

Las áreas de producción rural y agroindustrial son las destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y agroindustrial, (Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996:51).



Del total del Suelo de Conservación, en Milpa Alta se encuentra la mayor proporción, con 28, 375 hectáreas, que representa el 33 por ciento. En seguida se encuentran las delegaciones Tlalpan y Xochimilco, que aportan el 29 y el 12 por ciento del total, respectivamente, (Cuadro 5).

Los datos para determinar la relación entre la superficie total de cada delegación y la que corresponde al Suelo de Conservación se presentan en la última columna del Cuadro 5. Se puede destacar el caso de Milpa Alta, pues prácticamente todo su territorio se clasifica como de conservación; también resaltan las delegaciones Tláhuac y Tlalpan donde 86 y 83 por ciento de su territorio respectivamente está sobre ese territorio. Mientras que en Cuajimalpa y Xochimilco esa proporción alcanza el 80 por ciento.

Cuadro 5
Distrito Federal, Suelo de Conservación

Delegaciones con suelo de conservación	Superficie total	Superficie del suelo de conservación		B/A	
	A (has.)	B (has.)	%	%	%
Alvaro Obregón	7,720.0	2,268	2.6	29.4	
Cuajimalpa	8,095.0	6,473	7.5	80.0	
Gustavo A. Madero	8,662.0	1,220	1.4	14.1	
Iztapalapa	11,667.0	852	1.0	7.3	
Magdalena Contreras	7,580.5	4,397	5.1	58.0	
Milpa Alta	28,375.0	28,375	32.9	100.0	
Tláhuac	8,534.6	7,351	8.5	86.1	
Tlalpan	30,449.0	25,426	29.4	83.5	
Xochimilco	12,517.0	10,012	11.6	80.0	
Total en Suelo de Conservación	123,600.1	86,374	100	69.9	
TOTAL D.F.	148,806.7	86,374		58.1	

Fuente: Superficie total: Cuadro 1. Suelo de conservación: Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de agosto de 2000, pp 16.

Nota: En la superficie total del D.F. se incluyen las delegaciones que no cuentan con suelo de conservación.

El reconocimiento de este territorio, por los bienes y servicios ambientales que prestan a toda la población del Distrito Federal, es la base que orienta las políticas hacia su preservación, y que se plasman en la Ley Ambiental del Distrito Federal y su Reglamento, vigentes a partir de 1996 y 1997 respectivamente. En estos ordenamientos se especifican los usos y destinos del Suelo de Conservación a los que se debe dar continuidad a través del ordenamiento territorial⁷. Asimismo, la zona rural del Distrito Federal queda incorporada al Suelo de Conservación y en ella se incluyen el conjunto de ejidos y comunidades, aún subsistentes en la entidad, además de los poblados rurales.

De acuerdo con el artículo 29 fracción VIII de la Ley Ambiental del Distrito Federal, el ordenamiento ecológico debe contener los lineamientos y estrategias ecológicas para la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos

⁷ De acuerdo al artículo 28 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, el ordenamiento ecológico se define como, un instrumento de política ambiental que tiene por objeto definir y regular los usos del suelo, en el Suelo de Conservación, los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en Suelo de Conservación, de los recursos naturales y de las actividades productivas, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional. Este instrumento es de carácter obligatorio en el Distrito Federal y servirá de base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo, así como obras y actividades que se pretendan ejecutar.

naturales⁸, así como para la localización de actividades productivas y cuando se pretenda la ampliación de los poblados rurales y del suelo urbano o nuevos asentamientos humanos. Por otra parte, en el artículo 17 del Reglamento de la Ley Ambiental se señala que el ordenamiento ecológico deberá integrarse al Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Las disposiciones de la Ley Ambiental y su Reglamento se instrumentaron en el año 2000 con la creación del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, en el que se establecen los usos que deberá tener el Suelo de Conservación.

Este programa busca dar seguimiento a la política ambiental para preservar las condiciones naturales y ordenar la zona rural. Para ello se proponen 8 tipos de áreas: forestal de preservación, forestal de preservación especial, forestal de conservación, forestal de conservación especial, agroforestal, agroforestal especial, agroecológica y agroecológica especial. Se contempla además que las construcciones que se lleven a cabo en Suelo de Conservación, estarán vinculadas a actividades agrícolas, pecuarias, forestales y turísticas, pero en todo caso prohíben el establecimiento de usos urbanos. A su vez, se contemplan los polígonos de los poblados rurales y de los programas parciales de desarrollo urbano, cuyo tratamiento remite a los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano.

Conviene apuntar que antes de la expedición de la Ley Ambiental del Distrito Federal y de la creación del Programa General de Ordenamiento Ecológico, las atribuciones para establecer los usos y destinos en el Suelo de Conservación y de los asentamientos humanos que se habían

⁸ Conservación: El conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, de detección, rescate, saneamiento y recuperación, destinadas a asegurar que se mantengan las condiciones que hacen posible la evolución o el desarrollo de las especies y de los ecosistemas propios del Distrito Federal, (Artículo 5, Ley Ambiental del Distrito Federal)

Protección Ecológica: El conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a mejorar el ambiente y a prevenir y controlar su deterioro, (Artículo 5, Ley Ambiental del Distrito Federal).

Restauración del Equilibrio Ecológico: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales, (Artículo 5, Ley Ambiental del Distrito Federal)

El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales se define como: "...el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de conservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras..."; (Artículo 5, Ley Ambiental del Distrito Federal)

establecido allí, correspondían a la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (actualmente Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), que actuaba en “coordinación” con la Secretaría de Medio Ambiente, pero esta última no tomaba decisiones sobre el uso de suelo. No obstante, a partir de la creación de la Ley Ambiental se trata de fortalecer el papel de la Secretaría de Medio Ambiente en materia de establecimiento de usos y destinos en el Suelo de Conservación, aunque en el caso de la zonificación para asentamientos humanos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda mantiene esta función.

Es de resaltar que si bien se ha tratado de fortalecer el marco jurídico y normativo respecto a la regulación ambiental para el Suelo de Conservación y al mismo tiempo se ha buscado incorporarla a la planeación del desarrollo urbano, aún existen indefiniciones en su tratamiento, lo que se debe en gran parte al traslape de áreas caracterizadas de formas distintas.

Los criterios establecidos en los instrumentos de planeación urbana y ambiental proveen elementos para determinar la irregularidad de los asentamientos humanos, ya que se refieren al incumplimiento en el uso del suelo conforme a lo establecido en las leyes de desarrollo urbano y ambiental del Distrito Federal, al Reglamento de Construcciones, y a la Ley Agraria. Esta situación se ilustra con mayor detalle en los análisis de caso.

2.4 Los asentamientos irregulares en el Suelo de Conservación

Como se ha descrito en los apartados anteriores, la constante presión del crecimiento urbano en el Distrito Federal presenta, desde hace algunas décadas, una tendencia expansiva hacia el sur, particularmente en zonas situadas dentro del Suelo de Conservación, donde aún subsisten terrenos ejidales y sobre todo comunales. El casco urbano de los poblados rurales que se localizan en este territorio, constituye la zona habitacional autorizada por los programas de desarrollo urbano, así como por el Programa General de Ordenamiento Ecológico. Sin embargo, precisamente es en la periferia de los pueblos donde se ha

manifestado la mayor ocupación del suelo a través de los asentamientos irregulares, (Mapa 1).

El fortalecimiento de los instrumentos de planeación en materia ambiental, sobre todo en el territorio que corresponde al Suelo de Conservación, constituye un elemento clave para determinar cuáles son los mecanismos disponibles para controlar y prevenir el crecimiento urbano hacia esa zona. Es por ello que resulta indispensable estudiar la participación de las autoridades relacionadas con el manejo de los asentamientos irregulares.

De acuerdo con los registros de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENADER), para el año 2000 existían 707 asentamientos irregulares en Suelo de Conservación, que ocupaban una superficie de 3,146 hectáreas y albergaban 59,736 viviendas. Del total de asentamientos el 61 por ciento se localizaba en las delegaciones Xochimilco, Tlalpan e Iztapalapa, que también tenían la mayor proporción respecto al número de viviendas, con el 64 por ciento y, en cuanto a la superficie ocupada, Tlalpan, Xochimilco y Cuajimalpa representaron el 60 por ciento (Cuadro 6).

Para el año 2001 la cantidad total de asentamientos irregulares en Suelo de Conservación creció a 904, nuevamente las cifras más altas se presentaron en Xochimilco, Tlalpan e Iztapalapa, y se agregó Milpa Alta; en estas delegaciones se encontraba aproximadamente el 75 por ciento del total. Con relación al número de viviendas destacan nuevamente las tres primeras delegaciones, donde se concentró el 60 por ciento del total. Respecto a la superficie ocupada Tlalpan, Xochimilco y Cuajimalpa representaron el 60 por ciento (Cuadro 6).

Cuadro 6
Asentamientos Irregulares
en Suelo de Conservación

Delegaciones con suelo de conservación	2000			2001		
	Asentamientos	Viviendas	Superficie (has)	Asentamientos	Viviendas	Superficie (has)
Alvaro Obregón	13	3,249	74.00	16	3,329	76.95
Cuajimalpa	68	4,199	542.40	73	5,019	605.40
Gustavo A. Madero	23	3,501	58.52	24	3,737	58.90
Iztapalapa	102	12,797	259.40	125	12,897	259.60
Magdalena Contreras	21	4,299	351.58	22	6,205	371.03
Milpa Alta	95	2,725	231.80	132	4,789	242.00
Tláhuac	53	3,524	280.90	94	4,287	301.74
Tlalpan	136	8,278	717.20	174	8,733	757.57
Xochimilco	196	16,804	630.00	244	17,533	670.30
TOTAL	707	59,376	3,145.80	904	66,529	3,343.49

Fuente: GDF-SMA, Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural. Levantamientos 2000 y 2001

La delegación Tlalpan es la que abarca la mayor extensión territorial en el Distrito Federal y es la segunda en relación a su superficie rural (que se constituye principalmente por terrenos comunales) y a la parte destinada al Suelo de Conservación (sólo después de Milpa Alta). Por lo que se refiere al número de asentamientos irregulares en Suelo de Conservación, Tlalpan ocupa el segundo lugar, después de Xochimilco. Aunque en su mayoría éstos son de tipo popular, también existen asentamientos para grupos de población con ingresos más altos.

Por estas características, aunadas al crecimiento demográfico y expansivo que ha presentado durante los últimos años, se consideró que el caso de Tlalpan constituye un ejemplo muy representativo de la situación actual del crecimiento periférico en el Distrito Federal (específicamente porque existen asentamientos irregulares para dos grupos sociales con niveles de ingreso distinto), y se decidió analizar el fenómeno en esa misma delegación.

Con la finalidad de precisar cómo se realiza actualmente el manejo de los asentamientos irregulares en el Suelo de Conservación, en los apartados siguientes se expone el caso de Tlalpan y se presenta un análisis sobre la participación de las autoridades.

2.4.1 El crecimiento urbano en Tlalpan

La delegación Tlalpan se localiza al sur del Distrito Federal. Colinda al norte con la delegación Coyoacán, al oriente con Xochimilco y Milpa Alta, al poniente con Magdalena

Contreras y al sur con los estados de México y Morelos. Por su extensión territorial, que abarca 30,970 hectáreas, ocupa la mayor superficie del Distrito Federal, representando el 21 por ciento del total.

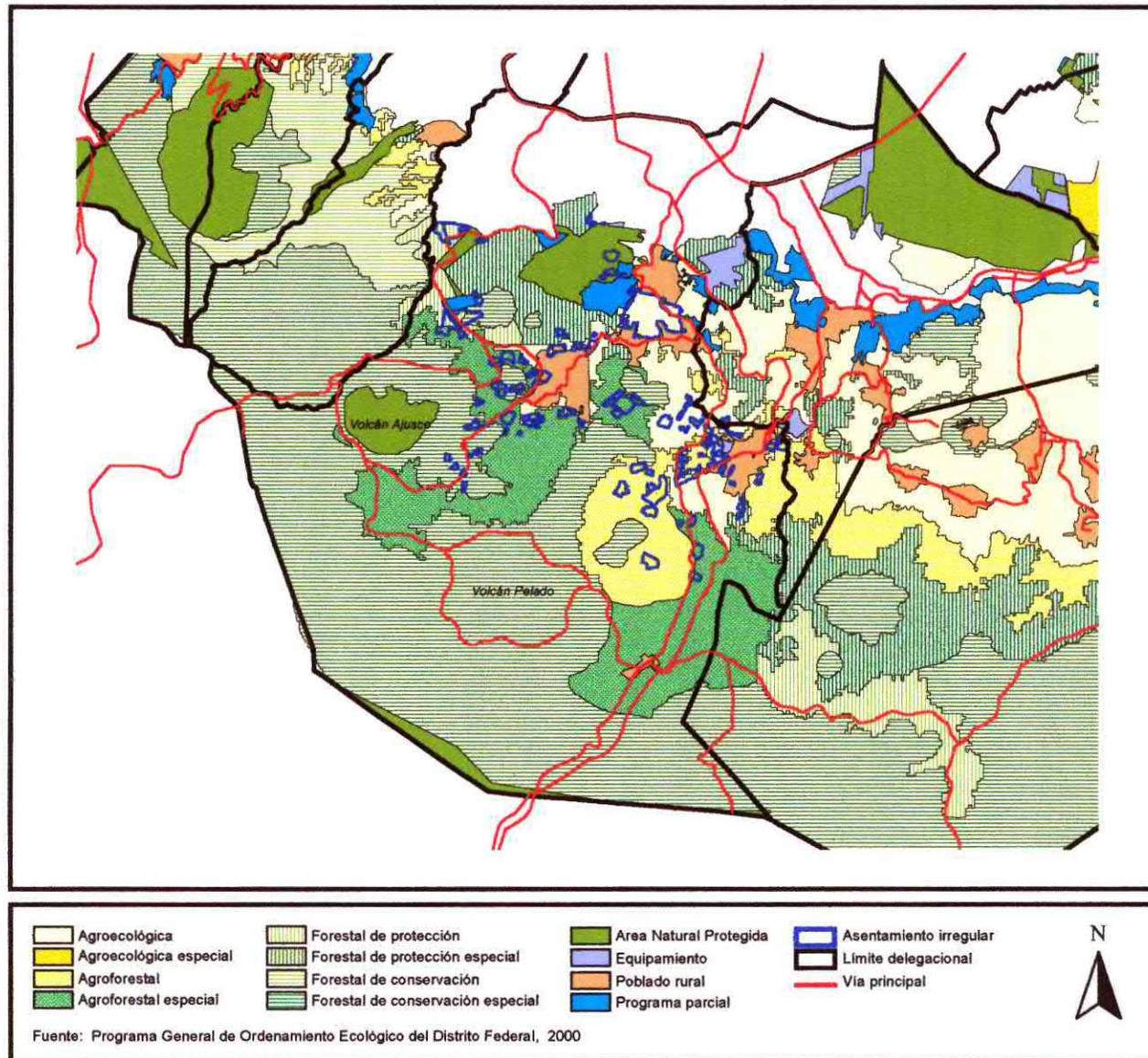
El 82 por ciento del territorio delegacional, estimado en 25,426 hectáreas, se encuentra clasificado como Suelo de Conservación. Conforme al Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, de esta superficie la categoría correspondiente a “forestal de conservación”, ocupa una proporción del 50 por ciento y se distribuye en la Sierra del Ajusco y el Volcán Pelado. En segundo lugar se encuentra la categoría “agroforestal” que representa el 24 por ciento y se localiza en las faldas del Volcán Pelado. El 7 por ciento corresponde a suelo clasificado como “agroecológico” (Mapa 2).

La importancia de esta delegación para la Ciudad de México se distingue a través de la historia. Los asentamientos prehispánicos de Cuicuilco y, posteriormente, los pueblos del Ajusco y Topilejo se reconocen como los más antiguos del territorio delegacional. En los primeros años de la colonia, estos poblados destacaron por su actividad agrícola y el aprovechamiento de la flora y la fauna de los bosques colindantes. Además, dadas las características ambientales del lugar, Tlalpan constituía un sitio de recreación y descanso para la población de la Ciudad de México; de ello dan cuenta las haciendas que se formaron durante este periodo y que eran frecuentadas por sus dueños los fines de semana, (Rodríguez, 1984:25-28).

Durante la colonia, la tenencia de la tierra en Tlalpan incluía tierras comunales otorgadas a indígenas. Esto implicó que algunos pueblos, entre ellos el Ajusco, perdieran parte de las tierras que poseían anteriormente y que se propiciaran constantes disputas entre los propietarios de parcelas menores, hacendados y comuneros, (Rodríguez, 1984: 30-32).

Con la creación de caminos, para facilitar el transporte de mercancías desde el puerto de Acapulco, Taxco y Cuernavaca a la Ciudad de México, Tlalpan se constituyó en un sitio de paso obligado. Así, la red vial del lugar se favoreció con la creación de la Calzada de

Mapa 2
 TLALPAN, ZONIFICACIÓN EN EL SUELO
 DE CONSERVACIÓN



Tlalpan, y la carretera a Cuernavaca complementándose con la línea de ferrocarril México-Cuernavaca Precisamente la construcción de estas vías fue uno de los factores que contribuyeron primero al crecimiento de los poblados, que hasta entonces se encontraban dispersos y, posteriormente, a la formación de asentamientos irregulares a las orillas de estos caminos.

En 1950 Tlalpan tenía una población de 32,767 habitantes y para 1980 esta cifra se estimó en 350,934 habitantes. Es de resaltar que durante esas tres décadas la delegación no ocupaba un lugar preponderante respecto al total de habitantes en el Distrito Federal; no obstante, esta situación se modificó hacia 1990. Para entonces la población se cuantificó en 491,654 habitantes y en el año 2000 correspondía a 581,781 habitantes; de esta manera se registró un incremento de casi 100 mil habitantes en la última década.

2.4.2 Los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación de Tlalpan

De acuerdo con los reportes de CORENADER, entre 1998 y 2001, Tlalpan ha ocupado el segundo lugar respecto al número de asentamientos irregulares en Suelo de Conservación. En 1998 había 133 asentamientos, en 1999 esta cifra se incrementó hasta totalizar 145 asentamientos y en los años 2000 y 2001 existían 167 y 174 asentamientos respectivamente. Conviene precisar que si bien estos datos dan una idea general acerca del incremento de los asentamientos irregulares en la delegación, los criterios para su delimitación suelen ser distintos dependiendo de la instancia que interviene en su manejo, como se detalla en el siguiente apartado. En general, CORENADER tiende a presentar cifras mayores a las que reporta la Delegación.

Así, las estimaciones de la Dirección de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra de la Delegación indican que en el año 2002 existían 143 asentamientos irregulares, que ocupaban 492.42 hectáreas (1.94 por ciento) del Suelo de Conservación de Tlalpan. De éstos,

el 79.8 por ciento se ubicaba en terrenos comunales y ejidales⁹; mientras que el 12.4 por ciento en propiedad privada y el 7.7 por ciento en tierras de propiedad pública (Cuadro 7).

Aproximadamente el 60 por ciento de los asentamientos se encontraba en los terrenos pertenecientes a los poblados de San Miguel Topilejo y Santo Tomás Ajusco, que además concentraban la mayor parte de la superficie ocupada, es decir, 54 por ciento del total. Las 7, 150 familias identificadas, en su mayoría han accedido al suelo mediante contratos de compra venta pero además, existe una proporción significativa de terrenos adquiridos por cesión de derechos. En total se identificaron 866 vendedores y 10, 282 lotes (Cuadro 7).

Aunque se puede afirmar que la gran mayoría de los asentamientos carece de los servicios básicos como agua potable y drenaje, así como de electricidad formal, la situación respecto a las características físicas, particularmente constructivas, es muy variable y responde básicamente al nivel de ingresos de la población. Los registros de la delegación indican que el 80 por ciento de los asentamientos es de tipo popular y el resto corresponde a asentamientos con vivienda de tipo residencial.

Cabe aclarar que en el Suelo de Conservación de Tlalpan se localizan 22 ranchos que se consideran en las cifras correspondientes a los asentamientos irregulares. Los ranchos se distinguen porque tienen una superficie promedio de entre 3 y 12 hectáreas, pero además porque la densidad de construcción es muy baja, registrando un promedio de 7 construcciones por cada rancho. En su mayoría el uso predominante que se les da corresponde a escuelas de equitación, aunque también existen algunos que son principalmente habitacionales.

⁹ Desafortunadamente no se cuenta con la cifra para precisar qué proporción corresponde a terrenos ejidales y comunales respectivamente.

Cuadro 7
Tlalpan, Asentamientos Irregulares en Suelo de Conservación, 2002

POBLADOR/ ZONA	Número de asentamientos	Lotes	Familias	Superficie (has)	Propiedad			Agua		Drenaje		Electricidad		Tipo de vivienda	
					Social	Privada	Pública	Formal	Informal	Red	Fosa	Formal	Informal	Residencial	Popular
San Miguel Xicalco	17	675	716	54.33	P	P	P	4	12	0	16	0	16	2	14
La Magdalena Petatecalco	3	119	83	6.23	P	P	P	0	3	0	3	1	2	0	3
San Miguel Topilejo	45	3,568	2,074	112.60	45	0	0	4	41	3	42	2	43	4	41
San Andrés Totoltepec	20	1,795	1,346	49.93	9	2	9	11	9	4	16	15	5	2	18
Santa María Tepepan	1	33	35	0.30	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1
Santo Tomás Ajusco	36	1,261	769	143.09	30	6	0	0	6	0	6	0	6	1	5
San Miguel Ajusco	13	1,051	537	75.99	9	4	0	0	4	0	4	1	3	0	4
Ajusco Medio	5	1,590	1,393	48.40	4	1	0	0	5	0	5	3	5	0	5
Tepeximilpa	3	200	187	3.55	0	2	1	3	0	1	2	3	0	0	3
TOTAL	143	10,282	7,160	494.42	97	16	10	23	80	9	94	26	80	9	94

P: Opinión del Registro Agrario Nacional pendiente

Fuente: Delegación Tlalpan. Dirección de regularización territorial y tenencia de la tierra.

2.5 El papel de las autoridades en el tratamiento de los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación

La situación de irregularidad que presentan los asentamientos humanos localizados en Suelo de Conservación remite a una diversidad de prácticas sociales, cuya complejidad requiere la actuación de distintas instancias administrativas para precisar cuál es el tratamiento que deberá aplicarse a cada uno de ellos.

El Programa General y los programas delegacionales de desarrollo urbano especifican que los 36 poblados rurales y algunos asentamientos irregulares ubicados en Suelo de Conservación, quedarán sujetos a la elaboración de programas parciales, buscando con ello establecer usos acordes con el entorno rural y prevenir la expansión hacia las zonas colindantes. Sin embargo, para la mayor parte de los asentamientos irregulares no se contempla un tratamiento específico, sólo se menciona que serán objeto de estudios particulares.

Por su parte el Programa General de Ordenamiento Ecológico dicta los usos de suelo a que deberá sujetarse este territorio, pero en este instrumento no se contempla la existencia de asentamientos irregulares. Prácticamente sólo se considera el uso habitacional que corresponde a los polígonos de los poblados rurales, en cuyo caso se remite a la elaboración de programas parciales prevista en los programas general y delegacionales de desarrollo urbano.

En términos generales, para cumplir con las acciones señaladas en estos instrumentos, se requiere de la intervención de distintas autoridades, como las delegacionales, la CORENADER y la SEDUVI. El estudio de los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación, su diagnóstico y las propuestas de manejo, se originan en las delegaciones y en CORENADER. Su actuación se orienta a cumplir con lo establecido en los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico, pero también se guía por criterios particulares que dan mayor peso al componente social (en el caso de las delegaciones) o al aspecto ambiental (CORENADER). De entrada, esta diferencia marca notablemente la

relación entre cada delegación y CORENADER, así como el grado de participación de esta última en la definición del manejo que se dará a los asentamientos irregulares.

Para conocer de manera más precisa cómo se lleva a cabo actualmente este proceso, se analizó el caso de Tlalpan y se realizaron distintas entrevistas a los funcionarios de la delegación, adscritos a la Dirección General Jurídica y de Gobierno, a la Dirección de Ecología y Medio Ambiente, a la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, así como a la Dirección de Enlace Territorial. También se entrevistó a funcionarios de CORENADER adscritos a la Dirección de Ordenamiento Ecológico y Regularización Territorial, y a funcionarios de SEDUVI, del área de Planeación del Desarrollo Urbano. Con base en las entrevistas, en diagnósticos y expedientes proporcionados por estas instancias se ha elaborado un esquema de la participación actual de las mismas en relación a los asentamientos irregulares que, de manera sintética, se ilustra en el Diagrama 1.

2.5.1 Las atribuciones de las autoridades

En el proceso que se lleva a cabo para el manejo de los citados asentamientos irregulares se pueden distinguir tres grandes etapas: la identificación, la valoración y el tratamiento.

En la primera se agrupan las actividades que permiten tener un conocimiento preciso sobre las características físicas (localización, grado de consolidación del asentamiento, extensión), sociales (características socioeconómicas de la población, agentes que intervienen en la transacción del suelo, grupos que participan en la gestión de infraestructura y servicios), ambientales (localización respecto a zonas de alto valor ecológico, problemas que se originan al entorno), jurídicas (incumplimiento a leyes y reglamentos) y normativas (incumplimiento a planes y programas de desarrollo urbano y ambientales). En la etapa de valoración se realizan acciones tendientes a hacer un balance de la situación general, a partir de la evaluación de los factores arriba señalados, la cual se efectúa con la participación de distintas instancias. Finalmente, en la etapa de tratamiento se toman las decisiones sobre las acciones específicas que se aplicarán en cada asentamiento.

Identificación

La etapa de identificación se lleva a cabo con la participación de dos instancias: la Unidad Departamental de Colonias y Asentamientos Humanos Irregulares (UDCAHI), que pertenece a la Delegación Tlalpan y la Dirección de Ordenamiento Ecológico y Regularización Territorial (DOERT), que a su vez forma parte de CORENADER. Para la UDCAHI, la identificación se inicia con recorridos de campo que permiten detectar los asentamientos que se localizan en áreas de conservación ecológica y se procede a delimitarlos, para ello se elaboran croquis o, de existir posibilidades técnicas, se realizan levantamientos topográficos. Posteriormente se notifica a los vecinos acerca de su situación de irregularidad respecto al uso del suelo y sobre la elaboración de un censo, mismo que sirve para mantener actualizado el padrón de asentamientos en Suelo de Conservación.

Los datos registrados en los censos permiten tener información por cada lote; se identifica al vendedor y al comprador; la fecha en que se realizó la compraventa y la ocupación del predio; el estado de la construcción (en proceso, terminada), el uso del suelo que corresponde de acuerdo al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano¹⁰, el uso del suelo actual; el número de familias y de habitantes así como la situación del asentamiento respecto al acceso a servicios (electricidad, agua y drenaje). Con base en esta información y en los recorridos de campo, se elabora un diagnóstico para cada asentamiento, además de otro general que incluye la situación de los asentamientos irregulares en la delegación.

Por su parte, la Dirección de Ordenamiento Ecológico y Regularización Territorial (DOERT) realiza recorridos de campo para detectar asentamientos humanos en Suelo de Conservación. La delimitación de los mismos principalmente se realiza mediante fotografías aéreas; a su vez la información registrada con anterioridad, durante la administración de COCODER, permite tener antecedentes sobre cada asentamiento, también se registra el uso de suelo que

¹⁰ Es importante mencionar que si bien el instrumento que norma lo relacionado a los usos del suelo en la zona de conservación del Distrito Federal es el Programa General de Ordenamiento Ecológico, las autoridades delegacionales consideran que en este instrumento no hay aportaciones sustantivas respecto al manejo que debe darse a los asentamientos irregulares y en virtud de que los instrumentos para la planeación del desarrollo urbano, a saber el Programa General y el Programa Delegacional, permiten identificar líneas de actuación, en los censos se registra el uso de suelo establecido en ellos.

corresponde de acuerdo con el Programa General de Ordenamiento Ecológico. Con esta información se elabora un diagnóstico para cada asentamiento.

Al final de esta etapa se efectúa un intercambio de expedientes por parte de la UDCAHI y de la DOERT que les permite tener un referente más amplio sobre la situación que guarda cada asentamiento en relación al medio ambiente y en particular, a lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

Valoración

Una vez integrados los expedientes de cada asentamiento, la UDCAHI procede a elaborar un dictamen, para lo cual solicita opiniones a diferentes instancias: la SEDUVI y la CORENADER presentan informes sobre el uso de suelo; el Registro Agrario Nacional sobre el régimen de tenencia de la tierra; la Comisión de Aguas del Valle de México sobre la situación del asentamiento respecto al agua potable y al drenaje; la Compañía de Luz y Fuerza del Centro comunica lo referente a la situación de la energía eléctrica y la Dirección de Protección Civil emite un informe sobre el grado de riesgo en el que llegarán a encontrarse los asentamientos¹¹.

La primera acción tendiente a prevenir la expansión de los asentamientos irregulares consiste en la instrumentación de un “convenio de crecimiento cero”¹². En éste se considera a los habitantes que, presentan documentos que acreditan la posesión de predios (contratos de compraventa, cesión de derechos y recibos) y se comprometen a informar a la delegación sobre el establecimiento de viviendas nuevas; a no realizar modificaciones o ampliaciones en las viviendas censadas, a coadyuvar con la autoridad para no permitir la instalación de cables de energía eléctrica y ductos de agua; a conservar los espacios abiertos y las áreas que aún se empleen para usos agrícolas; a reforestar espacios abiertos y vialidades y, a llevar a cabo el saneamiento de cauces, ríos y barrancas. Aunque la firma del convenio se realiza entre los

¹¹ Si algún asentamiento se encuentra en zona de riesgo, su manejo queda a cargo de la Unidad Departamental de Tenencias de la Tierra.

¹² Hasta el año 1996 estos convenios eran denominados Convenios de Control de Asentamientos Humanos en Área de Conservación Ecológica y se llevaban a cabo por parte de COCODER.

vecinos, la Delegación, la SEDUVI y la CORENADER, este instrumento no tiene una validez jurídica, y sólo constituye un acto de buena fe por parte de quienes lo suscriben.

Posterior a la firma del convenio, la UDCAHI lleva a cabo otra asamblea con los vecinos. En esta ocasión el propósito es designar a los integrantes de un Comité Mixto de Conservación y Vigilancia para el asentamiento en cuestión. Este Comité realiza acciones de representación para el cumplimiento y la observancia de las obligaciones contraídas en el Convenio de Crecimiento Cero.

La UDCAHI continua efectuando recorridos de campo para verificar la situación del asentamiento. De presentarse algún incumplimiento al citado Convenio, el caso se turna a la Dirección Jurídica, particularmente al área de Coordinación de Procedimientos Legales que se encarga de revisar el contenido de las cláusulas del convenio. Posteriormente se canaliza a la Coordinación de Verificación y Reglamentos que tiene como finalidad determinar la situación de incumplimiento al Convenio. El siguiente paso está a cargo de la Coordinación Jurídica que, a través de la Unidad Departamental de Calificación de Infracción, lleva a cabo los procedimientos administrativos para calificar las infracciones en materia de construcción y emitir sanciones que, para los asentamientos irregulares, consisten en la demolición.

Tratamiento

Durante esta etapa se precisan las acciones específicas para cada asentamiento. Para ello la UDCAHI solicita la opinión técnica de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación, a fin de determinar la factibilidad de introducción de infraestructura y servicios. Igualmente solicita a la Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, a través de la Coordinación de Ecología, su opinión respecto al uso de suelo y las características constructivas tanto de las viviendas como de la infraestructura. Por su parte la, la CORENADER informa sobre el tratamiento general que debería tener el asentamiento con base en las disposiciones del Programa General de Ordenamiento Ecológico.

Es importante mencionar que las autoridades de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación relacionadas con el tratamiento de los asentamientos irregulares, basan su actuación en las disposiciones del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, específicamente en lo que respecta al uso del suelo y las normas de ordenación. Por su parte, la Dirección General de Ecología y Medio Ambiente, al igual que CORENADER, operan conforme a las disposiciones del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Esta diferencia radica, de acuerdo con las mismas autoridades delegacionales, en que este último instrumento omite la cuestión de los asentamientos irregulares y las bases que presenta para el manejo adecuado del uso del suelo son muy débiles, lo que se expresa por la participación mínima de CORENADER, pues no tiene atribuciones de carácter ejecutivo para controlar el crecimiento irregular y los consecuentes daños al medio ambiente en el Suelo de Conservación. En consecuencia, sólo se limita a vigilar la situación que guardan los asentamientos y a dar aviso a las autoridades delegacionales sobre el incumplimiento a las disposiciones normativas y al convenio.

En un intento por tratar de definir criterios sobre el tratamiento a que se someterán los asentamientos, la Secretaría del Medio Ambiente (a través de CORENADER) elaboró en el año 2000 el Programa de Control y Ordenamiento de los Asentamientos Humanos en Suelo de Conservación. El programa tiene como objetivo general desarrollar e instrumentar las estrategias, aspectos metodológicos y lineamientos para controlar y ordenar los asentamientos humanos en Suelo de Conservación. Al respecto, se propone evaluar su situación tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- Físicos: ubicación, topografía, uso del suelo, superficie total, situación de riesgo, entre otros.
- Ambientales: grado de contaminación, degradación ambiental, ubicación respecto a Areas Naturales Protegidas y cuerpos de agua, tipo de vegetación, uso potencial.

- Urbanos : localización respecto a un área urbana o regularizada en su uso del suelo, estructura vial, vivienda (número, grado de consolidación¹³, tipología y materiales de construcción).
- Sociales: antigüedad, aceptación en el o los asentamientos humanos colindantes, estructura poblacional (número de habitantes y nivel socioeconómico), tipo de propiedad y organización social.

Con base en el tratamiento establecido en los programas general y delegacionales de desarrollo urbano, y a partir las variables señaladas, se prevén tres tipos de tratamiento para los asentamientos irregulares: *integración, consolidación y control*.

La *integración* se propone para los asentamientos que se ubican junto a una zona urbanizada y regularizada en su uso de suelo, es decir, los poblados rurales y los polígonos de los programas parciales. Se refiere a los asentamientos que además presentan un grado de consolidación alto y no se localizan en zonas de riesgo. En este caso se trata de incorporarlos a los Programas Parciales Rurales¹⁴.

Para los asentamientos con una cierta antigüedad, que no se localicen en zonas de riesgo o vulnerables y presenten un alto grado de mejoramiento, el tratamiento previsto es la *consolidación*, que se refiere a la regularización del uso del suelo mediante la elaboración de un Programa Parcial¹⁵.

¹³ El grado de consolidación se evalúa considerando el tipo de materiales empleados en la construcción (lámina, cartón, tabique, concreto, asbesto, entre otros), el avance de las construcciones (en proceso o terminadas), la concentración o dispersión del asentamiento; así como el uso de suelo predominante al interior y en la zona colindante.

¹⁴ De acuerdo con los programas delegacionales de desarrollo urbano, los Programas Parciales Rurales son los que se aplican en el área urbana de los poblados rurales; pero además se considera que los asentamientos irregulares colindantes con estos pueblos pueden incorporarse al mismo programa.

¹⁵ Conforme al tratamiento previsto en los programas de desarrollo urbano, se trata de los asentamientos irregulares ubicados en el límite del Suelo de Conservación colindante con el área urbana, y que han sido contemplados para la elaboración de Programas Parciales.

Para los asentamientos que se localizan en zonas de riesgo, es decir, en laderas susceptibles a deslaves o en los lechos de escurrimientos y que presentan un grado de consolidación bajo, se propone su *control*¹⁶.

Estos tipos de tratamiento corresponden, en cierta forma, a los que habían sido establecidos en los programas de desarrollo urbano; no obstante, la denominación que se maneja en el Programa de Control y Ordenamiento de los Asentamientos Humanos en Suelo de Conservación también es confusa y ambigua. Es conveniente aclarar que este programa no tiene validez normativa, por lo que su uso no ha sido muy difundido entre las instancias relacionadas con el manejo de los asentamientos irregulares, aunque se emplea como una guía general de uso interno en CORENADER con base en la cual esta instancia emite su opinión respecto al tratamiento. Como se advierte, el tratamiento para los asentamientos irregulares aún es muy impreciso, lo que se traduce en diferencias de opinión entre las instancias, no obstante, en la medida de lo posible, se trata de cumplir con lo dispuesto en el Programa General de Ordenamiento Ecológico haciendo uso de los instrumentos normativos disponibles, es decir, los programas de desarrollo urbano.

En este sentido, la Coordinación de Regularización Territorial de la Delegación Tlalpan contempla tres tipos de tratamiento: *control*, *consolidación* y *desalojo*. En los dos primeros casos se requiere contar con la participación de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano y la Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, que forman parte de la delegación, así como de la Dirección de Ordenamiento Ecológico y Regularización Territorial de CORENADER, instancias que elaboran criterios técnicos acordes a la situación particular de cada asentamiento.

Control

En caso de que un asentamiento cuente con opiniones desfavorables en cuanto a la factibilidad de introducción de servicios e infraestructura, pero tenga un alto grado de

¹⁶ Es el caso de los asentamientos definidos como sujetos a la elaboración de un estudio particular conforme a los programas de desarrollo urbano.

consolidación, el tratamiento previsto es el control. Para las autoridades, control es sinónimo de no crecimiento. El principal instrumento que se emplea en este caso es el Convenio de Crecimiento Cero, asimismo se llevan a cabo acciones de vigilancia tanto por parte de la UDCAHI como de la DOERT, que permiten identificar los predios en los que se continua construyendo, para proceder a su clausura y, de ser el caso, a su demolición.

Consolidación

La consolidación implica la regularización del uso del suelo mediante la elaboración de un Programa Parcial. Es conveniente apuntar que, en este caso, regularizar no necesariamente significa cambiar el uso del suelo de rural a urbano. De hecho los usos que se permiten ya sean habitacional, equipamiento, entre otros, se califican como rurales. Esto ocurre así porque de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano y a la Ley Ambiental del Distrito Federal, en Suelo de Conservación se prohíben los usos urbanos. De esta manera, al emplear los usos rurales se remite a ciertas condiciones de las viviendas y en general de todas las construcciones que pretendan realizarse en el Suelo de Conservación. Ello implica que dentro del polígono de actuación puedan existir áreas en donde se trate de mantener usos agrícolas, en seguimiento a las disposiciones del Programa General de Ordenamiento Ecológico.

Al optar por consolidar un asentamiento irregular en Suelo de Conservación, la Delegación debe remitir el caso a la SEDUVI, que se encarga de coordinar las funciones referentes a la elaboración del Programa Parcial, mismo que se lleva a cabo por parte de consultores en coordinación con la Delegación.

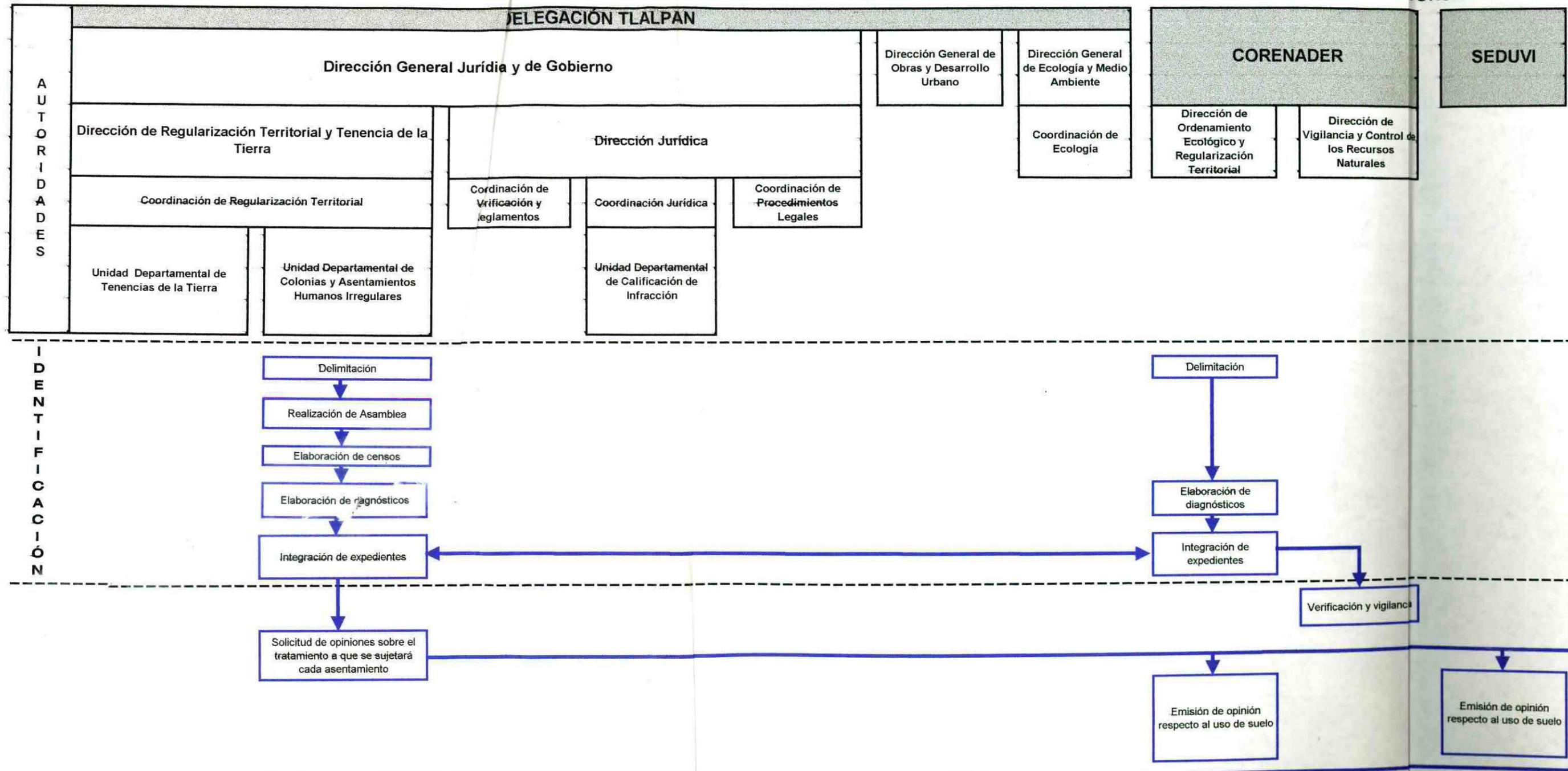
En principio, se propone un polígono de actuación que es evaluado por SEDUVI a través de la realización de recorridos de campo, así como un análisis particular por parte de distintas dependencias, entre las que se encuentran la Secretaría del Medio Ambiente, la Dirección de Protección Civil y la propia Delegación. Generalmente la opinión de la Secretaría del Medio Ambiente es desfavorable a la realización de los programas parciales.

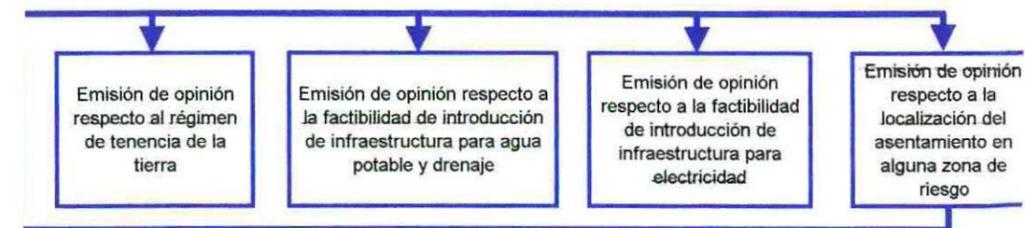
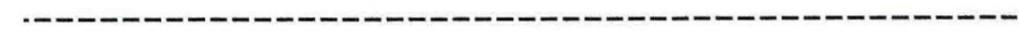
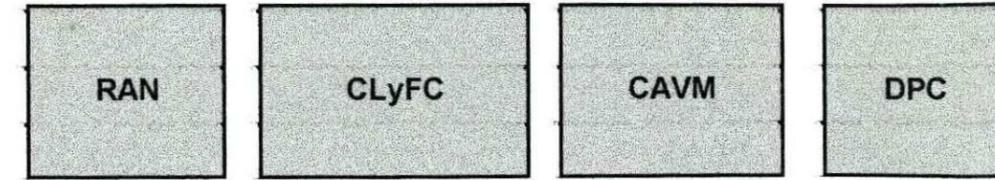
Como se ha mencionado, las autoridades delegacionales consideran que en el Programa General de Ordenamiento Ecológico no se contempla la situación de los asentamientos irregulares, opinión que es compartida por la SEDUVI. Es por ello que, con base en los lineamientos de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano para el Suelo de Conservación, se trata de dar viabilidad al Programa General de Ordenamiento Ecológico integrando las disposiciones de los dos instrumentos. Durante la administración actual, esta tarea se encuentra a cargo de la Delegación que actúa de manera coordinada con CORENADER y SEDUVI.

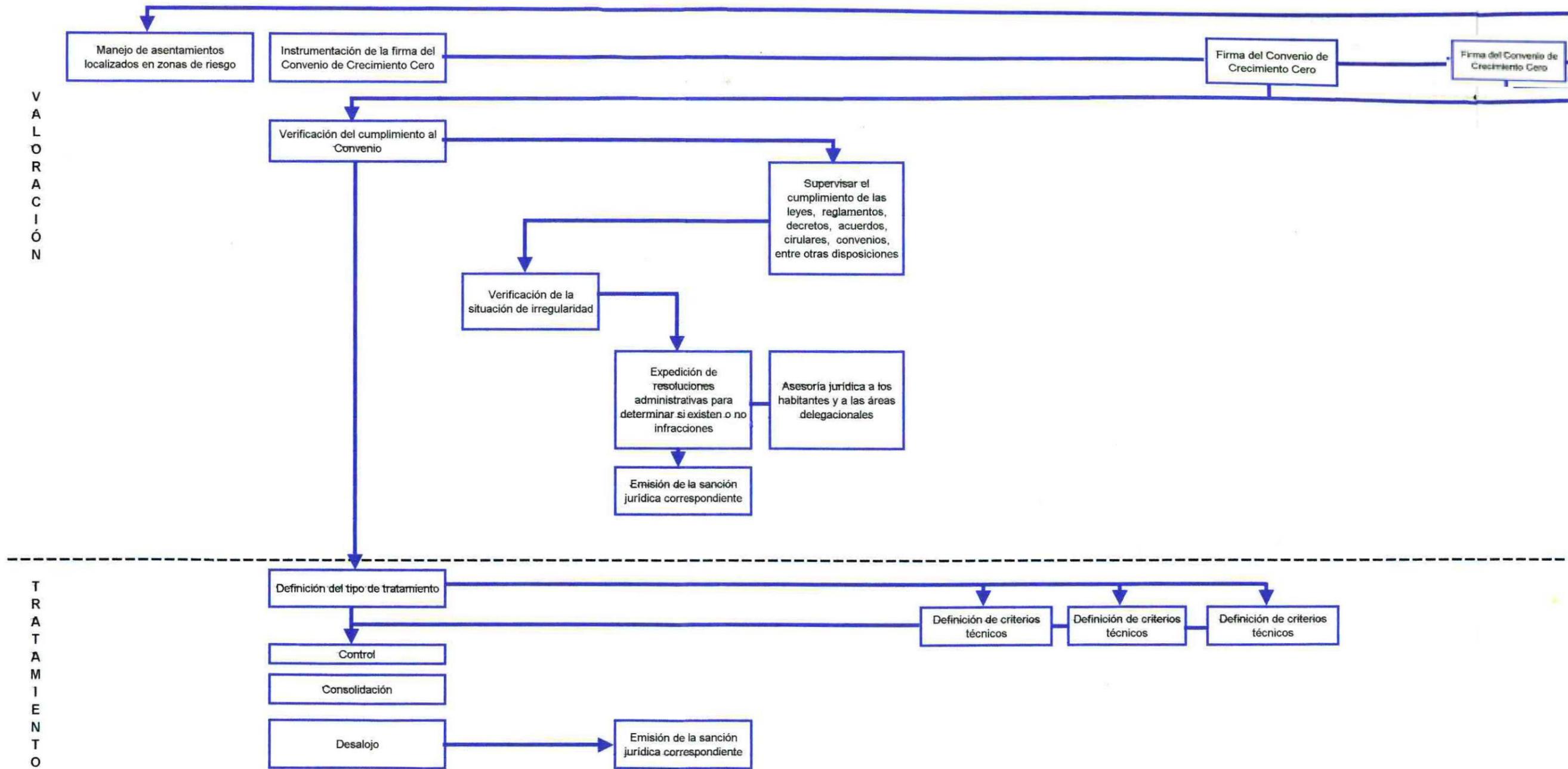
Desalojo

Los asentamientos que registran una antigüedad menor a 5 años y cuyo grado de consolidación es muy bajo, son susceptibles de ser desalojados. Las acciones de verificación y vigilancia del cumplimiento al tratamiento establecido son realizadas por la UDCAHI de la delegación, así como por la Dirección de Vigilancia y Control de los Recursos Naturales que pertenece a CORENADER. En caso de existir infracciones, esta última instancia da aviso a la UDCAHI, que se encarga de remitir el caso al área jurídica correspondiente, y se da un seguimiento similar al de la clausura y de proceder a la demolición.

Diagrama 1
 FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES PARA EL MANEJO DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN SUELO DE CONSERVACIÓN







SEDUVI. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
 CORENADER. Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural

RAN. Registro Agrario Nacional
 CL y FC. Compañía de Luz y Fuerza del Centro

CAVM. Comisión de Aguas del Valle de México
 DPC. Dirección de Protección Civil

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios de la Delegación Tlalpan, CORENADER y SEDUVI.

CAPÍTULO III

LOS CASOS DE ESTUDIO

Con el fin de profundizar en el análisis de la situación actual de los asentamientos irregulares localizados en Suelo de Conservación, así como para ilustrar la acción de las instancias que de alguna manera intervienen en su manejo, se han elegido dos estudios de caso.

La metodología que se siguió para hacer esta selección tuvo en cuenta una serie de factores relevantes. En primer término se consideró la ubicación de los asentamientos en Suelo de Conservación y en seguida su antigüedad. Se requería que tuvieran una antigüedad similar para poder definirlos a partir de un mismo escenario. Otra condición fue el ingreso ya que, como aclaramos al principio, se requería un asentamiento de bajos ingresos y otro de ingresos medios.

A partir de una serie de entrevistas con funcionarios de la CORENADER y de la Delegación Tlalpan, se identificaron varios asentamientos cuyas características de población se aproximaban al perfil deseado. También se consideraron aquellos que resultaban prioritarios de atención, según estas instituciones, por su rápido crecimiento, por su extensión y por el número de viviendas. Así elegimos dos asentamientos: Ocotla que se localiza dentro de los terrenos comunales de San Miguel Topilejo y que es de tipo popular, y Maninal Norte que se encuentra en Santo Tomás Ajusco y es de tipo medio.

Para estudiar la conformación de ambos asentamientos, se realizaron entrevistas a informantes clave, como las representantes de los mismos ante la delegación y algunos vecinos, que se seleccionaron de acuerdo al tiempo de residencia en el asentamiento (25, 15 y 5 años). El análisis se apoyó, además, en entrevistas a los funcionarios, en información cartográfica, en los censos delegacionales para el año 2002, en diagnósticos elaborados por distintas áreas de la delegación y CORENADER, así como en recorridos de campo. De esta manera, para los dos casos de estudio el análisis se ha dividido en las cuatro etapas que han caracterizado su formación y desarrollo.

3.1 Ocotla

Se localiza, aproximadamente a la altura del kilómetro 28 de la Carretera Federal a Cuernavaca, dentro de los terrenos comunales de San Miguel Topilejo, cuyo casco urbano se encuentra a una distancia de 3.4 kilómetros al suroriente de Ocotla (Mapa 3).

De acuerdo con la clasificación establecida en el Programa General de Ordenamiento Ecológico, el asentamiento se sitúa en un área cuyo uso de suelo permitido es agroecológico, es decir, que tiene una aptitud alta para el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias, por ende, deben evitarse las prácticas que alteren la capacidad física y productiva del suelo y los recursos naturales.

3.1.1 El origen del asentamiento, 1970-1979

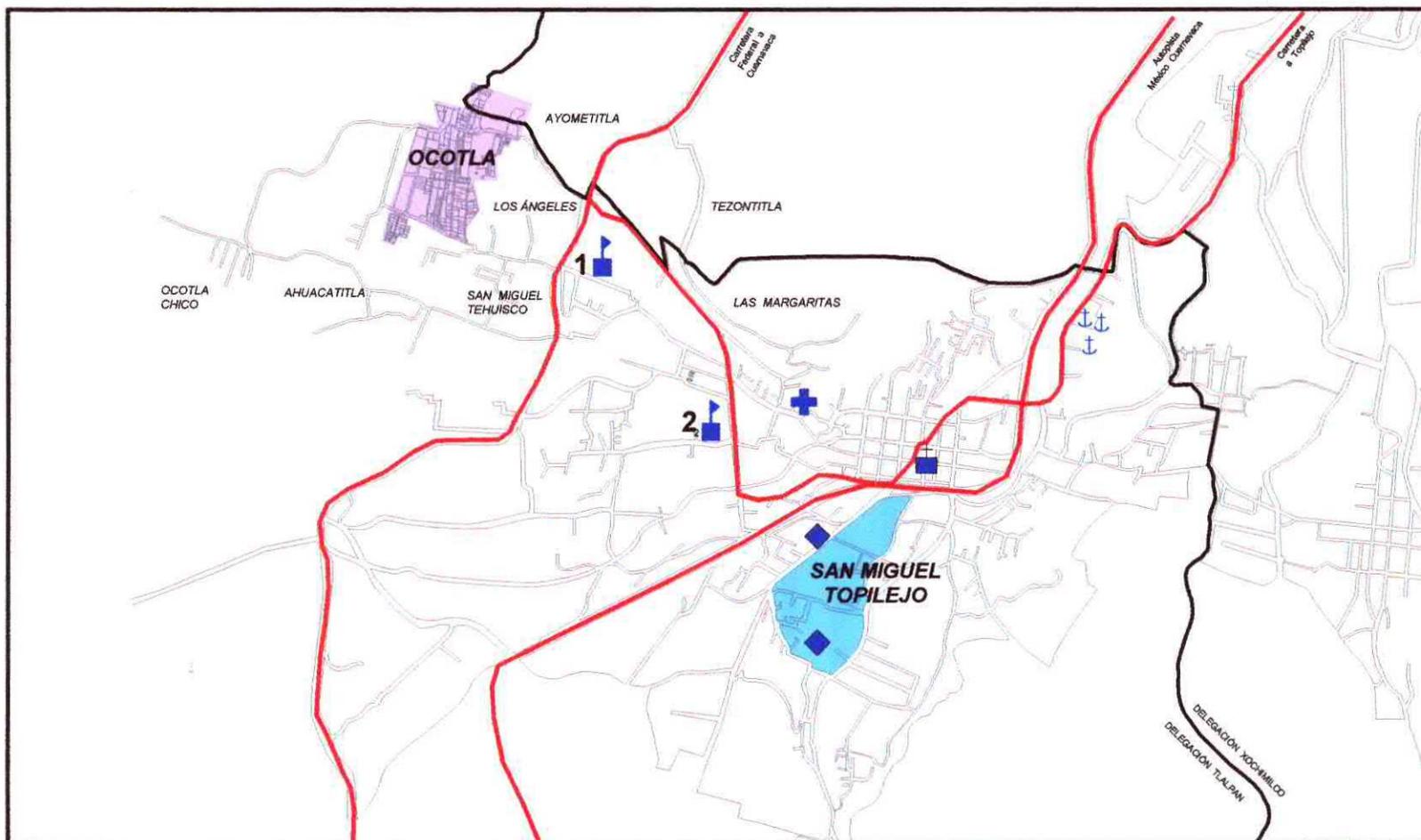
La conformación del asentamiento se inició a principios de la segunda mitad de la década de los setenta, cuando un comunero comenzó a fraccionar y vender lotes por un precio equivalente a un centavo¹⁷ por metro cuadrado y que tenían una superficie promedio de entre 400 y 1,000 metros cuadrados. Entre 1970 y 1979 se vendieron 19 lotes y dos más fueron transferidos por cesión de derechos¹⁸. En total estos terrenos ocuparon una superficie de 30,113 metros cuadrados (Mapa 4).

La ocupación de los predios mencionados se realizó de manera inmediata sólo en 9 casos, lo que representa una superficie de 15,835 metros cuadrados. En los otros predios, las familias esperaron uno o dos años más para tomar posesión de ellos. Esto se explica, de acuerdo a los vecinos, por la situación en que se encontraba la zona: se carecía de servicios de agua y electricidad, los caminos no estaban pavimentados, no había transporte, y para abastecerse de productos básicos tenían que trasladarse hasta el centro de Topilejo; como tampoco se contaba con transporte público el recorrido a pie tomaba aproximadamente hora y media.

¹⁷ Las cifras presentadas en este trabajo corresponden a pesos constantes. Para su estimación se utilizó el índice deflactor del PIB.

¹⁸ Los artículos 99, 100 y 101 de la Ley Agraria establecen el derecho de cada comunero al uso y disfrute de sus bienes, es decir, de sus parcelas. La cesión de derechos implica la transmisión de éstos a sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos establecidos por el estatuto comunal.

Mapa 3
OCOTLA, LOCALIZACIÓN



Equipamiento:

 Poblado Rural
San Miguel Topilejo

 Ocotla

 1 Facultad de Medicina,
Veterinaria y Zootecnia

 2 Preparatoria Tlalpan

 Clínica SSA

 Cancha deportiva

 Iglesia

 Panteón

 Límite delegacional

 Vía principal



Fuente: INEGI, 1999; Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Tlalpan, 1996; Guía Roji Ciudad de México, 2003; y recorridos de campo.

Considerando que la población habitaba en otras zonas cuyas condiciones eran más favorables, pero que la vivienda ocupada no era propia, hubo un momento en el que se decidió asumir el gasto de construir en el terreno recién adquirido y mudarse. En síntesis, *durante esta década Ocotla se conformaba sólo por viviendas dispersas y construidas con láminas, así como por terrenos baldíos rodeados por zonas agrícolas.*

3.1.2 Expansión y comienzo de la organización de los vecinos, 1980-1989

Durante los ochenta, se observó un incremento considerable en el número de predios vendidos, que fueron 47. La superficie de los lotes vendidos disminuyó a un promedio de entre 200 y 500 metros cuadrados para totalizar en 23, 774 metros cuadrados (Mapa 4).

Al inicio de la década de los ochenta el precio de estos terrenos, se estimaba en el equivalente a 6 pesos por metro cuadrado, pero al finalizar alcanzó 47 pesos. Es necesario apuntar que 37 predios fueron adquiridos en 1985. De acuerdo con los vecinos, la venta de terrenos en la segunda mitad de la década se debió, en gran parte, al sismo ocurrido en ese año en la Ciudad de México y que llevó a la población residente en las zonas más afectadas de la ciudad a trasladarse hacia otros lugares; este proceso fue estimulado por familiares que ya vivían en Ocotla, lo que aunado a las facilidades de pago otorgadas por el vendedor, (que consistían en una cuota mensual que llegaba a cubrir el monto total hasta en un año) fueron determinantes para incrementar la venta de predios.

Entre los agentes que habían intervenido en el proceso de conformación del asentamiento, se encontraban los vendedores (comuneros) y los compradores (usuarios finales). Con relación a los primeros, la Ley Agraria reconoce al Comisariado de Bienes Comunales como el órgano de representación y gestión administrativa de la Asamblea de Comuneros, misma que cambia su mesa directiva cada tres años. En este contexto, la venta de terrenos en Ocotla se realizó en muchos casos a partir de acuerdos establecidos en la Asamblea, para determinar quiénes

serían los comuneros que podrían vender y cuáles terrenos. No obstante, algunos comuneros también efectuaron ventas de parcelas, sin contar con la aprobación de la Asamblea¹⁹.

Resultaba sumamente significativo el hecho de ser originario del pueblo, en este caso San Miguel Topilejo, ya que sólo los nativos tendrían “derechos” que no correspondían únicamente a los conferidos por la ley, sino además a aquellos que habían sido “creados” como un orden social paralelo que se ha fortalecido a lo largo de la historia del pueblo, como resultado de las prácticas sociales locales, provenientes de tradiciones que determinan el grado de cohesión interna entre los nativos y que son excluyentes de los no originarios (avecindados).

El orden social al que se hace alusión, representa primordialmente la participación de “el pueblo”²⁰ en las festividades locales de carácter religioso²¹ (ya sea por aportaciones económicas o bien apoyando labores organizativas), el respeto a los habitantes de mayor edad y sobre todo a las autoridades comunales.

La relación posterior a las ventas, realizadas únicamente entre el comunero y el usuario final; se definía sólo a través de la ocupación de los predios, desligándose el vendedor de lo concerniente a la dotación de servicios e infraestructura.

Así, con el propósito de gestionar ante la delegación la introducción de agua potable y electricidad, a mediados de la década de los ochenta se formaron las primeras organizaciones

¹⁹ Tal es el caso de un terreno situado al norte de Ocotla, con una superficie aproximada de 11 hectáreas. La venta de este terreno, efectuada sin el conocimiento de la asamblea comunal ni del Comisariado de Bienes Comunales, derivó en múltiples conflictos al interior de estos organismos y también en los asentamientos vecinos. Primero porque los vendedores actuaron sin consentimiento de las autoridades comunales, en seguida por la extensión del predio, y además porque en poco tiempo el terreno fue bardeado, electrificado y pavimentado. A fin de aminorar los problemas y las constantes manifestaciones de desacuerdo a estas acciones, el comprador, quien es propietario de un reconocido equipo de fútbol soccer, mandó construir una escuela primaria en el centro del poblado y con esto contribuyó a aminorar los conflictos con una parte de los comuneros, mientras que los vecinos de los asentamientos colindantes demandan su pavimentación y electrificación argumentando que el predio en cuestión, cuenta con ello y entonces presentando la misma situación “irregular” pueden tener derecho a los mismos servicios.

²⁰ Los comuneros y su familia, es decir, los nativos del lugar, se autonoman “el pueblo”.

²¹ Que se denominan “fiestas patronales”

de vecinos en Ocotla. Pero la respuesta de las autoridades fue desfavorable dada la situación de irregularidad del asentamiento, respecto al uso del suelo y la tenencia de la tierra, así como por las características físicas de la zona que dificultaban la instalación de infraestructura²². Es de resaltar que estas organizaciones no se vinculaban a otras más sólidas, que quizá les hubiera permitido una mayor movilización social.

Los comuneros también acudían a la delegación para gestionar la dotación de estos bienes, pero lo hacían refiriéndose exclusivamente al casco urbano del poblado, argumentando que los vecinos de los asentamientos colindantes, no formaban parte de “el pueblo” y por tanto no podían tener un trato similar.

Es preciso señalar que en virtud de la declaratoria expedida en 1987 que determinaba la línea para dividir el área de desarrollo urbano y la de conservación ecológica y que situaba al asentamiento en ésta última, se intensificó la necesidad por parte de las autoridades delegacionales y de COCODER, por controlar el crecimiento urbano en esta área. De hecho se reconoce la presencia de COCODER en el asentamiento ya que con frecuencia se realizaron visitas e incluso se efectuaron algunos desalojos por parte de esta instancia, como en el caso de las viviendas que recién habían sido construidas. Aún cuando estas acciones limitaron por unos meses la venta de terrenos, no fueron determinantes para impedir que hubiera ventas posteriores e incluso algunos terrenos que habían sido desocupados, fueron revendidos más tarde por los comuneros.

Las autoridades delegacionales poco pudieron hacer ante esta situación, y más bien se llegó a establecer una relación de tipo clientelar con estos agentes. De acuerdo con entrevistas realizadas a los vecinos del asentamiento, los trabajadores de la delegación conocidos como “verificadores” (quienes realizaban recorridos de campo para identificar las construcciones nuevas) les solicitaban una “cuota” a cambio de no ejercer alguna acción en su contra.

Por su parte, los comuneros establecieron una estrecha relación con directores de distintas áreas delegacionales, que incluso llevaron a los últimos a adquirir terrenos en varias zonas de

²² Edafológicas y topográficas principalmente.

la comunidad. *Esta situación evidenciaba la ausencia de las autoridades ante quienes dirigían la venta ilícita de terrenos para finalmente “negociar” con los vecinos, mediante acuerdos de palabra, su permanencia en el asentamiento aunque no contarían con los servicios básicos.*

Es entonces cuando los vecinos de Ocotla se organizaron para realizar “faenas”, que consistían en la recolección de basura, aplanado y relleno de calles (se carecía de pavimento), así como vigilancia. El abastecimiento de agua se efectuaba por medio de pipas que, en principio, se adquirían a particulares y más tarde a la delegación.

3.1.3 La nueva relación de los comuneros y los habitantes con la delegación 1990-1999

En los años noventa se incrementó considerablemente el número de lotes vendidos, 95 en total; de ellos 13 se transfirieron por cesión de derechos y los demás por contratos de compraventa. Los predios abarcaban un área total de 35,660 metros cuadrados. Una vez más se advierte que la superficie de los predios se fue reduciendo: los nuevos lotes tenían entre 150 y 450 metros cuadrados (Mapa 4). En total, se ocuparon 76 lotes, de los cuales 14 habían sido adquiridos con anterioridad. Durante esta década el precio de los terrenos se incrementó hasta el equivalente a 673 pesos por metro cuadrado.

Para entonces se evidenciaba la dispersión del asentamiento debido a que aún existían amplias zonas de cultivo tanto al interior como en el área circundante; en general no hubo ninguna manzana ocupada en su totalidad.

Las prácticas ejercidas por los “verificadores” de la delegación continuaron durante el periodo citado. De acuerdo con la representante del asentamiento, durante la administración delegacional del periodo 1990-1994, los “verificadores” llegaban a solicitar 1, 500 pesos por cada lote para evitar el desalojo de las familias; quienes no llegaron a reunir esa cantidad abandonaron el asentamiento.

Durante la administración delegacional del periodo 1994-1997 la política en torno a los asentamientos irregulares se orientaba a tratar de limitar su establecimiento y expansión. De hecho en Ocotla se realizó un desalojo en 1995 , en el que “...se destruyeron los tejabanos²³ y se limpiaron los terrenos”, pero se respetaron las viviendas más consolidadas. Sin embargo, no se inhibió la venta de predios, incluyendo los que habían sido desalojados, de esta forma, entre 1996 y 1999 se vendieron 49 terrenos más.

Nuevamente se advertía que las autoridades se relacionaban de forma distinta con los comuneros y con los habitantes de Ocotla. La permisividad hacia los comuneros había sido estimulada por el respaldo político que éstos le habían otorgado a los diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ante la realización de obras de mejoramiento vial e introducción de servicios en algunos poblados; en general se trató de un intercambio de favores.

Cabe destacar que desde fines de la década de los ochenta y prácticamente hasta 1997 se intentó vincular a las autoridades comunales con las delegacionales, lo que se tradujo en el nombramiento de un miembro de la comunidad, en este caso de Topilejo, como “subdelegado de el pueblo” quien era elegido directamente por el delegado político en turno. La función básica del subdelegado consistía en desempeñarse como intermediario entre la Delegación y “el pueblo”. Esto explica el que se mantuvieran relaciones estables, hasta cierto punto, entre las autoridades y los comuneros de Topilejo.

A su vez, los vecinos del asentamiento declararon que habían tratado infructuosamente de acercarse a las autoridades de la delegación , y sólo hasta mediados de los noventa, con apoyo del diputado local en turno, lograron ver aminoradas las constantes amenazas de desalojo a que se encontraban sometidos.

En 1996, el delegado en turno autorizó la construcción de las viviendas con materiales definitivos (concreto y tabique), decisión que surgió a raíz de una “fuerte granizada” y los

²³ Con este término se designa a las viviendas construidas con cartón y láminas.

riesgos que representó para la población. Esta situación contribuyó de manera significativa al crecimiento de Ocotla, pues aunque algunas familias no contaban con los recursos necesarios para efectuar una construcción, los comercios de venta de materiales ofrecieron ayudarlas al efectuar pagos a plazos.

También es preciso destacar que durante el último periodo de administración priísta, se realizaron varias obras de mejoramiento en diversos asentamientos irregulares, que fueron promovidas principalmente por diputados y ejecutadas por la delegación.

En 1997, cuando fue electo por primera vez el Jefe de Gobierno y con el cambio de administración, tanto en el Distrito Federal como en la delegación, que pasó a manos del Partido de la Revolución Democrática, la política general se orientó a un buscar un modelo de ciudad incluyente, donde la distribución de bienes y servicios básicos resultara equitativa para toda la población.

Por lo que respecta a los objetivos planteados en la delegación Tlalpan para los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación, se buscó tener un mayor acercamiento con sus habitantes, guiándose por líneas de acción tendientes a fortalecer la política social incluyente planteada desde el gobierno central.

En este sentido, dos acciones marcarían la “nueva relación” de las autoridades delegacionales con la población. Por un lado, en el caso de los comuneros se rompió con el esquema prevaleciente durante la administración priísta en la designación del “subdelegado de el pueblo” y se propuso que tal cargo sólo fuera ocupado por un habitante originario del pueblo, quien sería elegido por la propia población nativa y además continuaría fungiendo como enlace con la delegación.

Puede advertirse que con estas acciones se trataba de dar lugar a una mayor participación de la comunidad. El hecho de que “el pueblo” pudiera elegir por sí mismo a su representante significó un avance para la delegación, en tanto se trataba de persuadir a los comuneros de no

continuar vendiendo terrenos, resaltando el valor ambiental de la zona, así como su potencial para el desarrollo de actividades del sector primario. No obstante, la participación del gobierno federal, que hasta entonces había otorgado apoyo a los campesinos de Topilejo, a través del programa Alianza para el Campo²⁴, fue debilitándose y con ello la intención de las autoridades delegacionales por evitar que continuara la venta de predios.

Por otra parte, con relación a los vecindados de Ocotla, no llegó a constituirse una estructura de organización social bien definida, por lo que la delegación trató de dar apoyo a los vecinos mediante la designación de representantes. De esta manera, se llegó a formar una organización de algunos asentamientos irregulares denominada Frente Unido por Tlalpan, guiada por algunos diputados del PRD. Sin embargo, parece ser que las demandas de los habitantes superaban la capacidad de respuesta de las autoridades²⁵, de tal forma que el frente fue desapareciendo paulatinamente. Se puede decir, que aún cuando la estructura organizativa del asentamiento no había sido del todo destacable, esto no fue un factor que incidiera para que los habitantes de Ocotla dejaran de manifestarse ante las autoridades de la Delegación (de manera individual o bien en pequeños grupos) para que atendieran sus demandas en cuanto a los servicios.

Como se ha mencionado, el componente social fue indispensable en la actuación de las autoridades. A lo largo de esta administración delegacional se trató de fortalecer el vínculo con los habitantes del asentamiento, a través de la Dirección General Jurídica y de Gobierno, y se llevaron a cabo asambleas buscando que se limitara la superficie de construcción en las viviendas. A fines de 1997 esta área dio aviso sobre el inicio de la elaboración de un “proyecto de programa para determinar un prototipo de viviendas”; en éste se consideraba que el 50 por ciento de la superficie total del terreno se dejaría libre, a fin de “cumplir” en cierta forma con los requerimientos constructivos en el Suelo de Conservación, conforme a lo

²⁴ Entre las acciones derivadas de este programa se pueden mencionar: el otorgamiento anual de ganado bovino, semillas y la elaboración de un programa de electrificación para algunas zonas de la comunidad, sin embargo, ante el quebrantamiento de la relación entre el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal éste último proyecto no pudo concretarse.

dispuesto Programa General de Desarrollo Urbano. En este contexto, la antigüedad de Ocotla fue determinante para que se considerara su permanencia.

En 1998 se canceló la elaboración del proyecto citado, lo que en gran medida dañó el vínculo recientemente creado entre la delegación y los habitantes del asentamiento. Aunado a ello, los funcionarios que se desempeñaban como “verificadores” trataban de extorsionar a los vecinos bajo amenaza de desalojo y demolición, aunque esto sólo ocurrió a principios de la gestión perredista, y posteriormente estas prácticas desaparecieron.

Ante el incesante crecimiento de Ocotla, a mediados de 1998 se manifestó la viabilidad de su consolidación, es decir, su incorporación a un programa parcial. En 1999 se elaboró un censo, por parte de la delegación, y se estableció un convenio de crecimiento cero con los pobladores, fechado el 29 de abril de 1999. Mediante este instrumento la autoridad delegacional se comprometió a no efectuar ninguna acción de desalojo y/o demolición, a iniciar los estudios para dictaminar la introducción de servicios básicos y a coadyuvar en acciones de reforestación; por su parte, los pobladores del asentamiento se comprometieron a no realizar ninguna construcción nueva o ampliar las existentes, e informar sobre el establecimiento de nuevas viviendas. En este documento se estableció queden Ocotla habitaban 119 familias (que sumaban un total de 458 personas) y existían 143 lotes, de los cuales 105 correspondían a usos habitacionales, y el resto se encontraba baldío. A fin de dar seguimiento a los acuerdos establecidos en el convenio, se designó a una representante del asentamiento, cuyas funciones consistían en advertir a la delegación sobre el establecimiento de nuevas viviendas y venta de terrenos.

3.1.4 Hacia la consolidación del asentamiento 2000-2002

En este periodo se incorporaron 84 predios más al asentamiento. Para entonces el precio de los terrenos ascendía a 650 pesos. Los datos más recientes, registrados por la delegación en noviembre de 2002 reportan que la superficie ocupada por el predio correspondía a 88,061

²⁵ Cabe recordar que en el periodo de gestión de la nueva administración, también se fortaleció el marco normativo en relación al Suelo de Conservación que prohibía de manera tajante el establecimiento de asentamientos humanos en este territorio. Al respecto véase el apartado 2.3

metros cuadrados, de los cuales la superficie lotificada era de 84,061 metros cuadrados, distribuida en doce manzanas con 269 lotes y con base en ellos se pudo estimar una población de 555 habitantes que integraban 111 familias (Cuadro 8).

Cuadro 8
Ocotla, Población y familias 1999-2002

Manzana	Lotes			Habitantes			Familias		
	1999	2002	Incremento (%)	1999	2002	Incremento (%)	1999	2002	Incremento (%)
1	4	27	6.8	35	38	1.1	7	11	1.6
2	9	12	1.3	35	34	1.0	9	10	1.1
3	13	20	1.5	63	78	1.2	12	11	0.9
4	28	31	1.1	29	45	1.6	8	11	1.4
5	17	22	1.3	73	47	0.6	15	8	0.5
6	14	19	1.4	42	56	1.3	9	11	1.2
7	18	44	2.4	37	55	1.5	12	11	0.9
8	4	9	2.3	10	53	5.3	2	1	0.5
9	35	37	1.1	56	64	1.1	14	18	1.3
10	1	1	1.0	3	15	5.0	1	0	0.0
11	23	26	1.1	10	15	1.5	3	5	1.7
12	19	21	1.1	57	55	1.0	12	14	1.2
TOTAL	185	269	1.5	450	555	1.2	104	111	1.1

Fuente: Delegación Tlalpan. Dirección de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra.

Los usos de suelo en Ocotla para el año 2002 se distribuyen de la siguiente forma: el 59 por ciento de los lotes vendidos tiene uso habitacional (que incluye a las viviendas concluidas y las que están en proceso de construcción), mientras que los terrenos clasificados como sin uso ocupan el 40 por ciento del total, en esta categoría se contemplan los terrenos (vendidos o no) que permanecieron baldíos; (Cuadro 9 y Mapa 5). En general el crecimiento del asentamiento se ha dado de manera muy dispersa, por lo que los usos habitacionales se combinan en gran parte con los predios que aún permanecen baldíos, pero también con amplias zonas agrícolas que rodean al asentamiento.

Cuadro 9
Ocotla, usos de suelo por lote 1999-2002

Manzana	Número de lotes		Uso de suelo (en porcentajes)							
			Habitacional		Mixto		Agrícola		Sin uso ¹	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
1	4	27	2.2	6.3	0.0	0.0	0.0	0.37	0.0	3.3
2	9	12	4.3	4.1	0.5	0.0	0.0	0.00	0.0	0.4
3	13	20	5.4	3.3	0.0	0.0	0.0	0.00	1.6	4.1
4	28	31	8.1	5.6	0.0	0.0	0.0	0.00	7.0	5.9
5	17	22	6.5	4.5	0.0	0.0	0.0	0.00	0.0	3.7
6	14	19	5.4	4.5	0.0	0.0	0.0	0.00	2.2	2.6
7	18	44	7.0	11.5	0.0	0.0	0.0	0.00	2.7	4.8
8	4	9	1.1	1.9	0.0	0.0	0.0	0.00	1.1	1.5
9	35	37	10.3	7.4	0.0	0.0	0.0	0.37	8.6	5.9
10	1	1	0.5	0.4	0.0	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0
11	23	26	3.8	3.0	0.0	0.0	0.0	0.00	8.6	6.7
12	19	21	7.0	6.3	0.0	0.0	1.1	0.74	2.2	1.5
TOTAL	185	269	61.6	58.7	0.5	0.0	1.1	1.49	34.1	40.5

1. En esta clasificación se incluyen los predios baldíos y los que se encuentran en proceso de construcción.

Fuente: Delegación Tlalpan. Dirección de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra.

El ritmo en la ocupación, que parece ser bastante lento en comparación con otros asentamientos populares, hace suponer, además de los factores señalados, que esto tiene que ver con las amenazas de desalojo por parte de las autoridades delegacionales anteriores y de COCODER, que en cierta forma propiciaron el abandono de algunos predios, como había ocurrido en ocasiones anteriores.

Otro de los factores que ha incidido en el ritmo de crecimiento y ocupación del asentamiento se relaciona con el nivel de ingresos de la población. Según datos estimados por la Delegación Tlalpan, para el año 2002, el 66 por ciento de la población de Ocotla tenía un ingreso menor a 3 mil pesos mensuales. En la mayor parte de los casos sólo el padre de familia percibe este ingreso y es quien funge como el principal constructor, por tanto el proceso de edificación con materiales definitivos tiende a prolongarse.

En el Cuadro 10 se puede apreciar el incremento en el número de viviendas definitivas, es decir, aquellas que se construyen con materiales como tabique y concreto, para totalizar 27 y 61 entre 1999 y 2002; en los dos años esta proporción fue la más baja respecto al total de lotes ya que representa 14.6 y 22.7 por ciento respectivamente. La construcción provisional no mostró gran diferencia en términos absolutos, en 1999 se registraron 72 lotes y en el año

2002 79 que representaron el 38.9 y 29.4 por ciento del total. La proporción de las construcciones definitiva y provisional es baja en comparación con el número de lotes baldíos que a su vez comprende la mitad de los lotes en Ocotla, para 1999 existían 86 lotes de este tipo y en el 2002 esta cifra incrementó a 129, es decir 46.5 y 48 por ciento respectivamente.

Cuadro 10
Ocotla
Características de la construcción 1999-2002

Avance en la construcción	1999		2002	
	Lotes	%	Lotes	%
Definitiva	27	14.6	61	22.7
Provisional	72	38.9	79	29.4
Baldíos	86	46.5	129	48.0
Total	185	100	269	100

Fuente: Delegación Tlalpan, Subdirección Jurídica y de Gobierno

De acuerdo con el diagnóstico de la delegación Tlalpan, en Ocotla habitaban 251 hombres y 267 mujeres. Los grupos de edad más significativos son dos: el primero corresponde a los adultos jóvenes entre la categoría de 30 y 34 años (13 por ciento) y entre 40 y 44 años (9.7 por ciento); el segundo grupo se conforma por la población infantil, destacando el grupo de entre 10 y 14 años (10.8 por ciento) seguido por el grupo de entre 5 y 9 años (9.1 por ciento), por lo que se puede afirmar que la población de Ocotla es joven. .

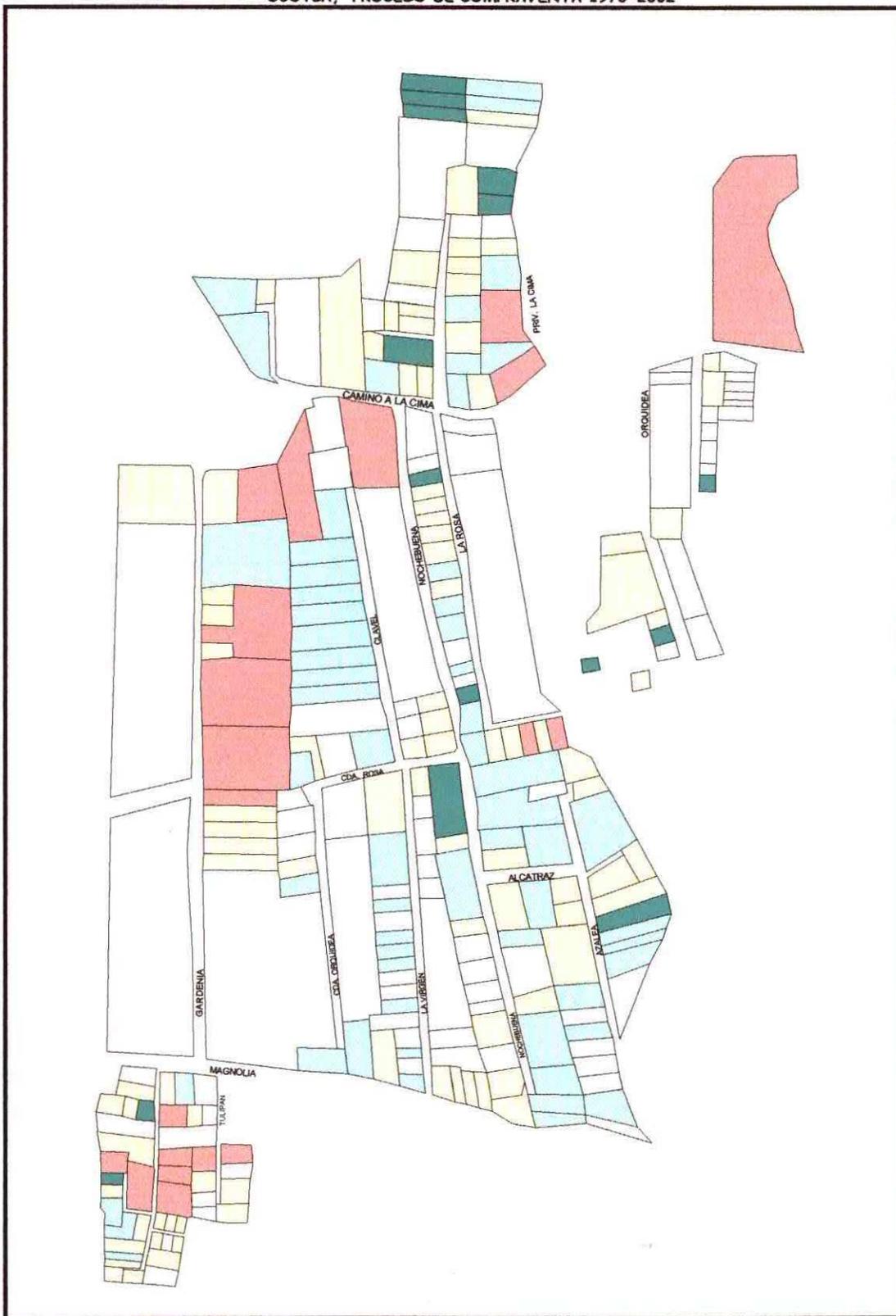
Es de resaltar que el 20 por ciento de los habitantes del asentamiento tiene entre 15 y 29 años de edad, y que pueden llegar a convertirse en la población potencial demandante de vivienda. En gran medida el crecimiento natural de la población y la formación de nuevas familias; han dado lugar a un proceso de densificación del asentamiento en los lotes ocupados, que se expresa cuando los padres deciden subdividir su predio para otorgar una parte a los hijos que forman su propio hogar.

Por lo que respecta a la situación de los servicios no se presentó ningún cambio; el abasto de agua continuó realizándose a través de pipas, la energía eléctrica igualmente siguió obteniéndose de manera clandestina y se mantuvo el uso de fosas sépticas y hoyos negros.

Ocotla colinda con dos asentamientos: Los Angeles y Ayometitla; éstos que presentan un alto grado de consolidación y prácticamente todas sus construcciones se encuentran terminadas, están ocupadas, y aunque predomina el uso habitacional ya existen pequeños comercios como tiendas y papelerías. Estos asentamientos cuentan con servicio de energía eléctrica, aunque no se pudo precisar lo referente a agua y drenaje. El acceso a Ocotla implica el paso por los dos asentamientos mencionados y posteriormente continúa a través de un camino de terracería; justamente a lo largo de este camino se encuentran amplias zonas de cultivo y también se aprecia el tendido de cableado de energía eléctrica mediante postes instalados por los colonos. Al respecto, la representante del asentamiento señaló que los vecinos se habían organizado en varias ocasiones para gestionar ante la Compañía de Luz la introducción de este servicio; en principio se acordó un pago de 1,500 pesos por vivienda, pero la gente no disponía de los recursos para hacerlo, además las autoridades delegacionales detuvieron este proceso. Actualmente se ha convenido que la delegación aportará el 50 por ciento del gasto de instalación de energía eléctrica en 19 asentamientos irregulares y el otro 50 por ciento será aportado por la Compañía de Luz. En el caso de Ocotla sólo se ha contemplado la introducción de este servicio para las viviendas “más antiguas”, quedando fuera de este proyecto 28 de ellas.

Ocotla se encuentra circundado por áreas de uso agrícola y también es notoria la heterogeneidad en el grado de construcción. Como se mencionó anteriormente, aún existen terrenos baldíos, construcciones de láminas de cartón y construcciones de tabique (que incluso cuentan con dos niveles de altura). La población debe trasladarse a los asentamientos vecinos y particularmente hasta el poblado de Topilejo para abastecerse de los productos básicos. No hay servicio de transporte al interior del asentamiento, el trayecto para llegar desde la carretera se realiza principalmente a pie y toma un tiempo aproximado de 20 minutos, no obstante se apreció que en el entronque de la carretera y la entrada a Topilejo existe un “sitio” de taxis, servicio que es prestado por los mismos pobladores de la zona que no cuentan con un registro formal para laborar.

Mapa 4
OCOTLA, PROCESO DE COMPRAVENTA 1970-2002

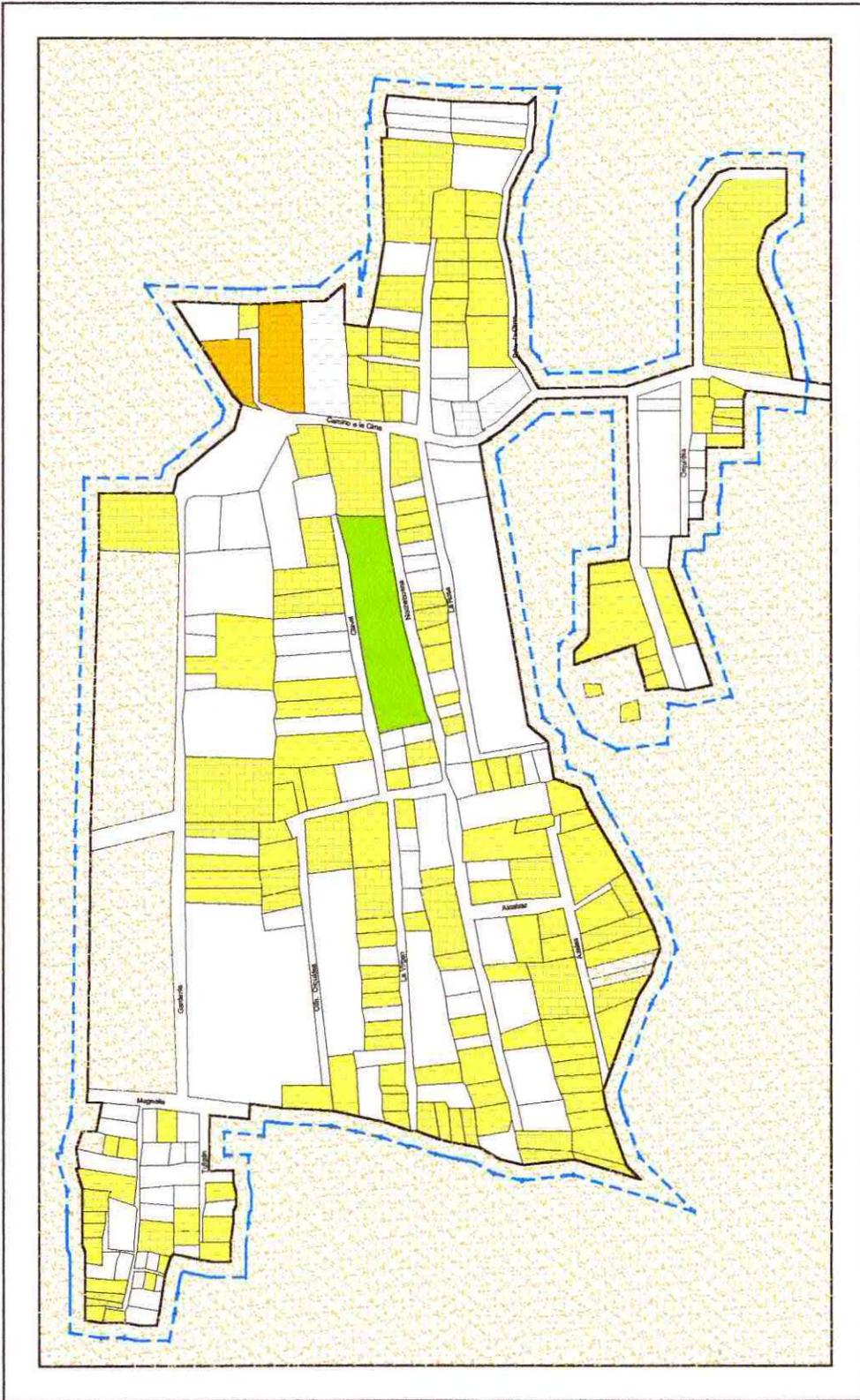


- Lotes vendidos entre 1970 y 1979
- Lotes vendidos entre 1980 y 1989
- Lotes vendidos entre 1990 y 1999
- Lotes vendidos entre 2000 y 2002

Fuente: Elaboración propia con base en el plano y el censo delegacional, 2002; y recorridos de campo.



Mapa 5
OCOTLA, USOS DE SUELO 2002



USOS DE SUELO		Características de la construcción		
 Habitacional  Mixto (habitacional con comercio)	 Establo  Agrícola	 Concluida  En proceso  Lote baldío	 Límite del asentamiento	

Fuente: Elaboración propia con base en el censo delegacional 2002, y recorridos de campo.

3.2 Maninal Norte

Este asentamiento se localiza al oriente del casco urbano del poblado Santo Tomás Ajusco, colinda al norte y al poniente con la Carretera Picacho Ajusco, al poniente con un terreno de uso agrícola y al sur con el volcán Maninal. El asentamiento se encuentra situado dentro de las tierras de la comunidad de San Miguel y Santo Tomás Ajusco (Mapa 6). Conforme al Programa General de Ordenamiento Ecológico, Maninal Norte se localiza en una zona clasificada como agroforestal especial, que se distribuye a lo largo de la Sierra del Ajusco y el Volcán Pelado, cuya importancia ecológica se estima por la presencia de especies endémicas de zacatonales.

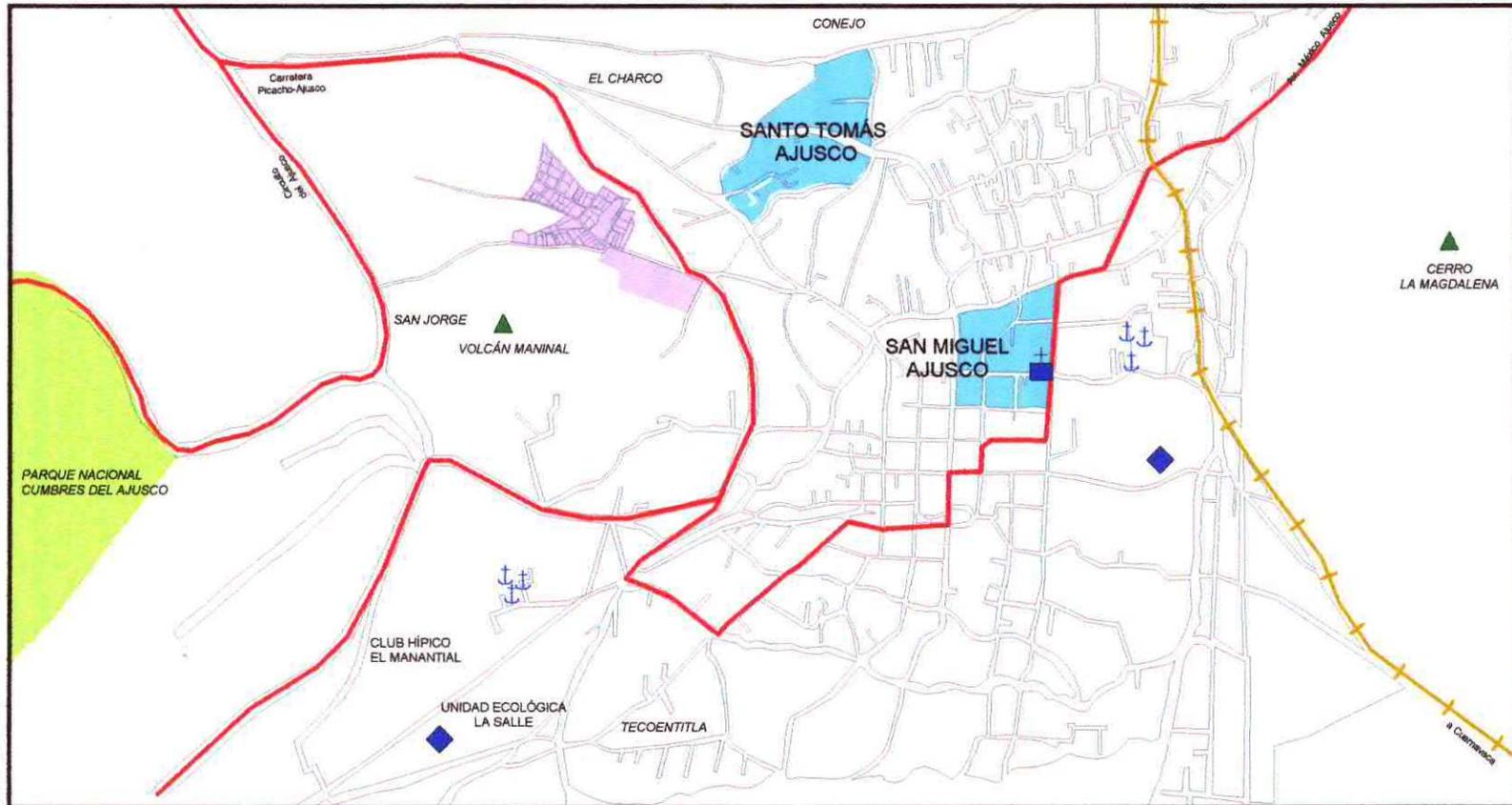
Los comuneros, propietarios de tierras en Maninal Norte, utilizaban los terrenos localizados en la colindancia con la Carretera Picacho Ajusco para realizar actividades agrícolas, principalmente se dedicaban a la siembra de maíz y avena. Cabe hacer notar que no todas las tierras se empleaban de la misma manera, ya que algunas parcelas quedaban divididas por “magueyales” y pastizales. A su vez, en la parte situada al pie del Volcán Maninal predominaba la zona boscosa.

3.2.1 Los orígenes del asentamiento 1970-1979

De acuerdo con estudios elaborados en la Subdirección de Regularización Territorial de la Delegación Tlalpan, a principios de los setenta se realizó la primera venta en la franja norte del predio conocido como Maninal Norte; esta acción se efectuó entre un comunero y un particular, quien posteriormente fraccionó y fue vendiendo lotes. De manera simultánea, otros comuneros fueron vendiendo terrenos en la zona localizada al oriente y que colinda con la Carretera Picacho Ajusco (Mapa 7).

En este primer periodo, el precio de los terrenos ascendía al equivalente actual de un centavo por metro cuadrado. De acuerdo con los vecinos del asentamiento, la franja colindante con el volcán Maninal era propiedad de un banco, pero hasta el momento la información recabada no nos permite determinar cómo fue fraccionándose y vendiéndose esta área.

Mapa 6 MANINAL NORTE, LOCALIZACIÓN



Poblado Rural
 Maninal Norte

Área Natural Protegida

EQUIPAMIENTO:

◆ Cancha deportiva

+ Iglesia

⚓ Panteón

Vía principal

Vía del ferrocarril a Cuernavaca



Fuente: INEGI, 1999; Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Tlalpan, 1996; Guía Roji Ciudad de México, 2003; y recorridos de campo.

La zona más antigua de Maninal Norte es la que se sitúa al norponiente. En algunos casos, pobladores fueron personas encargadas de vigilar el proceso de construcción de la vivienda, posteriormente los dueños, como compensación, cedieron a los primeros una parte de su terreno y además los emplearon como trabajadores domésticos²⁶.

Durante la década de los setenta sólo había dos viviendas en la zona, cuyos terrenos fueron otorgados por un comunero mediante cesión de derechos. La ocupación de estas tierras se dio casi de manera simultánea; las viviendas fueron construidas inicialmente con láminas. Prácticamente no contaban con ningún tipo de servicios ni equipamientos básicos, de tal modo que para abastecerse de los productos necesarios, los vecinos acudían a pie hasta el poblado de Santo Tomás, recorrido que tomaba aproximadamente 40 minutos.

3.2.2 La expansión del asentamiento y las diferencias entre la población, 1980-1989

La dinámica de crecimiento en Maninal Norte fue más notable en la década de los ochenta. Al inicio de este periodo, se caracterizaba por el predominio de zonas de magueyales y de cultivo de maíz, pero paulatinamente estas áreas fueron fraccionándose hasta que se vendieron 31 predios en la zona oriente del asentamiento con una superficie promedio de entre 400 y 1,200 metros cuadrados. (Mapa 7); totalizando en conjunto un área de 23,170 metros cuadrados. Al principio de la década los lotes tenían un precio de 3 pesos por metro cuadrado y al finalizar llegaron a venderse por 56 pesos.

Entre los vendedores más reconocidos se encontraban tres familias de comuneros. Es pertinente señalar que al igual que en San Miguel Topilejo, los comuneros de Santo Tomás Ajusco se organizaban mediante una asamblea comunal para determinar quiénes podían vender, sin embargo, en este caso se presentaron algunas diferencias pues algunos no estaban de acuerdo en comercializar sus parcelas.

²⁶ Esto explica, en parte, la diferencia en el tipo de construcciones del asentamiento; mientras algunas viviendas se construyeron con tabique y concreto, en las otras se utilizaba tabique y lámina.

Aunque no se cuenta con datos para precisar el ingreso de los habitantes durante este periodo, las características de las viviendas dan cuenta de una diferencia significativa: la tercera parte había sido edificada con lámina y cartón, y el resto fue planeado y construido con base en un diseño arquitectónico, empleando tabique, losas de concreto y algún tipo de acabado.

Por su parte, los vendedores optaron por otorgar facilidades de pago al grupo de población más desfavorecido socioeconómicamente, al efectuarse en plazos y en un periodo de hasta un año.

Al inicio de 1986 comenzó a formarse la primera organización de vecinos, integrada por los pobladores de más recursos económicos, quienes trataron de gestionar ante la delegación la introducción de servicios de electricidad y agua potable, así como la pavimentación del lugar. Parece ser que fue entonces cuando se trató de buscar la manera de limitar el acceso al suelo a los sectores populares e intentar conformar un fraccionamiento de tipo residencial.

Como se expuso en el análisis de Ocotla, la relación de los comuneros con las autoridades delegacionales a lo largo de la administración priísta estuvo mediada por el clientelismo y Maninal Norte no fue una excepción, pero en este caso no sólo se apoyó la actividad ilícita de venta de terrenos, *además hubo un favoritismo expresado en el hecho de que a lo largo de este periodo no se presentó sanción alguna por parte de la delegación e incluso se llegaron a realizar obras de pavimentación y electrificación que sólo daban servicio a algunas viviendas de la población más favorecida económicamente*²⁷.

La división entre los dos grupos sociales, se manifestó cuando algunos vecinos, llegaron a especular abiertamente con respecto a la permanencia de los habitantes con menores ingresos, argumentando que Maninal Norte sólo se permitiría la construcción de tipo residencial.

²⁷ Como fue el caso de las tres residencias situadas en Camino Viejo al Maninal y la Carretera Picacho Ajusco, precisamente a la entrada del asentamiento; dos de los propietarios son actores de televisión, mientras que el tercero es un empresario extranjero de origen holandés. Sus viviendas contaban con pavimento y electricidad desde inicios de los años ochenta.

No obstante los vecinos con menores ingresos, al amparo de los comuneros que se sustentaban como los propietarios originales de las tierras, hicieron caso omiso de las “advertencias “ y continuaron edificando sus viviendas.

Tanto los vecinos de mayores recursos como los comuneros constituyeron los dos grupos que, en cierta forma, trataban de imponer sus decisiones respecto de la situación del asentamiento. Los primeros guiados por la intención de formar un asentamiento “exclusivo” para habitantes con determinado ingreso y los segundos más preocupados, en principio, por comercializar los terrenos lo más rápido posible, sin distinguir entre los compradores. Sin embargo, como era de esperarse, se presentaba un mercado potencial muy atractivo que significaba la posibilidad de incrementar sus ganancias.

El cambio de actitud de los comuneros ante los habitantes con mayores ingresos se manifestó cuando comenzaron a condicionar la construcción de viviendas a cambio de “una cooperación” para las fiestas locales, que además implicaba la posibilidad de llegar a formar “parte del pueblo”. Ya ha sido descrito lo que representa en términos sociales la distinción entre “el pueblo” y los avecindados. Pero en el caso de Maninal Norte esta denominación, a diferencia de Ocotla, se expresó espacialmente: la zona comprendida entre Camino Viejo al Maninal y la carretera Picacho Ajusco representaba la zona de los avecindados, mientras la que se localiza al sur de Camino Viejo al Maninal constituía la porción de “el pueblo”.

Aunque en un principio se logró obtener apoyo económico de los vecinos, sus aportaciones fueron disminuyendo poco a poco, en virtud de que las solicitudes de cooperación se hicieron más frecuentes y los comuneros llegaron a argumentar que parte de los fondos recaudados serían empleados tanto para la mejora del pueblo, es decir el casco urbano de Santo Tomás, como para la introducción de algunos servicios en Maninal Norte. Sin embargo, al igual que en Ocotla, las demandas de los comuneros ante la delegación se referían sólo a “el pueblo”.

Es importante hacer hincapié en la brecha sociocultural y económica entre dos sectores: uno que por varias generaciones ha estado ligado a las actividades del sector primario, que ha

habitado durante toda su vida en el mismo lugar y siente un profundo arraigo derivado de las tradiciones del ámbito rural y otro, que ha estado vinculado de forma más estrecha al modo de vida propiamente urbano. Aunque este desencuentro social se halla en la mayoría de los asentamientos en Suelo de Conservación cercanos a los poblados rurales, ha sido muy evidente en este caso de estudio. De manera tal que, aún cuando algunos de los vecinos con ingresos económicos más altos hayan sido considerados “parte del pueblo”, esto no implicó necesariamente su apego a las costumbres locales, más aún si se trataba de efectuar algún pago que no representara mejoras en el asentamiento.

El favoritismo con que las autoridades delegacionales actuaron en la zona de Santo Tomás una vez más se reflejó a fines de 1986, cuando un vecino que habitaba hacia el poniente de Maninal Norte, el Sr. Figueroa, contaba con energía eléctrica y la infraestructura correspondiente²⁸. Esta persona permitió que los habitantes de Maninal utilizaran el servicio²⁹ a cambio de un pago único de 200 pesos. A las personas que no realizaron el pago, pero instalaron su cableado sirviéndose de la infraestructura instalada, se les cortó la energía. Durante 6 años los vecinos de Maninal mantuvieron relación con el señor Figueroa, quien al parecer había contado con un fuerte apoyo político tanto de distintos diputados priístas como de distintas autoridades de la delegación Tlalpan, pues adicionalmente durante este periodo quienes efectuaron el pago no tuvieron problemas para obtener energía eléctrica.

Por lo que respecta al agua potable y drenaje no hubo modificaciones, se continuaron contratando pipas y se mantuvo el uso de fosas sépticas y letrinas. Asimismo, el asentamiento continuó sin pavimentación.

Para tratar de gestionar la introducción de estos servicios, se conformó una segunda asociación de vecinos, en la cual no hubo distinción entre sus miembros en lo que respecta al nivel económico.

²⁸ La línea de energía eléctrica que daba servicio al Sr. Figueroa pasa por el paramento sur de la calle Camino Viejo al Maninal. Se desconocen los motivos por los que esta persona contaba con el servicio de electricidad.

²⁹ Particularmente se hace referencia a la instalación de cableado que se conectaba a un transformador cercano al asentamiento.

Es necesario señalar que para operar, las dos asociaciones solicitaban una cooperación a sus miembros, pues además de tratar de negociar con las autoridades delegacionales lo referente a los servicios, se tenía la intención de efectuar mejoras al asentamiento de forma particular³⁰. En principio la mesa directiva de la segunda asociación, a través de su tesorero, solicitaba 10 pesos por vivienda, posteriormente la cantidad ascendió hasta alcanzar 100 pesos. Los resultados no fueron fructíferos; los pobladores paulatinamente dejaron de pagar y de participar en las reuniones, en consecuencia la organización desapareció. La asociación no estaba vinculada a algún partido político o bien a algún funcionario de la delegación, de los que pudiera tener un apoyo más significativo en atención a sus demandas.

Como se ha mencionado anteriormente, durante los ochenta se apreció el crecimiento más significativo del asentamiento. Cabe apuntar que mientras las autoridades delegacionales actuaron discrecionalmente en Maninal Norte, la COCODER tuvo una mayor presencia en el asentamiento. De acuerdo con los vecinos, esta instancia realizó algunas clausuras en las construcciones que apenas contaban con cimientos o bardas y en ciertos casos llegaron a demolerse. Aunque esta situación contribuyó a detener, en principio, la construcción de viviendas, quienes se vieron afectados contaron con el respaldo de los comuneros, quienes aseguraban que no habría más problemas en caso de que se siguiera construyendo. Aunado a ello se encontraba el hecho de que los predios que contaran con un “cuarto con paredes y techo” no serían clausurados ni demolidos, de acuerdo a lo manifestado por los “verificadores” de COCODER. De esto derivó que los propietarios de algunos predios que aún se encontraban baldíos mandaran construir bardas y cuartos que serían habitados por sus trabajadores domésticos mientras iniciaba la construcción. Así, no se presentaron más problemas de demoliciones y el asentamiento continuó creciendo.

3.2.3 La densificación del asentamiento 1990-1999

Al iniciarse la década de los noventa, Maninal Norte presentó un ritmo de crecimiento menor que en el periodo anterior. La expansión del asentamiento se dio hacia las faldas del volcán

³⁰ Las propuestas para el mejoramiento del asentamiento tenían que ver con la imagen, se planteaba la posibilidad de sembrar árboles y plantas, nivelar y aplanar las calles, e incluso se llegó a proponer la construcción de un pequeño parque.

Maninal y además se presentó un proceso de crecimiento al interior, es decir se ocuparon los predios que aún quedaban baldíos en las manzanas de la zona norponiente.

Durante esta década los vendedores, además de los comuneros, fueron dos pequeños fraccionadores que anteriormente habían adquirido algunos predios. En general, durante este periodo se vendieron 34 predios más, a un precio equivalente a 800 pesos, ocupando una superficie de 25,961 metros cuadrados (Mapa 7).

En el año 1992 se perdió el vínculo con el Sr. Figueroa. Para prevenir el corte de energía eléctrica se formó una nueva asociación de vecinos que contrató una “cuenta ilícita”³¹ a la Compañía de Luz, y que correspondía a todo el asentamiento. La asociación se encargaba de efectuar el pago mensual correspondiente y para ello se solicitaba a cada vecino una cooperación de 30 pesos por vivienda. Esto también implicó el incremento en la cantidad de viviendas que disponían de energía eléctrica de manera clandestina, pues al terminar la “prohibición” por parte del Sr. Figueroa pudieron instalar su cableado.

En virtud de que en los últimos años Maninal Norte se había expandido considerablemente, el 29 de mayo de 1994 se llevó a cabo la firma del Convenio de Control de Asentamientos Humanos en Área de Conservación Ecológica por parte de COCODER, la Delegación y los vecinos del asentamiento. En este documento se declara que en ese año existían 44 construcciones y 12 lotes baldíos. Asimismo se señala que no se efectuaría ninguna acción de desalojo y/o demolición en tanto se cumpliera con las cláusulas establecidas, entre las que destacan: que no se realizaría ninguna modificación o ampliación en las viviendas censadas de no ser aquellas que se requirieran para reducir el impacto ecológico y el riesgo civil; a coadyuvar con la autoridad para no permitir la instalación de cables de energía eléctrica, ductos de agua y transporte de material de construcción hacia otras zonas localizadas en zona de conservación ecológica; a conservar los espacios abiertos y las áreas que aún se emplearan para la explotación agrícola; a llevar a cabo la reforestación de espacios abiertos y vialidades;

³¹ Las cuentas ilícitas constituyen una forma de “asegurar” la provisión de energía eléctrica para los asentamientos irregulares, en virtud de que existe un pago que de alguna manera ampara a los vecinos.

así como efectuar el saneamiento de los cauces, los ríos y las barrancas localizadas en el polígono del asentamiento.

Como se había descrito en el caso de Ocotla, el cambio de administración delegacional en 1997, representó una modificación de las relaciones que las autoridades de Tlalpan mantenían con los comuneros y también con los habitantes de los asentamientos irregulares. En virtud del alto grado de consolidación de Maninal Norte, dado que la mayor parte de las viviendas se encontraban construidas con materiales definitivos y ocupaban predios relativamente amplios, se trató de exhortar a los vecinos a no seguir construyendo, o bien que se hiciera bajo un “permiso”³², particularmente se buscaba limitar la construcción en una fracción mínima del terreno y ocupar el resto como jardines.

De acuerdo con el censo realizado por la delegación Tlalpan en 1999, el asentamiento abarcaba una superficie de 1.8 hectáreas, y se conformaba por 41 lotes distribuidos en 5 manzanas. Para esta fecha, en el asentamiento habitaban 42 familias cuyos integrantes sumaban 155 personas.

Ante la omisión a las recomendaciones para disminuir la construcción, las autoridades de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de Tlalpan, y de CORENADER; advirtieron que quienes poseyeran propiedades menores a 5,000 metros cuadrados y una superficie construida mayor al 30 por ciento del terreno, serían desalojados. Esto propició que algunas familias optaran por “unir” sus propiedades eliminando las bardas que las separaban, así se apreciaba un solo terreno que se aproximaba a la superficie señalada y se evitaría la sanción.

Para lograr un acercamiento con los habitantes, se designó a algunos vecinos como representantes del asentamiento, cuyas funciones consistían en dar aviso sobre nuevas construcciones o fraccionamiento de terrenos. Aunque en principio sí se notificaba a las

³² El “permiso” debía solicitarse a la Dirección de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra, de la delegación.

autoridades sobre estos casos, poco a poco dejó de hacerse en virtud de que no se tomaron acciones al respecto.

3.2.4 Hacia la definición en el manejo del asentamiento 2000-2002

Durante este periodo el asentamiento continuó su expansión hacia las faldas del volcán Maninal, en total se vendieron 6 lotes cuya superficie asciende a 13,400 metros cuadrados y que tenían un precio de 900 pesos por metro cuadrado.

En el censo delegacional del año 2002 se registró Maninal Norte contaba con 94 lotes. Cabe mencionar que los lotes vendidos fueron 73, la diferencia en estas dos cifras se explica porque en el censo se incluyeron los lotes baldíos, probablemente en espera de ser vendidos.

Aún cuando durante la administración delegacional de este periodo se trató de fortalecer el apoyo a las funciones de CORENADER, para preservar del medio natural y controlar el crecimiento de los asentamientos humanos en el Suelo de Conservación. Para ello se realizaban de asambleas informativas con los habitantes de Maninal Norte en las que se explicaba su situación de irregularidad respecto de las normas ambientales y de desarrollo urbano. *Pero la dinámica de transformación del asentamiento superaba la capacidad administrativa para detener la edificación de nuevas viviendas, aunque en algunos casos se dio seguimiento a las recomendaciones de las autoridades delegacionales, como la construcción de cisternas para la captación de agua de lluvia y fosas sépticas.*

Un factor importante, es sin duda la capacidad económica de la mayor parte de la población del asentamiento, lo que deriva en que el proceso constructivo se realice en periodos más cortos en comparación con los sectores más desfavorecidos económicamente. Pero además que puedan hacer aportes para realizar obras como las señaladas al final del párrafo anterior.

Con relación a la organización social del asentamiento, para este periodo prácticamente las asociaciones de vecinos habían desaparecido, por tanto la demanda de servicios e infraestructura se fue llevando a cabo de manera individual. Además de solicitar atención

ante las autoridades de la delegación, también se hicieron llegar peticiones ante la compañía de luz. En este último caso se continuó con la contratación de “cuentas ilícitas” que ahora se pagaban por cada vivienda, o bien se hacía un pago directo a los trabajadores de la compañía que acudían al asentamiento para “revisar la instalación”. Mientras tanto, la situación respecto al agua potable, drenaje y pavimento no presentó cambios.

Como se observa en el Cuadro 11, entre 1999 y 2002 el número de lotes se duplicó, mientras que la población y las familias crecieron sólo en una proporción de 1.2 por ciento.

Cuadro 11
Maninal Norte, Población y familias 1999-2002

Manzana	Lotes			Habitantes			Familias		
	1999	2002	Incremento (%)	1999	2002	Incremento (%)	1999	2002	Incremento (%)
1	3	9	3.0	13	17	1.3	3	4	1.3
2	9	12	1.3	37	44	1.2	10	14	1.4
3	14	19	1.4	64	74	1.2	15	17	1.1
4	5	25	5.0	29	45	1.6	2	2	1.0
5	10	29	2.9	33	39	1.2	11	13	1.2
TOTAL	41	94	2.3	176	219	1.2	41	50	1.2

Fuente: Delegación Tlalpan. Dirección de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra.

Por lo que respecta a los usos de suelo, en Maninal Norte, en el Cuadro 12 y el Mapa 8 se aprecia que la mayor parte de los predios existentes entre 1999 y el año 2000 se destinaron a uso habitacional, aunque puede advertirse la tendencia a la disminución de éstos (de 85 a 68 por ciento), mientras se incrementó la proporción de aquellos que se encuentran baldíos o en proceso de construcción (de 12 a 28 por ciento). Es conveniente precisar que en este asentamiento el periodo que transcurre entre la adquisición del predio, la construcción y la ocupación se da casi inmediatamente ya que todo ello ocurre generalmente en unos cuantos meses.

Cuadro 12
Maninal Norte, usos de suelo por lote 1999-2002

Manzana	Número de lotes		Uso de suelo (en porcentajes)							
			Habitacional		Mixto		Agrícola		Sin uso ¹	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
1	3	9	7.3	6.4	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0	2.1
2	9	12	19.5	9.6	0.0	0.0	0.0	0.0	2.4	3.2
3	14	19	26.8	16.0	2.4	1.1	0.0	0.0	4.9	3.2
4	5	25	7.3	17.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.9	9.6
5	10	29	24.4	19.1	0.0	0.0	0.0	2.1	0.0	9.6
TOTAL	41	94	85.4	68.1	2.4	1.1	0.0	3.2	12.2	27.7

1. En esta clasificación se incluyen los predios baldíos y los que se encuentran en proceso de construcción.

Fuente: Delegación Tlalpan. Dirección de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra.

Aún cuando las condiciones del asentamiento no son las más adecuadas en términos de habitabilidad, esto no parece ser una limitante para que los habitantes puedan disponer del terreno adquirido. Las facilidades para desplazarse, abastecerse de los productos y servicios básicos derivan del nivel de ingresos de la población.

En cuanto a las características de la vivienda, predominó el tipo de construcción definitiva y no se registraron lotes deshabitados, (Cuadro 13 y Mapa 8). La mayor proporción de vivienda es de tipo residencial (Mapa 9), que ocupa los predios más amplios del asentamiento, que prácticamente se encuentra consolidada; se caracteriza por su diseño constructivo y por su área de desplante (ocupa en promedio el 50 por ciento del área total del predio y una porción similar corresponde a un jardín).

Cuadro 13
Maninal Norte,
Características de la construcción

Avance en la construcción	1999		2002	
	Lotes	%	Lotes	%
Definitiva	26	63.4	43	45.74
Provisional	7	17.1	21	22.34
Baldíos	8	19.5	30	31.91
Total	41	100.0	94	100

Fuente: Delegación Tlalpan, Subdirección Jurídica y de Gobierno

Actualmente, las tendencias más importantes de crecimiento en Maninal Norte se dan hacia las faldas del Volcán Maninal, de forma simultánea los lotes que habían permanecido baldíos han comenzado a ser ocupados. Los terrenos agrícolas localizados en los extremos oriente y poniente del asentamiento siguen representado un límite al crecimiento expansivo. El que estos terrenos no hayan sido ocupados aún se debe a que sus propietarios todavía los emplean para labores agrícolas y no han cedido a las presiones de quienes han intentado adquirir un lote en su propiedad.

Mapa 7
MANINAL NORTE, PROCESO DE COMPRAVENTA 1970-2002



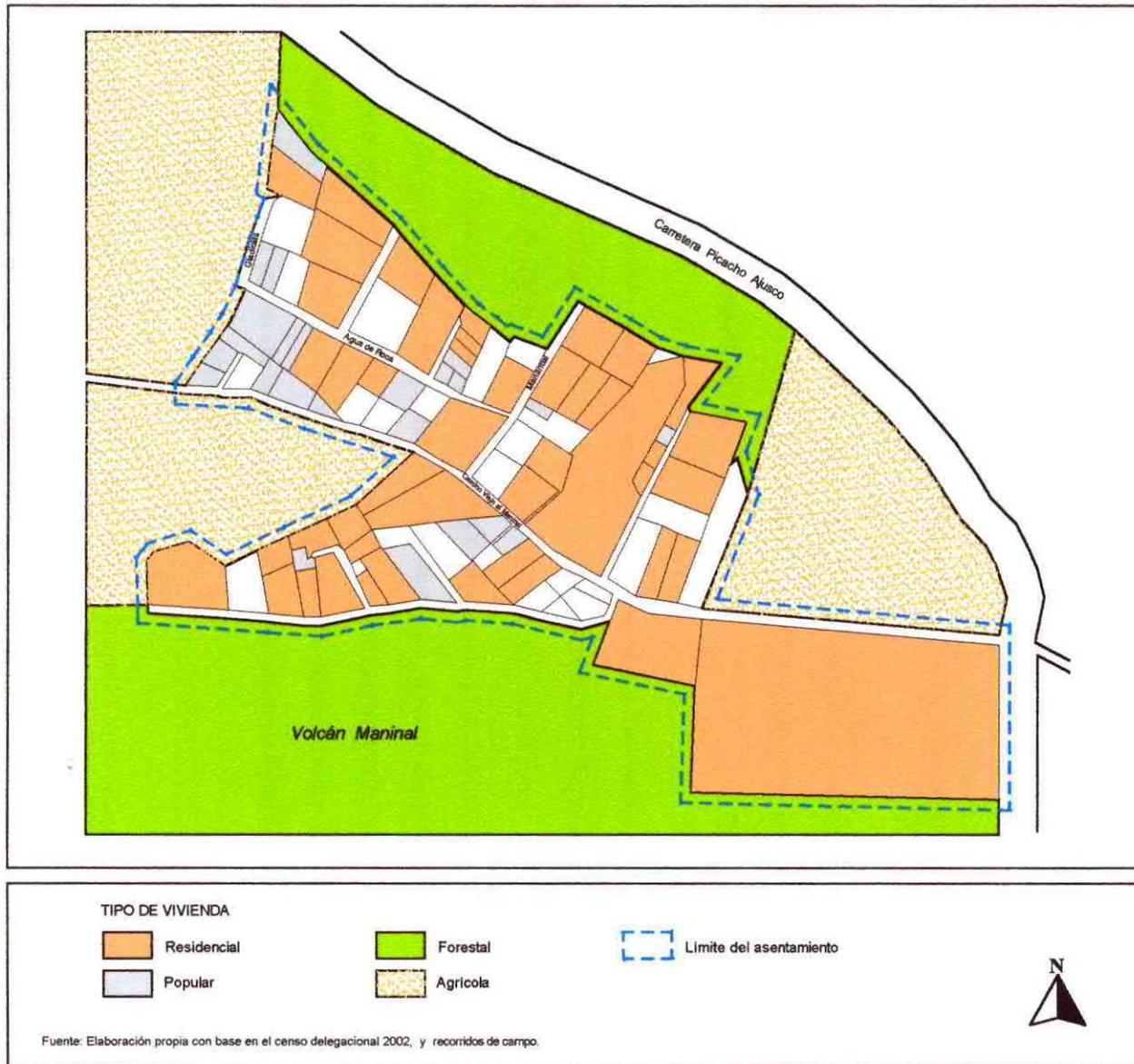
Fuente: Elaboración propia con base en el plano y el censo delegacional, 2002; y recorridos de campo.

Mapa 8
 MANINAL NORTE, USOS DE SUELO 2002



Mapa 9

MANINAL NORTE, CLASIFICACIÓN DE LA VIVIENDA



CAPÍTULO IV.

CONCLUSIONES COMPARATIVAS Y REFLEXIONES FINALES

4.1 Comparación entre los dos casos de estudio

Al analizar la conformación de los asentamientos Ocotla y Maninal Norte, se puede resaltar que aún cuando tienen una antigüedad similar, el proceso de crecimiento en cada caso ha sido distinto, dependiendo en gran medida del grado de avance en la construcción, de la participación de las autoridades y de la relación entre los habitantes.

4.1.1 Los agentes que intervienen en la conformación de los asentamientos

Con base en la descripción de los asentamientos se puede apreciar que los agentes principales que han intervenido en su conformación son los propietarios originales, es decir, los comuneros, quienes actuaron como los vendedores de terrenos, y los compradores, que generalmente han sido los usuarios finales.

Tal como señala Azuela, en los asentamientos irregulares las relaciones sociales de sus habitantes generan pautas de conducta cuyo grado de aceptación llega a configurar un orden local que sustituye al jurídico. El resultado es que los pobladores de los asentamientos reconocen la autoridad en sujetos que carecen de ella desde el orden jurídico estatal, (Azuela, 1993: 10). Esto se refleja porque desde que comenzó el proceso de poblamiento en los dos asentamientos analizados, se ha hecho alusión a un cierto poder que han ejercido los comuneros ante las autoridades, lo que les ha permitido continuar con la venta de terrenos y más aún condicionar el inicio de las construcciones. En ninguno de los casos se ha advertido alguna sanción contra la venta ilegal de terrenos.

La decisión de los grupos de comuneros, en cuanto a permitir o prohibir la venta de terrenos, derivó en diferencias en el ritmo de crecimiento de los asentamientos (en Maninal Norte se vendió un menor número de lotes que en Ocotla) y también de tipo territorial, que llevó a una ocupación dispersa dado que no todas las tierras se fraccionaron y vendieron al mismo tiempo.

En general, en Maninal Norte el periodo que transcurrió entre la venta, la construcción y la ocupación fue de entre tres y cuatro meses, esto en el caso de los vecinos con mayores ingresos. En cambio, la población de menores recursos, tanto en Ocotla como en Maninal Norte, había ocupado los predios casi de manera simultánea a su adquisición, ya que se tomaba posesión de ellos mientras se terminaba de pagar y también mientras se iba construyendo.

Como se ha mencionado, la estructura organizativa de los comuneros llevó a determinar un orden social particular, estimulado principalmente por las tradiciones locales, que representan una forma de segregación para los no nativos.

En la relación con los comuneros de Santo Tomás, los vecinos de Maninal Norte, al tratar de ser incorporados al orden social del pueblo, tuvieron que efectuar pagos, a fin de evitar conflictos con los comuneros. Aunque de esta forma podían formar “parte del pueblo”, lo que en gran medida condicionaba el apoyo de comuneros en algún conflicto, tanto con las autoridades como con otros habitantes del asentamiento; también ha sido intensa la resistencia de aquellos que no han querido ofrecer sus tierras y continúan usándolas para labores agrícolas, lo que ha sido un factor determinante para “contener” la expansión del asentamiento.

En Ocotla se observa que los comuneros que hasta hace algunos años conservaban sus terrenos también comenzaron a venderlos. De acuerdo con algunos vecinos, los comuneros señalan que la edad les impide realizar labores agrícolas y que sus hijos no están interesados en continuar con esta función, por tanto la alternativa es vender. Esto ha propiciado que la zona de cultivo localizada al oriente hoy presente la mayor tendencia de ventas.

Tanto en Ocotla como en Maninal Norte las autoridades delegacionales, durante los distintos periodos de administración priísta, mantuvieron una relación clientelar con los comuneros, que se expresaba en el apoyo a los candidatos a las diputaciones locales a cambio de la tolerancia ante las ventas ilícitas de terrenos. Los comuneros han actuado de manera decisiva

en la conformación de los asentamientos. Primero con la venta de terrenos e invitando a los vecinos a formar parte del “pueblo” y después tratando de influir ante la delegación en la introducción de servicios. Tal situación prevaleció en los dos casos, pero particularmente en la comunidad de Santo Tomás Ajusco. Esto debido a las diferencias entre los grupos de comuneros que optan por vender terrenos y los que se oponen a ello.

Durante la administración priísta, los habitantes de los asentamientos fueron objeto de extorsión por parte de quienes ejercían la tarea de “verificar” la situación general del asentamiento. En Maninal Norte además se encontraba la presión por parte de los comuneros, quienes condicionaban el inicio de edificación de las viviendas a cambio de una “cooperación” y materiales de construcción. Por otra parte, los vecinos de los asentamientos no habían logrado captar la atención (similar a la de los comuneros) de las autoridades delegacionales, salvo en los periodos de campaña de los diputados locales del mismo partido, cuando se “abría” una posibilidad de gestionar sus demandas, que fue el caso particular de Ocotla.

Si bien al inicio de la administración perredista se detectaron algunos casos en los que se continuó tratando de extorsionar a la población bajo amenaza de desalojo, esta práctica dejó de llevarse a cabo posteriormente. Posteriormente, las autoridades delegacionales trataron de tener un acercamiento más estrecho tanto con los comuneros como con los vecindados, buscando persuadir a los primeros de continuar con las ventas y a los segundos por continuar con la construcción de viviendas. Para cumplir con esta función ha resultado imprescindible la realización de asambleas con la delegación, en las que se informa la situación general de los asentamientos y se intenta conciliar los intereses de los agentes sociales.

En ninguno de los casos de estudio se ha advertido la presencia de fraccionadores que hayan contribuido de manera sustancial a la formación de los asentamientos. Aún cuando en Maninal Norte hubo una zona que fue vendida por un fraccionador, su actividad fue mínima. En el caso de los vecinos con menores ingresos, hubo quienes dividieron su predio y vendieron a sus familiares.

Cabe destacar que en Ocotla se ha presentado un proceso de compra-venta más intenso que en el caso de Maninal Norte. Esto ha ocurrido por el crecimiento natural de la población, producto de la formación de nuevas familias que adquieren una porción de terrenos vendidos por sus padres y que se expresa en la subdivisión de lotes o en el incremento de construcciones en el mismo predio. No obstante, la intención de las autoridades delegacionales de detener el crecimiento en los dos asentamientos analizados aún ha sido limitado, es significativo el hecho de que particularmente en el caso de Ocotla se haya logrado tener una relación más estrecha con los vecindados.

No ocurre lo mismo para Maninal Norte, donde aún persiste una intención individualista por solicitar la introducción de servicios e infraestructura y particularmente con la energía eléctrica, se hacen gestiones directas ante la Compañía de Luz. En este asentamiento el crecimiento demográfico no ha sido un factor determinante en la expansión o a la subdivisión de lotes. Esto se debe en gran parte a que la mayor proporción de las familias es más joven que en Ocotla, pero además a que dado su nivel de ingreso, los hijos pueden adquirir una vivienda en otra zona de la ciudad.

4.1.2 El tipo de inmueble y agentes que adquieren

En los dos casos de estudio se pudo advertir que una de las razones por las que los vecinos decidieron adquirir predios en estos asentamientos fue su precio; en el caso particular de Ocotla y en menor medida en Maninal Norte (sólo los grupos sociales más desfavorecidos económicamente), también influyó la facilidad de pagos brindada por los comuneros. En ambos casos los vecinos entrevistados coincidieron en que no podían adquirir una vivienda o un terreno en la zona urbana de la Ciudad de México por un monto similar. Los vecinos con mayores ingresos de Maninal Norte, comentaron que las características naturales del entorno, aunadas al precio fueron los factores que incentivaron su adquisición.

También es importante resaltar los casos en los que la adquisición fue motivada por familiares o amigos que habían comprado terrenos con anterioridad, lo que ocurrió principalmente en Ocotla y sólo en el caso de los habitantes con menores recursos de Maninal Norte. En ambos

casos los vecinos comentaron que la lejanía de los asentamientos respecto a la zona urbanizada, así como la falta de servicios (médicos, educativos y comerciales) e infraestructura les generaba un sentimiento de inseguridad. En tanto, los vecinos con mayores ingresos de Maninal Norte tienen la posibilidad de desplazarse más fácilmente a otras zonas de la ciudad por lo que el acceso a los bienes señalados no condiciona su establecimiento en una zona alejada del área urbana.

En general puede percibirse que las ventas mayoritarias correspondieron a terrenos cuya superficie total adquirida ha presentado variaciones, como se aprecia en el Cuadro 14. Durante la década de los setenta en Ocotla los lotes vendidos fueron 21 y tenían una superficie promedio de entre 400 y 1000 metros cuadrados. Por su parte en Maninal Norte los dos predios que hasta entonces conformaban el asentamiento tenían 350 metros cuadrados.

Durante la siguiente década en los dos casos se observó un incremento notable en el número de predios vendidos; la superficie promedio de los terrenos en Ocotla era de entre 200 y 500 metros cuadrados, mientras que en Maninal Norte, tenían entre 400 y 1,200 metros. En términos absolutos, la superficie vendida total de esta década es muy similar en los dos asentamientos, aún cuando en Maninal Norte se adquirieron menos predios.

En los noventa fue notable la diferencia entre el número de predios adquiridos en los dos asentamientos, destacando el caso de Ocotla donde se vendieron 95 lotes con una superficie promedio de entre 150 y 400 metros cuadrados. Sin embargo, en cuanto a la superficie de cada uno destaca el caso de Maninal Norte.

Cuadro 14
Ocotla y Maninal Norte, predios vendidos entre 1970 y 2002

Periodo	Ocotla				Maninal Norte			
	Lotes vendidos	Superficie (m ²)	Lotes ocupados	Superficie (m ²)	Lotes vendidos	Superficie (m ²)	Lotes ocupados	Superficie (m ²)
1970-1979	21	30,113	9	15,835	2	600	2	600
1980-1989	47	23,774	25	15,286	31	23,170	30	22,620
1990-1999	95	35,660	76	32,179	34	25,961	34	25,961
2000-2002	14	3,228	25	10,650	6	13,400	4	8,300
Total	177	92,775	135	73,950	73	63,131	70	57,481

Fuente: Elaboración a partir de los datos registrados en los censos delegacionales para el año 2002

Se puede advertir que la ocupación de los lotes se ha realizado casi de manera inmediata en el caso de Maninal Norte, mientras que en Ocotla, en algunos casos se había tomado posesión de ellos cuando aún no se terminaba de pagar y también mientras se efectuaba la construcción. En ambos casos los agentes que adquirieron fueron, en su mayoría, los usuarios finales, pero las diferencias más notables se aprecian en la forma de pago y durante el proceso de construcción. En Ocotla un gran número de lotes fue adquirido por pagos a plazos y las viviendas han sido autoconstruidas. Inicialmente se emplearon láminas de cartón y asbesto, así como alambre para delimitar los predios y conforme se fueron realizando ahorros se adquirieron progresivamente materiales como tabique, arena y grava para, posteriormente, sustituir la vivienda anterior y comenzar a construir con estos materiales. Durante este proceso participó la familia completa en las tareas de construcción, pero principalmente fueron los padres quienes efectuaron esta labor.

En Maninal Norte, ha ocurrido algo similar en la situación de los habitantes con menores ingresos, aunque éstos son mínimos en comparación con los otros vecinos, quienes han tenido la posibilidad para efectuar el pago del terreno en un solo pago y posteriormente contratar arquitectos para diseñar la vivienda y albañiles para construir. Durante este proceso, también se contrató personal para que “cuidara” el terreno. Los propietarios y sus familias sólo se trasladaban al asentamiento una vez que la vivienda estaba terminada. En muchos casos los “cuidadores” continúan laborando en el mismo lugar, pero esta vez como trabajadores domésticos.

4.2 La participación de los vecinos en la gestión de servicios

Una vez que los asentamientos presentaron cierto grado de consolidación, los vecinos demandaron la introducción de infraestructura y servicios, particularmente de agua potable y electricidad. Aunque los instrumentos para la planeación prohíben la introducción de los mismos, y en principio la respuesta delegacional había sido negativa, los vecinos buscaron la

manera de acercarse a las autoridades conformando organizaciones vecinales³³. Sin embargo, se ha apreciado que esto no ha resultado una alternativa favorable a la atención de las demandas de los habitantes.

En general, durante el proceso de conformación de los asentamientos, no parece haber existido una estructura organizativa lo suficientemente sólida, que tuviera la experiencia de congregación y movilización social para acercarse a las autoridades, sobre todo durante la administración priísta “por la vía más corta”. En cierta forma, el hecho de que no haya existido un cierto nivel de organización interna ha propiciado que las demandas de la población ante las autoridades delegacionales sean más débiles. No obstante, es preciso resaltar los cambios que se presentaron con el cambio de administración.

En Maninal Norte las asociaciones solicitaban una aportación a sus miembros, en el entendido de que el pago sería usado para efectuar los trámites correspondientes ante la delegación para la instalación de servicios. Los resultados no fueron los esperados por los vecinos que paulatinamente dejaron de participar en las reuniones locales y este tipo de representaciones fue perdiendo fuerza, ocasionando que las solicitudes de la población se hicieran llegar ante las autoridades de manera particular. Aunado a ello, los vecinos no participan de las reuniones convocadas por la delegación.

A su vez, en Ocotla las organizaciones no han tenido un alto grado de cohesión interna, porque han existido opiniones opuestas entre ellas; estos factores, aunados a la escasa participación vecinal³⁴. No obstante, se puede destacar que a diferencia de Maninal Norte, en las organizaciones de Ocotla la participación de los vecinos se basaba más en tareas colectivas de mejoramiento sin que se solicitara una aportación económica. Además de que aún cuando se tomó la decisión por no tener más organizaciones, los vecinos, principalmente las amas de casa, acuden en grupo a las asambleas convocadas por la delegación.

³³ Entre los argumentos que sustentaron la incorporación de los asentamientos a un programa de electricidad, se encontraba la dificultad para los niños de realizar sus tareas por las tardes, así como el que algunos vecinos laboraban en su domicilio y requerían de energía eléctrica para el funcionamiento de su equipo de trabajo.

Conviene hacer notar que la alternativa ha sido el acceso a los servicios de manera clandestina, particularmente en el caso de la electricidad, en Maninal Norte. En cuanto al agua, si bien la población se abastece mediante pipas, para los sectores de menores ingresos de los dos asentamientos, el pago de este servicio ha implicado una carga importante. La situación del transporte es más compleja en el caso de Ocotla, ya que la población acude hasta el centro de Topilejo para abastecerse de los productos básicos y de ciertos servicios como educación y salud. Aún con las rutas existentes de transporte público, el recorrido hasta el centro de Topilejo toma en promedio 20 minutos desde la Carretera Federal a Cuernavaca. A su vez, el servicio de taxis tiene una tarifa de treinta pesos, que resulta demasiado alta para los ingresos de la población. En Maninal Norte sólo los habitantes de menores ingresos usan el transporte público para trasladarse hacia los poblados de Santo Tomás o San Miguel Ajusco. La mayoría de la población, es decir, los habitantes con mayores ingresos cuenta con vehículo propio y se traslada a otras zonas de la ciudad para realizar sus actividades cotidianas, por lo que el transporte público no constituye una de sus principales demandas, como lo es la pavimentación.

4.3 La participación de las autoridades: lo ambiental y lo urbano en el manejo de los asentamientos irregulares

En el marco actual de planeación territorial persiste la intención por preservar los recursos naturales del Suelo de Conservación, que lleva implícita la prohibición de los asentamientos humanos, pero en la práctica la participación de las instancias encargadas de su manejo se guía por factores distintos que en múltiples ocasiones se desvían de lo establecido en las normas.

Al analizar la participación de las autoridades en el manejo de los asentamientos humanos en Suelo de Conservación, destaca el papel de dos instancias: la Delegación y CORENADER. Como se ha mostrado, la Dirección de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra de la es la instancia que tiene mayor participación en el manejo de los asentamientos irregulares

³⁴ Las personas entrevistadas señalaron que en algún momento formaron parte de alguna organización, pero al no existir resultados optaron por no participar, además de que su trabajo les impedía acudir a las reuniones.

de la Delegación Tlalpan. El mantener el Suelo de Conservación y conciliar los intereses de los agentes sociales, constituyen las prioridades de esta área, cuya atención se concentra en los asentamientos que tienen una mayor antigüedad, superficie y cuyo ritmo de crecimiento es acelerado; pero además en aquellos cuyas demandas de infraestructura y servicios ha sido, en cierta forma, persistente.

En este último aspecto, es necesario subrayar la importancia que juega el nivel organizativo de la población. La cohesión de los grupos sociales en cada asentamiento es un factor determinante en la atención que les brindan las autoridades delegacionales, y que al mismo tiempo puede llegar a representar una limitación a sus funciones³⁵

El acercamiento de las autoridades delegacionales, particularmente de la Unidad Departamental de Colonias y Asentamientos Humanos Irregulares (UDCAHI), con la población, se ha efectuado mediante la realización de asambleas informativas con los vecinos sobre la situación general que guardan los asentamientos respecto de su localización en una zona no urbanizable, pero además se ha intentado tratar de llegar a persuadirlos para no seguir construyendo y dar aviso sobre la construcción de nuevas viviendas o el fraccionamiento de lotes. Estas son las acciones que en general tienden a contener la expansión de los asentamientos, por parte de esta área.

No todas las áreas de la delegación comparten este acercamiento con la población, como es el caso de la Dirección de Ecología y Medio Ambiente, que en lo particular prioriza la preservación de los recursos naturales y en todo caso se opone al establecimiento de asentamientos humanos ya que generan daños al medio ambiente y ocasionan la pérdida del suelo. En cierta forma esta orientación ha propiciado diferencias notables en el manejo administrativo de los asentamientos ya que la opinión de esta área tiene una connotación negativa ante la posibilidad de consolidación o control de los asentamientos irregulares.

³⁵ En algunos asentamientos, los vecinos no han permitido el acceso de las autoridades delegacionales.

Por su parte, para CORENADER la prioridad central es mantener el Suelo de Conservación, por tanto su actividad busca prevenir el establecimiento de nuevos asentamientos y, en los ya existentes, controlar su expansión, para ello se realiza su evaluación desde una perspectiva técnica. Para esta instancia la cuestión social no tiene el mismo peso que en el caso de la UDCAHI.

Las funciones de CORENADER son limitadas porque en los instrumentos de planeación ambiental que orientan su actuación no se le otorga un carácter ejecutivo. En todo caso, se apoya a la Delegación en la integración de criterios ambientales, tanto en el proceso de valoración como en el de tratamiento y además en funciones de vigilancia.

En lo que respecta a esta última actividad, se puede afirmar que a semejanza de las autoridades delegacionales, los asentamientos con mayor antigüedad y dimensión, le merecen atención central. No obstante, ambas instituciones actúan de manera paralela durante las etapas de identificación y valoración. El diagnóstico elaborado por cada una de ellas arroja resultados distintos, diferencia que resalta en la etapa de tratamiento.

4.3.1 El tratamiento propuesto para Ocotla y Maninal Norte

El papel de las autoridades, durante el proceso de conformación de los asentamientos irregulares, ha dado lugar a que la población tenga cierta seguridad respecto a su permanencia. En gran medida esto ha sido estimulado por la importancia que otorgan al grado de consolidación y a su antigüedad. Aunque se ha observado la incidencia de los desalojos en la disminución de las construcciones, sobre todo antes de 1997, la edificación de nuevas viviendas y la ampliación o mejoramiento de las existentes ocurren mucho más rápido que el proceso que tiende a obstaculizar la expansión de los asentamientos. De esta forma, tanto en los de tipo popular, como en los de tipo medio, la población tiende a tratar de cumplir con los requisitos mínimos (como construir bardas con piedra o tabique), que de alguna forma les permitan prolongar su estancia en los asentamientos mientras prosiguen con la edificación de la vivienda.

Durante la administración perredista la actitud permisiva inicial de las autoridades ante la formación de los asentamientos, contrasta con las medidas posteriores para limitar su crecimiento, lo que se advierte de manera particular en el caso de Ocotla: incluso en una misma administración existieron opiniones distintas de las autoridades en torno al asentamiento. Por ejemplo, en un momento se permitió construir con materiales definitivos para prevenir daños a la población, lo cual derivó en el incremento del número de viviendas consolidadas y, más tarde se decidió intervenir para tratar evitar la expansión del asentamiento.

Para las autoridades delegacionales de la administración actual, conocer la situación que guardan los grupos sociales resulta indispensable al tomar decisiones respecto a su tratamiento. Esto se aprecia, por ejemplo, en el caso de la creación de un programa para la electrificación de algunos asentamientos irregulares. Aquellos con mayor antigüedad, localizados relativamente cerca de las zonas que ya cuentan con infraestructura eléctrica, y en los que se manifestó la mayor presión por parte de la población, fueron los que se incorporaron a este programa, incluidos los dos casos de estudio del presente trabajo. Entre los argumentos de los vecinos para solicitar la introducción “formal” de este servicio se encontraba la situación de los niños que veían afectada su salud por la realización de sus tareas escolares ayudándose con velas y el impedimento para la realización de labores domésticas de las amas de casa. Esto ocurrió en el caso de Ocotla y otros asentamientos de tipo popular. En Maninal Norte se dio mayor peso a la antigüedad y al hecho de que la población podría asumir parte del costo de instalación de la infraestructura.

Conviene señalar que Ocotla, forma parte de los asentamientos que pretenden consolidarse con la creación del Programa Parcial de San Miguel Topilejo, que actualmente se encuentra en proceso de elaboración. No obstante, las opiniones de CORENADER y de la Dirección de Ecología y Desarrollo Sustentable, que forma parte de la Delegación Tlalpan, es contraria a la de la UDCAHI, respecto a su incorporación en este programa.

En primer lugar, se argumenta que Ocotla se localiza en una de las zonas de la Delegación más importantes para la recarga de los mantos acuíferos; que no tiene un grado de consolidación similar al de otros asentamientos que también se han incluido en el polígono del Programa Parcial; y que aún existen zonas considerables donde se desarrolla la actividad agrícola. Esta opinión es compartida, en parte, por la SEDUVI, que a su vez señala que el polígono propuesto aún no se puede considerar como definitivo.

Desde otra perspectiva, las autoridades de la Dirección de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra consideran que es necesario incluir Ocotla en el Programa Parcial, porque dadas las tendencias de crecimiento en los asentamientos colindantes, es probable que puedan llegar a integrarse espacialmente y es preferible regular este proceso desde ahora.

Entre las propuestas de CORENADER, que pudieran negociarse para determinar la incorporación de Ocotla al Programa Parcial, se encuentran: condicionar la intensidad de construcción de las viviendas, recubrir la vialidad con materiales que permitan la filtración de agua; continuar el abastecimiento de agua mediante pipas; fomentar el uso de fosas sépticas; e incentivar la construcción de cisternas para el almacenamiento de agua de lluvia.

En el caso de Maninal Norte, para los funcionarios de la delegación, adscritos a la Dirección de Ecología y Desarrollo Sustentable este asentamiento se localiza en una zona cuyo valor ambiental radica en su carácter principalmente forestal y en la riqueza de flora y fauna de su entorno. Se advirtió además que CORENADER no ha tenido una actuación significativa, de hecho, en las entrevistas realizadas a los vecinos, no se reconoce a esta instancia.

Para la Delegación, controlar la expansión de este asentamiento resulta de interés particular, pues aún cuando algunos comuneros han impedido la venta de terrenos, no se ha logrado detener el crecimiento hacia las faldas del Volcán Maninal. Se ha tratado de exhortar a los vecinos para realizar ciertas adecuaciones al interior de los predios como la disminución de la superficie construida y la construcción de cisternas para la captación de aguas de lluvia. En

cierta medida, las amenazas de desalojo han contribuido a dar seguimiento a estas recomendaciones, pero no se han concretado las acciones previstas.

4.4 Reflexiones finales

El establecimiento de asentamientos irregulares de tipo popular ha caracterizado por mucho tiempo la expansión periférica de la Ciudad de México sobre terrenos calificados como no aptos para el desarrollo urbano conforme a la planeación y que corresponden principalmente a los ejidos y comunidades. La situación de irregularidad de los asentamientos inicialmente tiene que ver con dos cuestiones: el incumplimiento a la normatividad urbana y a la Constitución (que hasta 1992 prohibía la venta de los terrenos ejidales y comunales). En un contexto más reciente también se añade el incumplimiento a la norma ambiental.

Las acciones tendientes a prevenir este proceso se han guiado por políticas que dependen del escenario político en materia de desarrollo urbano y en materia ambiental. Así, a partir de los años setenta, cuando se manifiesta de manera importante la expansión urbana en zonas con alto valor ecológico, que además corresponden a terrenos de ejidales y comunales, se buscó fortalecer las políticas urbano ambientales a través de la adecuación de los instrumentos legales y de planeación, en los que se estableció de una zona no urbanizable, en virtud de su importancia ecológica para la ciudad. Aunque inicialmente las políticas se orientaron al control de los usos del suelo de tipo rural, hacia mediados de los ochenta se fue incorporando la cuestión ambiental y se crearon normas más acordes a ella. De esta forma, hacia 1996, el Programa General de Desarrollo Urbano reiteró los planteamientos de los planes anteriores y establece la zonificación para el Suelo de Conservación, que se constituye como el área de más importante de la ciudad en materia ambiental ciudad y paradójicamente como la que presenta la mayor presión a la expansión urbana en el Distrito Federal. El fortalecimiento de la regulación ambiental del territorio se tradujo en la creación de la Ley Ambiental y su Reglamento, así como del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, vigente desde el año 2000, instrumento en el que se determina una nueva clasificación del Suelo de Conservación y que busca preservar sus condiciones naturales.

En síntesis, 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 general 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), no se especifica lo que sucederá con los otros, que paradójicamente constituyen la mayor proporción, y cuyo manejo queda sujeto a lo que determinen las autoridades delegacionales en “acuerdo” con CORENADER y SEDUVI. Esta omisión también se presenta en el Programa General de Ordenamiento Ecológico, en el que prácticamente no se hace mención de la presencia de asentamientos humanos en el Suelo de Conservación.

En ambos programas se establecen propuestas acordes con el medio natural, en las que se busca evitar la formación de nuevos asentamientos irregulares, pero aún son muy generales y éstas sólo se han asumido de forma parcial. La debilidad de la legislación y los instrumentos de planeación respecto de la intervención específica de cada instancia que tiene relación con el manejo de los asentamientos irregulares en el Suelo de Conservación (las delegaciones políticas, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría del Medio Ambiente) se traduce en la determinación de criterios particulares para decidir cuáles serán sus prioridades de actuación y en qué forma se integrarán con las disposiciones normativas. La elaboración de instrumentos para tratar de homologar las variables a considerar en el manejo de los asentamientos, todavía no logra conformar un esquema para fortalecer la participación integral de las autoridades que tienen atribuciones en el Suelo de Conservación.

Si bien es cierto que en algunos casos se logra concretar el tratamiento de los asentamientos irregulares (teniendo como antecedente lo previsto en los programas de desarrollo urbano), también se presentan situaciones en las que los objetivos de cada instancia suelen ser opuestos y por ello se dificulta su integración. Todo esto se traduce en la indefinición en manejo de los asentamientos irregulares, que contrasta con la organización entre los grupos de ejidatarios y comuneros que venden sus terrenos, así como entre algunos grupos sociales que los adquieren.

En virtud de que por mucho tiempo, la tendencia general se ha orientado a la regularización tanto de la tenencia de la tierra como de los usos del suelo, en cierta forma la población mantiene confianza en que tarde o temprano será incorporada a estos procesos; particularmente si se toma en cuenta que entre los criterios principales para determinar la consolidación de los asentamientos irregulares, es decir, su regularización en el uso del suelo, son: el grado de consolidación y la antigüedad.

Con respecto a la primer variable, puede inferirse que los asentamientos para población de ingresos medios tiene una mayor ventaja, en virtud de que poseen los recursos necesarios para construir en periodos menores en comparación con los asentamientos de tipo popular, en los que inicialmente se construye con materiales precarios. No obstante, la constante presión de los grupos sociales de menores ingresos ante las autoridades es determinante de su situación futura, y con ello permanece abierta la posibilidad por la consolidación de los asentamientos.

Bibliografía

1. 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. enero-abril, pp 89-115.
2. Azuela, Antonio (coordinador), (1993). *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina*, UNAM.
3. Azuela, Antonio y Francois Tomas (coordinadores), (1997). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. IIS-PUEC, UNAM.
4. Azuela, Antonio (1999). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. El Colegio de México.
5. Castañeda, Víctor (1988). "Mercado inmobiliario en la periferia metropolitana. Los precios del suelo. Estudios de casos". En Terrazas, Oscar y Eduardo Preciat (coordinadores), *Estructura territorial de la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
6. Cruz Rodríguez, María Soledad (2001). *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. UAM-Azcapotzalco, RNIU.
7. Cruz Rodríguez, María Soledad y Alejandra Moreno (2002). "Áreas rurales, recursos naturales y ordenamiento urbano". En *Ciudades* 54, abril-junio, RNIU, Puebla, México, pp 21-28.
8. DDF (1996). *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Versión 1996*.
9. Duhau, Emilio (1993). "Planeación urbana y políticas medio ambientales" en René Coulomb y Emilio Duhau (coord.). *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. pp.185-206.
10. Duhau, Emilio, (1998). *Hábitat popular y política urbana*. UAM-Azcapotzalco-Miguel Angel Porrúa.
11. Garza, Gustavo (1985). *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970*. CEDDU, El Colegio de México. pp. 23-42.
12. Garza, Gustavo y Araceli Damián (1991). Ciudad de México. "Etapas de crecimiento infraestructura y equipamiento" en Martha Schteingart (coordinadora). *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, El Colegio de México-I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
13. GDF. I Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1996). *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
14. GDF. I Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1996a) *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996*.
15. GDF. Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000). *Decreto de Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de agosto de 2000.
16. GDF. Secretaría del Medio Ambiente (2000). *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Versión Abreviada para difusión*. Gobierno del Distrito Federal.
17. Jaramillo, Samuel (1982). "Las formas de producción del espacio construido en Bogotá". En Emilio Pradilla (comp.) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. UAM-Xochimilco.
18. Ley Agraria. (Diario Oficial de la Federación 26 de febrero de 1992).
19. Puebla Cadena, Claudia (2001). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. El Colegio de México.
20. Rodríguez Lazcano, Catalina y Fernando Rodríguez (1984). *Tlalpan*. Departamento del Distrito Federal. Colección Delegaciones Políticas.
21. Schteingart, Martha (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. El Colegio de México.
22. Schteingart, Martha (1991). "Producción habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1960-1987)". En Martha Schteingart (coordinadora). *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*. El Colegio de México-I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

23. Schteingart, Martha (2000). "Aspectos conceptuales y metodológicos en estudios urbano ambientales". *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, Volumen XV, Número 2, El Colegio de México.
24. Schteingart, Martha y Clara Salazar (2000a). "Expansión urbana, ambiente y cumplimiento de la ley en la Ciudad de México". En Martha Bañuelos (coordinadora). *Sociedad, derecho y medio ambiente. Primer informe del programa de investigación sobre aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en México*, CONACYT-UAM-PROFEPA.
25. Vargas Montes, Francisco y Silvia Martínez Pabello (1999). "Análisis de la propiedad social del Distrito Federal en el umbral del siglo XXI". En *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*. Año 5, núm. 12, mayo-agosto.
26. Villarreal, Diana y Víctor Castañeda (1986). *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Monterrey*. Centro de Ecodesarrollo. Ed. Claves latinoamericanas.
27. Wilk Graber, David (1989). "Planeación del uso del suelo y medio ambiente en la ciudad de México". En Gustavo Garza (comp.) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. CEDDU, El Colegio de México.